

Revista da CGU

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015



Revista da CGU

Brasília • Volume 7 • Nº 10 • Jan/Jun 2015

Controladoria-Geral da União

Valdir Moysés Simão

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Carlos Higinio Ribeiro de Alencar

Secretário-Executivo

Francisco Eduardo de Holanda Bessa

Secretário Federal de Controle Interno

Luís Henrique Fanan

Ouvidor-Geral da União

Waldir João Ferreira da Silva Júnior

Corregedor-Geral da União

Patricia Souto Audi

Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

Revista da CGU / Presidência da República

Semestral

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

ISSN: 1981-674X

I. Administração. Administração Pública. Controladoria Aplicada ao Setor Público.

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 – Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

É uma publicação semestral voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de: controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

Equipe Técnica

Comitê de Política Editorial

Dr. Andityas Soares de Moura Costa
Matos

Dr. Bruno Amaral Machado

Dr. Ivan Ricardo Gartner

Dr. Jose Célio Silveira Andrade

Dr. José Eduardo Elias Romão

Dr. José Matias-Pereira

Dr. Marcelo Stopanovski

Dr. Robert Gregory Michener

Revisão Geral

M. Sc. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa
da Costa

M. Sc. Vítor César Silva Xavier

Anne Nogueira Hernandez

Thais Barboza de Souza

Corpo Editorial Científico

M. Sc. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa
da Costa, editor-chefe

M. Sc. Rodrigo Fontenelle de Araújo
Miranda, editor

Dr. Rommel Novaes Carvalho, editor

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, editor

Projeto Gráfico, capa e diagramação

Anne Nogueira Hernandez

Thais Barboza de Souza

Pareceristas

Adila Maria Taveira de Lima- Controladoria- Geral da União

Adriano Augusto de Souza- Controladoria-Geral da União

Álvaro Roberto Vieira de Assis- Controladoria-Geral da União

Ana Carla Bliacheriene- Universidade de São Paulo

Anderson Roberto Pires e Silva- Universidade Federal do Pará

Antonio Duarte de Lima Júnior- Controladoria Geral da União

Augusto César Feitosa Pinto Ferreira- Controladoria-Geral da União

Carlos Alexandre Nascimento Wanderley- Centro de Controle Interno da Marinha

Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho- Controladoria-Geral da União

Claúdia Cappelli- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Cristiano Coimbra de Souza- Controladoria-Geral da União

Danielle de Moura Medeiros- Controladoria-Geral da União

Dimas Barreto de Queiroz- Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Ericson de Oliveira Faria- Controladoria-Geral da União

Fabiano Mourão Vieira- Controladoria-Geral da União

Fúlvio Eduardo Fonseca- Controladoria-Geral da União

Gabriel Aragão Wright- Controladoria-Geral da União

George Moura Colares- Controladoria-Geral da União

Gilmara Mendes da Costa Borges- Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Gladstone Avelino Britto- Universidade Federal de Mato Grosso

João Marcelo Alves Macedo- Universidade Federal da Paraíba

Jorge Henrique Teixeira Mendonça- Controladoria-Geral da União

José Antonio Gouvêa Galhardo- Controladoria-Geral da União

Laura Letsch Soares- Universidade Federal de Santa Catarina

Leonino Gomes Rocha- Controladoria-Geral da União

Liliane de Paiva Nascimento- Controladoria-Geral da União

Luiza Galiuzzi Schneider- Controladoria-Geral da União

Maíra Luísa Milani de Lima- Controladoria-Geral da União

Marcio Camargo Cunha Filho- Controladoria-Geral da União

Marcus Vinicius de Azevedo Braga- Controladoria-Geral da União

Maria Amália da Costa Bairral- Controladoria-Geral da União

Maria Esmeralda Rodrigues- Controladoria-Geral da União

Mauro Biancamano Guimarães- Controladoria-Geral da União

Nilo Cruz Neto- Universidade Federal do Maranhão

Olavo Venturim Caldas- Controladoria-Geral da União

Orlando Vieira de Castro Junior- Controladoria-Geral da União

Renata Mendes de Araujo- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Ricardo Placido Ribeiro- Controladoria-Geral da União

Romualdo Anselmo Santos- Controladoria-Geral da União

Taiana Fortunato Araujo- Inmetro

Temístocles Murilo Oliveira Júnior- Controladoria-Geral da União

Thiago José Parreira- Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga

Vinicius Gomes Martins- Universidade Federal da Paraíba

Índice

Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF

Impact assessment of the CGU audits in Fundef resources

Gustavo Frederico Longo

10

A Fiscalização nos Empreendimentos de Mobilidade Urbana após a Vigência da Lei N.º 12.587, de 2012

The surveillance in urban mobility developments after the law 12.587/2012

Carlos Alberto Ayupe Vitoi

35

Tomada de Contas Especial – Uma Análise Retrospectiva

Tomada de Contas Especial - A Retrospective Analysis

Alexandre Ávila Furiati

49

A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública

Social Participation, Through the Access to Information Law, as an Improvement of Public Management

Antonio José da Silva Barros

67

Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão

Transparency in the municipal public sector: an analysis of Brazilian's State Capitals electronic portals based on a decision aid tool

Rogério João Lunkes

Mauricio Vasconcellos Leao Lyrio

Gissele Souza de Franceschi Nunes

Kelly Arent Della Giustina

Kelly da Silva

88

Apresentação

Caros leitores,

A Edição 10 da Revista da Controladoria-Geral da União retoma a publicação do periódico com algumas alterações em relação às anteriores. A primeira novidade é que a submissão passa ser aberta a todos os interessados em pesquisas relacionadas nas áreas de Controle Interno, Correição, Transparência, Ouvidoria, Prevenção e Combate à Corrupção. A segunda novidade é que a submissão passa a ser feita em plataforma reconhecida e utilizada por outros periódicos nacionais e internacionais: a plataforma OJS. Essa plataforma auxilia no processo de submissão e revisão cega feita em pares. A terceira novidade consiste no estabelecimento de duas instâncias na Revista: Conselho de Política Editorial e Corpo Editorial Científico. O Conselho de Política Editorial trata das questões de política editorial da revista e atua em bloco, estabelecendo as diretrizes gerais para o periódico. O Corpo Editorial Científico trabalha individualmente e têm envolvimento significativo com o conteúdo dos fascículos do periódico, preocupando-se com a uniformidade, a continuidade, a qualidade e o rigor científico do que é publicado na Revista. A última novidade é que a gestão da revista passou a ser da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da Secretaria Executiva (DIPLAD-SE).

Os 5 artigos desta edição são distribuídos em 2 linhas de pesquisa. Na linha de pesquisa controle, o estudo intitulado “Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF” trata do efeito dos órgãos de controle sobre os municípios fiscalizados quando do “Sorteio de Municípios”. Na pesquisa, foram elaborados indicadores de gestão da rede municipal das escolas do ensino fundamental nas dimensões de equipamentos, infraestrutura, dependências e docentes/funcionários. As dimensões foram comparadas entre as escolas dos municípios fiscalizados e os não fiscalizados após um mandato de quatro anos do gestor municipal. Gustavo Frederico Longo é o autor desse artigo.

Ainda na linha de pesquisa controle, o artigo intitulado “A fiscalização nos empreendimentos de mobilidade urbana após a vigência da lei n.º 12.587, de 2012”, traz discussões a respeito dos impactos da Política Nacional de Mobilidade Urbana sobre a gestão pública. Carlos Alberto Ayupe Vitoi é o autor desse artigo.

O último artigo sobre a linha de pesquisa controle, intitulado “Tomada de Contas Especial – uma análise retrospectiva”, traz como objeto de estudo os processos de Tomada de Contas Especial julgados pelo Tribunal de Contas da União entre o primeiro semestre do ano de 2000 e o primeiro semestre de 2012. Tanto a questão dos auditados mais recorrentes neste tipo de processo, quanto a questão da celeridade no julgamento pelo TCU foram tratados nesta pesquisa. Alexandre Ávila Furiati é o autor desse artigo.

Na linha de pesquisa transparência e participação social, foram aprovados dois artigos. O artigo intitulado “A participação social, por meio da lei de acesso à informação, como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública” é um estudo sobre a atuação dos órgãos públicos para mitigar o problema entre os anos de 2012 e 2013. Dentro da pesquisa, foi inserido estudo de caso que aprofunda a análise desse panorama e verifica se houve efetivos ganhos de gestão pela incorporação dos mecanismos utilizados. Antonio José da Silva Barros é o autor desse artigo.

O segundo artigo na linha de pesquisa transparência e participação social, intitulado “Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão”, propõe-se a verificar o atendimento da legislação brasileira em relação à transparência e ao acesso a informação e avaliar quantitativamente o nível de transparência dessas capitais. Rogério João Lunkes, Mauricio Vasconcellos Leao Lyrio, Gissele Souza de Franceschi Nune, Kelly Arent Della Giustina, Kelly da Silva são autores do artigo.

Avaliação de impacto das auditorias da CGU nos recursos do FUNDEF

Impact assessment of the CGU audits in Fundef resources

Gustavo Frederico Longo*

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar o impacto do programa de fiscalização por meio de sorteios públicos da CGU na gestão municipal dos recursos do FUNDEF. Os municípios fiscalizados pela CGU em 2003 e 2004 foram comparados com os demais municípios em quatro dimensões e em dois anos diferentes. Foram elaborados indicadores de gestão da rede municipal das escolas do ensino fundamental nas dimensões de equipamentos, infraestrutura, dependências e docentes/funcionários. As dimensões foram comparadas entre as escolas dos municípios fiscalizados e os não fiscalizados após um mandato de quatro anos do gestor municipal. Apenas na dimensão de equipamentos nas escolas foi encontrada uma diferença significativa. Após quatro anos, as escolas dos municípios fiscalizados pela CGU são, em média, 2,3% melhores provisionadas de equipamentos pedagógicos audiovisuais (TV, videocassete, antena parabólica e retroprojetor) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática). Nas outras três dimensões, não houve diferenças significativas entre os indicadores dos municípios que foram fiscalizadas e os que não foram fiscalizados pela CGU.

Palavras-chaves: CGU, Fundef, Auditoria.

Abstract

The aim of the present study is to evaluate the impact of the Brazilian's Office of the Comptroller General (CGU) oversight program through public sweepstakes in public funds for primary education. Municipalities monitored by CGU in 2003 and 2004 were compared with the other municipalities in four dimensions and in two different years. Management indicators of the municipal elementary schools have been prepared on the dimensions of equipment, infrastructure, facilities and faculty/staff. The dimensions were compared between schools of municipalities monitored and non-monitored in the medium term. Significant difference was found only in the schools equipment's dimension. After four years, schools of the cities monitored by the CGU are on average 2.3% better provisioned with audiovisual teaching equipment (TV, VCR, satellite dish, and overhead projector) and computing equipment (computers, printers, internet and computer labs). In the other three dimensions, there were no significant differences between the indicators of the municipalities that were audited and those that were not inspected by the CGU.

Keywords: CGU, Fundef, Auditoria.

*Analista de Finanças e Controle da CGU. Mestre em economia do setor público pela Unb.

I. Introdução

Até a promulgação da constituição de 88, o governo federal atuava de forma bastante intervencionista na economia, mas apresentava dificuldades para prover serviços públicos à população. O final da república velha, em 1930, até o fim do regime militar em 84 foi um período caracterizado por maciços investimentos diretos do estado em indústrias de base e regulação de preços/salários, mas também por uma excessiva concentração de atribuições na esfera federal. Principalmente após 64, com o início do regime militar, houve uma elevação das competências do governo federal e um esvaziamento da autonomia dos estados e municípios.

Segundo Arretche (1999), no período do regime militar, as relações entre os níveis de governo assemelhavam-se mais a um estado unitário do que a um estado federativo. Foi nesse contexto que foi consolidado o Sistema Brasileiro de Proteção Social. As políticas de educação, saúde e assistência social eram, em grande parte, planejadas e executadas por órgãos federais. A irracionalidade para prover serviços dessa natureza ao cidadão gerindo de forma excessivamente centralizada é ilustrada por Arretche (1999) com o exemplo da compra centralizada de alimentos para distribuição em todo país pelo programa de alimentação escolar.

A constituição de 88 significou o início da descentralização de recursos e atribuições para os estados e municípios. De imediato os orçamentos dos estados e municípios foram reforçados pelo aumento das transferências federais e do ICMS (Rezende, 1995). Significativamente mais complexo foi, e continua sendo até hoje, a tarefa de coordenação entre os entes nos três níveis de governo na gestão das políticas públicas. A ausência de uma definição clara de atribuições levou a uma superposição de ações ou a falta de investimentos em áreas estratégicas como saúde e ensino fundamental (MENDES, 2009)

Ao longo da década de 90 alguns instrumentos foram criados para limitar e harmonizar as ações dos três entes que compõem a federação brasileira. Um dos principais instrumentos de coordenação criados, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), foi bem sucedido em aumentar a quantidade de matrículas e praticamente universalizar o acesso ao ensino fundamental (Mendes, 2009). Até a criação do Fundo, os recursos constitucionalmente destinados para a educação eram mal distribuídos entre estados e municípios. A constituição de 88 estabeleceu que 25% da receita de estados e municípios deveria ser aplicada na educação. Nos estados em que o ensino fundamental estava mais concentrado na rede municipal, o percentual era elevado para a rede estadual, mas reduzido para a rede municipal (Veloso, 2009). O FUNDEF, criado no âmbito de cada estado, era composto de 15% da arrecadação dos estados e municípios. Os recursos do Fundo passaram a ser distribuídos, dentro de cada estado, de acordo com a quantidade de alunos matriculados na rede local (estadual ou municipal). A distribuição dos recursos do Fundo entre as redes estaduais e municipais levou a uma redução na desigualdade do gasto por aluno no ensino fundamental e ao aumento da eficiência na alocação de recursos (VELOSO, 2009).

¹ A iniciativa foi expandida para todo o ensino básico por meio da criação do FUNDEB em 2007. A lógica entre os dois instrumentos é a mesma, com diferenças em relação ao volume destinado para cada um.

No entanto, apesar da significativa evolução na taxa de matrícula das crianças entre 7 a 14 anos, os indicadores de qualidade da educação não apresentaram o mesmo desempenho. As últimas avaliações internacionais de proficiência dos alunos do ensino básico sinalizam que apesar de ter havido melhoras, ainda estamos muito distantes dos principais países do mundo no que se refere à qualidade do ensino básico (Soares & Nascimento, 2012).

De uma maneira geral, e não apenas com a educação, a insatisfação da sociedade com a qualidade dos serviços públicos prestados é enorme. E uma explicação para a péssima qualidade dos serviços públicos é que parte dos recursos perde-se no meio do caminho em decorrência de corrupção e ineficiência. Grande parte dos recursos descentralizados pelo governo federal não chegam ao cidadão.

Se por um lado a maior federalização após a constituição de 88 permitiu a massificação das políticas públicas, por outro dificultou o monitoramento e o controle dos seus resultados. A separação das etapas de planejamento e execução das políticas públicas não foi acompanhada pelo fortalecimento da capacidade de monitoramento nos órgãos federais. A precária estrutura de supervisão dos ministérios gestores das políticas públicas federais é agravada pela frágil burocracia municipal, responsável pela execução dos programas que, à exceção de algumas capitais, é despreparada e mal remunerada.

Nesse contexto, a partir da década de 90 houve um intenso fortalecimento do arcabouço institucional no nível federal para assegurar a regular execução das políticas públicas. Uma dessas iniciativas, o programa de fiscalização por meio de sorteios públicos da Controladoria Geral da União (CGU), consiste na fiscalização de programas federais em municípios com até 500.000 habitantes selecionados de forma aleatória. Desde a sua criação em 2003, já foram fiscalizados recursos públicos federais estimados em mais de R\$ 19 bilhões e mais de 2000 municípios foram visitados em 38 edições do programa.²

O objetivo deste trabalho é avaliar a efetividade do programa de fiscalizações da CGU. Zamboni (2012), realizando a primeira avaliação do programa de fiscalizações da CGU, concluiu que o programa de fiscalizações da CGU é capaz de dissuadir irregularidades/ilegalidades por parte dos gestores locais na realização de compras públicas, mas ineficaz para garantir que os objetivos das políticas públicas federais sejam atendidos. Os resultados encontrados pelo autor mostraram que houve uma redução na incidência de irregularidades/ilegalidades nos processos licitatórios dos municípios que tiveram um aumento da probabilidade de serem auditados.

Apesar de semelhante em alguns aspectos, a principal diferença da estratégia deste trabalho em relação a Zamboni (2012) é o momento em que as fiscalizações da CGU podem impactar o comportamento do gestor local. Naquele, um aumento da probabilidade do município ser auditado seria suficiente para dissuadir ações inadequadas dos gestores municipais. Ou seja, espera-se uma alteração de comportamento na gestão municipal antes da fiscalização da CGU.

2 Informações do sítio da CGU (www.cgu.gov.br) - Acesso em 05 de maio de 2014

A estratégia deste trabalho será avaliar o comportamento do gestor local após a fiscalização da CGU. O objetivo é avaliar se as fiscalizações realizadas são efetivas para reduzir desvios na gestão municipal na execução das políticas públicas. Ou seja, se há uma melhor aplicação dos recursos federais na área de educação por parte dos gestores locais após as fiscalizações da CGU.

Para responder a esta questão foram utilizados dados das fiscalizações da CGU em 2003 e 2004 nos quatro estados (BA, PA, PI e MA) que receberam complementação federal do FUNDEF no período e dados em painel de indicadores de gestão municipal na educação para o período de 2002 à 2009. Foram criados indicadores com o objetivo de captar aplicação de recursos do FUNDEF em quatro dimensões da gestão pública municipal do ensino fundamental:

- Infraestrutura das escolas
- Equipamentos das escolas
- Dependências das escolas
- Docentes/funcionários das escolas

Conforme mencionado acima, o FUNDEF tinha como objetivo principal a universalização e a manutenção do ensino fundamental. Pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser utilizados na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação (docentes e funcionários) e o restante poderia ser aplicado em instalações e equipamentos de ensino. A opção por utilizar apenas os municípios dos estados que receberam complementação federal do FUNDEF decorreu do fato de que nos estados em que não houve complementação, as equipes da CGU não puderam fiscalizar a aplicação desse recurso.³

Nos municípios dos quatro estados que receberam complementação do FUNDEF, as equipes da CGU auditaram a regular aplicação de todo recurso do Fundo disponível para o município. Além dos recursos complementados pela União, também foi objeto de fiscalização a parcela do Fundo composta por recursos do próprio município e do estado.⁴ De forma geral, foi auditado pela CGU a correta destinação dos recursos do FUNDEF na contratação de insumos escolares e a observância do mínimo de 60% na remuneração e no aperfeiçoamento dos profissionais em educação do ensino fundamental.

A aleatoriedade na seleção dos municípios permitiu simular, com algumas restrições, um experimento para avaliar a diferença na gestão municipal, após determinado período, dos recursos direcionados ao ensino fundamental entre os municípios fiscalizados e os não fiscalizados pela CGU nos estados do Pará, Maranhão, Bahia e Piauí.

3 Por tratar-se de um fundo financiado por recursos exclusivamente dos estados e municípios, exceção dos estados em que o valor mínimo estabelecido por aluno não era atingido e desta forma complementado pela União, a CGU não tinha jurisdição na fiscalização dos recursos.

4 Devido à impossibilidade de discriminar os recursos federais dos demais recursos na gestão do Fundo, a CGU optou pela fiscalização integral do FUNDEF do município.

Os resultados encontrados apontam que as fiscalizações da CGU foram efetivas para alterar a aplicação de recursos por parte dos gestores locais apenas na dimensão de equipamentos das escolas municipais. Após quatro anos, as escolas dos municípios fiscalizados pela CGU são, em média, 2,3% melhores provisionadas de equipamentos pedagógicos audiovisuais (TV, videocassete, antena parabólica e retroprojetor) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática). Nas outras três dimensões, não houve diferenças significativas entre os indicadores dos municípios que foram fiscalizadas e os que não foram fiscalizados pela CGU.

O trabalho é composto de seis seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, é apresentada uma breve revisão de literatura dos principais trabalhos relacionados com o tema. A terceira seção apresenta com mais detalhes os aspectos que foram avaliados pelas equipes da CGU nas auditorias da gestão municipal do FUNDEF. A seção seguinte trata da estratégia e dos dados utilizados na construção dos indicadores utilizados. A quinta seção apresenta os resultados das diferenças entre os grupos de tratamento e controle para cada um dos indicadores de gestão das quatro dimensões do ensino fundamental no período de 2002 à 2009. E, por fim, a última seção sumariza as principais conclusões do trabalho.

2. Revisão bibliográfica

Gary Becker, em seu artigo seminal de 1968 **Crime and Punishment: An Economic Approach**, afirma que obediência à lei não é um direito adquirido. Há necessidade de recursos públicos e privados para prevenir transgressões ou prender transgressores. A preocupação do autor era mensurar a quantidade de recursos e a punição necessária para garantir o cumprimento à lei.

Seguindo a linha de Becker, na administração pública gerencial, os órgãos de controle são um dos instrumentos responsáveis em garantir o cumprimento à lei na execução das políticas públicas direcionadas ao cidadão. Para alinhar a atuação dos gestores com o objetivo das políticas públicas, os órgãos de controle dispõem de dois tipos de incentivos:

- Repressivo
- Dissuasivo

O controle atua repressivamente quando constata e recomenda a correção de irregularidades/ilegalidades na execução de determinadas políticas públicas. O benefício pode ser tangível e mensurável, quando, por exemplo, após recomendação do órgão de controle, há suspensão de determinado benefício para um beneficiário não elegível para política ou a interrupção de um contrato desnecessário. Há um benefício intangível quando o desenho do programa é aprimorado em decorrência do diagnóstico nacional baseado em constatações

recorrentes das ações de controle. Diversos órgãos de controle no mundo dispõem de metodologia para mensurar o custo-benefício da sua atuação. Para uma sistematização da discussão ver Reis (2012).

No outro caso, a simples existência do controle é suficiente para dissuadir o gestor a transgredir a lei. Em tese, a maior ou menor probabilidade do controle atuar de forma repressiva aumenta ou diminui o risco de desvios em relação aos objetivos da política pública. Ou melhor, quanto maior a percepção do gestor de que será objeto de atuação do controle, menor a prática de irregularidades/ilegalidades na gestão dos programas.

Na literatura, a maioria dos trabalhos indica uma relação robusta e negativa entre probabilidade de atuação do controle e desvios na execução da política pública. Ou seja, o gestor é dissuadido a proceder de maneira inadequada na condução das políticas públicas quando há um aumento da probabilidade da atuação repressiva do controle.

Em um artigo de 2000, Di Tella & Schargrodsky utilizam dados não experimentais coletados entre setembro de 96 a dezembro de 97 na cidade de Buenos Aires. Após a posse de um novo governo, eleito em agosto de 96 com a bandeira de combate a corrupção, a secretaria municipal de saúde iniciou o monitoramento dos preços dos insumos comprados pelos hospitais municipais. Os autores utilizam o início do evento para avaliar o impacto do aumento da probabilidade de ser objeto de ação de controle, na percepção dos gestores dos hospitais, na dissuasão de desvios em relação à gestão da política pública.

Controlando para variáveis como tamanho do hospital, tamanho da compra e modalidade da compra, os autores encontraram que, nos primeiros seis meses, os preços dos insumos comprados reduziram, em média, 18 %⁵. No período seguinte, até o final do período de coleta, a diferença entre os preços não foi estatisticamente significativa. O evento singular na cidade de Buenos Aires, no período de 96 a 97, comprovou que um aumento da probabilidade dos hospitais serem objetos de ação de controle, devido à publicidade do ranking de compras de insumos, levou, pelo menos no curto prazo, a uma redução nos preços dos insumos comprados pelos hospitais.

Olken (2007) relata o experimento conduzido entre 2003 e 2004 com dados de um programa nacional de pavimentação de estradas em 608 vilas na Indonésia. O programa transferiu fundos para as vilas no valor de U\$ 8.800, em média, para projetos de pavimentação de estradas públicas de 0,5 a 3 quilômetros.

Após a descentralização dos recursos, o projeto era conduzido por uma equipe eleita por moradores da vila e a mesma era responsável pelas compras de materiais, contratação de mão de obra e execução da obra. A equipe era remunerada, limitado a 3% do valor total do projeto, e eram realizadas reuniões periódicas de prestação de contas da equipe à comunidade. O impacto do projeto na comunidade foi significativo. Em 2001, o orçamento médio anual de uma vila na mesma região era de U\$ 7.800, quase o mesmo valor do projeto financiado pelo programa.

5 Os autores argumentam que o número é coerente com o anedotário das propinas no país (entre 20% e 25%) (Di Tella & Schargrodsky, 2000)

O autor utilizou estimativas de escritórios de engenharia independentes para mensurar desvios das equipes locais em relação à execução da obra. Para cada projeto, o autor comparou o valor declarado pela equipe na prestação de contas encaminhada ao governo com o valor estimado pelo escritório de engenharia. Em média, as equipes que tiveram 100% de probabilidade de ser objeto de auditoria pelo órgão de controle do país, executaram obras 8% mais baratas.

Em experimento semelhante ao conduzido por Olken (2005) na Indonésia, Zamboni (2012) realizou a primeira avaliação do impacto da atuação da Controladoria Geral da União na dissuasão da corrupção. O autor concluiu que o programa de fiscalizações da CGU é capaz de dissuadir irregularidades/ilegalidades por parte dos gestores locais na realização de compras públicas, mas ineficaz para garantir que os objetivos das políticas públicas sejam atendidos. Os dados encontrados pelo autor mostraram que houve uma redução na incidência de irregularidades/ilegalidades nos processos licitatórios dos municípios que tiveram um aumento da probabilidade de serem auditados. Não houve, porém, diferença, estatisticamente significativa, entre grupos de controle e tratamento no que se refere ao comportamento do gestor local no aprimoramento da política pública.

Controlando para variáveis do município como tamanho da população, renda per capita, número médio de anos na escola, urbanização, pobreza, coeficiente de Gini e a existência de uma estação de rádio no município, os dados mostraram uma redução de 20% na incidência dessas irregularidades/ilegalidades nos municípios que fizeram parte do grupo de tratamento.

Os resultados dos três trabalhos apresentados são consistentes com a teoria inicialmente proposta por Becker (1968). Nas três situações, um aumento da probabilidade de punição levou a uma redução na quantidade de transgressões por parte dos gestores públicos. Em alguma medida, os resultados apontam que os órgãos de controle são efetivos em dissuadir comportamentos inadequados dos gestores públicos. Mas, dado que a probabilidade de ser auditado permaneça a mesma, qual o impacto no comportamento dos gestores após a atuação repressiva do controle? E o que leva a uma alteração nesse comportamento?

Segundo Alam (1995), ações repressivas para confrontar situações irregulares/ilegais (*countervailing actions*), são capazes de impor aos gestores responsáveis uma série de custos físicos e psicológicos. Além do inconveniente de responder perante todo o aparelho repressivo estatal (polícia, ministério público etc.), o gestor público pode se deparar com atitudes de censura da sociedade e até mesmo ações violentas por parte dos cidadãos atingidos.

Além de públicos para toda a sociedade, os relatórios de auditoria da CGU são encaminhados para os gestores federais e para o ministério público. Mesmo que a probabilidade de punição permaneça a mesma, o custo de transgredir novamente aumenta significativamente.

Uma alteração no comportamento do gestor público também pode ser explicada pelo incremento do controle social em decorrência da publicação dos trabalhos de auditoria. Utilizando dados das fiscalizações da CGU de 2003 a 2005, Ferraz & Finan (2008) mostraram que, nos municípios auditados pela CGU antes da eleição

de 2004, os prefeitos tiveram, em média, menos chances de reeleição. Nos municípios em que foram constatadas pelo menos duas ocorrências de corrupção antes da eleição de 2004, a taxa de reeleição do prefeito foi 7% menor que nos municípios com a mesma quantidade de constatações relatadas após a eleição. Esse percentual aumenta para 17% quando a quantidade de constatações de corrupção aumenta para três.

Segundo Ferraz & Finan (2008), os relatórios das fiscalizações pré-eleitorais da CGU, que se referem ao mesmo período deste trabalho, 2003 e 2004, foram fartamente explorados pelos candidatos durante o período eleitoral. É contestável, no entanto, afirmar que os novos gestores eleitos naquela eleição sejam mais ou menos honestos que os prefeitos não reeleitos, mas é razoável supor que, pelo menos no curto prazo, o nível de atenção dedicado pela população à atuação dos gestores aumentou.

3. Fiscalizações da CGU no FUNDEF

O programa de fiscalizações da CGU nos municípios brasileiros a partir de sorteios públicos começou em abril de 2003. O programa foi criado com o objetivo principal de dissuadir a corrupção na gestão municipal dos recursos federais. Não fazem parte do universo do programa os municípios com mais de 500.000 habitantes e capitais. No primeiro sorteio, em abril de 2003, foram selecionados 5 municípios, um em cada região do país. No segundo sorteio, 26 municípios, e a partir do terceiro, até o nono sorteio, foram selecionados 50 municípios. A partir do décimo sorteio, em maio de 2004, o número de municípios aumentou para 60, que é a configuração atual. Até 2013, 2084 municípios já haviam sido fiscalizados pelas equipes da CGU.⁶

Os municípios são selecionados de forma aleatória em um evento público pelo sistema de loterias da Caixa Econômica Federal. Após a seleção do município, as equipes da CGU fazem o levantamento de todos os recursos federais descentralizados ao município nos últimos dois anos. As equipes, formadas por seis a oito servidores da CGU concursados e bem remunerados, são supervisionadas por um coordenador de auditoria no campo. Durante uma semana de trabalho de campo, os analistas da CGU fiscalizam “in loco” a aplicação de todos os recursos federais transferidos para o município. São utilizadas diversas técnicas de auditoria como inspeção física, análise documental e circularização.

Após a execução dos trabalhos, é dada a oportunidade do gestor municipal manifestar-se sobre todos os achados da auditoria. Após a manifestação dos prefeitos, os relatórios são encaminhados aos Ministérios gestores das políticas públicas para correção de desvios verificados e aos órgãos de defesa do Estado⁷ para

6 Informações do sítio da CGU (www.cgu.gov.br) - Acesso em 05 de maio de 2014

7 O rol de entidades para os quais a CGU encaminha os relatórios do sorteio compreende: Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Prefeitos Municipais, Presidentes das Câmaras Municipais, Promotores de Justiça dos Municípios, Procuradores-Gerais de Justiça nos Estados, Procuradores-Chefes da República nos Estados

adoção das providências no âmbito de suas competências. Os relatórios também são disponibilizados na íntegra no próprio sítio da CGU.

Especificamente na área da educação, as fiscalizações da CGU obedeceram a um padrão diferente nos municípios dos estados que receberam recursos de complementação da União no FUNDEF. Como regra, por uma questão de competência legal, pois são recursos do próprio município e do estado, o FUNDEF não foi objeto de fiscalização da CGU. As fiscalizações limitaram-se, na área da educação, aos recursos do programa de alimentação escolar e alguns poucos convênios celebrados com o Ministério da Educação para aprimoramento da infraestrutura escolar.

Nos municípios dos estados que receberam complementação da União no período de 2001 a 2004, e assim jurisdicionados à atuação da CGU, o escopo das fiscalizações na área da educação foi excepcionalmente mais abrangente. Nos municípios que receberam complementação federal, as equipes da CGU fiscalizaram a regular aplicação de todo o recurso do Fundo disponível para o município. A opção da CGU pela fiscalização integral do FUNDEF decorreu da impossibilidade de identificar o que era apenas recurso federal na gestão do Fundo por parte do município.

O FUNDEF, que teve início em 98, tinha como objetivo principal a universalização e a manutenção do ensino fundamental.⁸ Pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser utilizados na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação (docentes e funcionários) e o restante poderia ser aplicado em instalações e equipamentos de ensino. O Fundo era financiado com recursos dos próprios municípios e estados e, caso necessário, complementado pela União. Os estados e municípios contribuíam para o Fundo com 15% de recursos já disponíveis para os mesmos.

A União complementava os recursos do Fundo de estados e municípios no âmbito do estado que não atingisse o mínimo por aluno/ano estabelecido. Entre 2001 e 2004, apenas os quatro estados (Bahia, Maranhão, Piauí e Pará) não conseguiram garantir o mínimo por aluno/ano sem a complementação da União. Conforme Tabela 1, percebe-se que outros dois estados também receberam complementação da União, Alagoas e Ceará, porém somente a partir de 2004. Como o escopo das fiscalizações da CGU abrangeu os recursos repassados no ano corrente e nos dois anos anteriores, foram utilizados apenas os estados que receberam complementação em todo período de 2001 a 2004.

8 O FUNDEF vigorou por dez anos, de 98 a 2006, sendo substituído pelo FUNDEB a partir de 2007. Basicamente, as principais diferenças entre os dois fundos é que o FUNDEB ampliou o rol de alunos atendidos e também garantiu uma maior vinculação de recursos.

Tabela I - Complementações aportadas no FUNDEF pela União (R\$ Milhões)

UF	2001	2002	2003	2004
Alagoas	-	-	-	24,6
Bahia	163,5	173,9	101,2	34,3
Ceará	-	-	-	4,5
Maranhão	146,8	148,4	144,6	280,3
Pará	61,6	71,7	71,3	110,1
Piauí	19,7	27,8	18,6	30,9

Fonte: Mendes (2004) e Boletim Mensal FUNDEB/FUNDEF (STN/MF)

Os diversos aspectos da gestão do FUNDEF auditados pelas equipes da CGU nos municípios fiscalizados que receberam complementação federal no período podem ser sintetizados em cinco pontos de verificação:

- Atuação do controle social
- Utilização dos recursos na finalidade adequada
- Compras de insumos escolares
- Contratação de obras de infraestrutura escolar
- Aplicação de pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais

4. Dados e Metodologia

Para avaliar o impacto das fiscalizações da CGU no comportamento dos gestores municipais, foi utilizado o método de diferenças em diferenças. O método utilizado permitiu aferir a diferença na aplicação dos recursos do FUNDEF entre os municípios fiscalizados (grupo de tratamento) e entre os que não foram fiscalizados (grupo de controle) no período de 2002 à 2009, antes e depois das fiscalizações⁹.

Foram utilizados dados das fiscalizações da CGU realizadas em 2003 e 2004 nos municípios dos estados da Bahia, Pará, Maranhão e Piauí. Para comparar os municípios fiscalizados e os não fiscalizados pela CGU entre dois anos, foram utilizados indicadores de gestão do ensino fundamental elaborados com informações relacionadas à rede escolar municipal nos mesmos estados no período de 2002 à 2009.

O escopo do trabalho restringiu-se aos quatro estados, pois apenas estes receberam complementação de recursos do FUNDEF por parte da União entre os anos 2001 e 2004.

O impacto das fiscalizações da CGU na gestão dos recursos municipais do FUNDEF será avaliado após um período de quatro anos e em diferentes aspectos das escolas municipais. Os municípios serão comparados em quatro dimensões das escolas municipais:

⁹ Para uma sistematização da discussão do método de diferenças em diferenças ver Angrist & Pischke (2008).

- Infraestrutura das escolas
- Equipamentos das escolas
- Dependências das escolas
- Docentes/funcionários das escolas

Na dimensão de infraestrutura escolar, é levado em consideração se a escola dispõe de itens básicos como abastecimento de água, energia, esgotamento sanitário e coleta periódica de lixo. Para a dimensão de equipamentos, as escolas são comparadas de acordo com a disponibilidade de equipamentos pedagógicos audiovisuais (antena parabólica, TV, videocassete e retroprojetor) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática). Na dimensão de dependências, leva-se em conta a existência de dependências essenciais nas escolas como sala de diretoria, quadra poliesportiva, sala de professores, biblioteca, cozinha e sanitário. A última dimensão, docentes e funcionários, refere-se à quantidade de funcionários e docentes e a remuneração destes nas escolas municipais.

A situação das escolas nas quatro dimensões será comparada entre os municípios que foram fiscalizados pela CGU e os que não foram no período de 2002 à 2009, ao final do mandato do prefeito eleito/reeleito em 2004. Espera-se que, após as fiscalizações da CGU, os gestores locais passaram a aplicar os recursos do FUNDEF na manutenção das escolas e na remuneração dos profissionais de forma mais efetiva. As escolas nos municípios fiscalizados pela CGU deveriam, em média, após determinado período, dispor de mais equipamentos, melhor infraestrutura, mais dependências, melhor relação aluno/docente, melhor relação aluno/funcionário ou docentes mais bem remunerados.

4.1. Grupos de controle e tratamento

Para avaliar o impacto das fiscalizações da CGU na aplicação dos recursos do FUNDEF por parte dos gestores municipais foram utilizados dois grupos de municípios, um de tratamento e um de controle. Os grupos de tratamento e controle serviram para comparações no período após as fiscalizações da CGU.

O grupo de tratamento é composto de 119 municípios fiscalizados em 2003/2004 e o grupo de controle é formado por 709 municípios não fiscalizados pela CGU. Foram excluídos do grupo de tratamento, 16 municípios fiscalizados pela segunda vez entre 2005 e 2008. Também foram excluídos do grupo de controle 150 municípios fiscalizados pela primeira vez entre 2005 e 2008 (Tabela 2).

Tabela 2 - Grupos de tratamento x controle

UF	Controle	Tratamento
BA	300	47
MA	160	22
PA	84	26
PI	165	24
Total	709	119

Fonte: Elaboração do autor

4.2 Dados

Na elaboração dos indicadores de gestão municipal de recursos do FUNDEF, foram utilizados dados coletados em três anos do Censo Escolar da Educação Básica do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) e da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério do Trabalho e Emprego.

Para os indicadores de infraestrutura, equipamentos, dependências, quantidade de docentes e quantidade de funcionários foram utilizadas informações de todas as escolas públicas municipais em atividade nos anos de 2000, 2002 e 2009, nos 994 municípios dos quatro estados que receberam complementação do FUNDEF entre 2001 e 2004.

Na elaboração do indicador de remuneração dos docentes, foram utilizados dados da RAIS agregados por município também dos anos de 2000, 2002 e 2009. Foram necessários dois filtros para a identificação dos professores do ensino fundamental de escolas públicas municipais: Ocupação e estabelecimento.

O primeiro filtro, relacionado à ocupação, demandou uma compatibilização entre a CBO (Classificação Brasileira de Ocupações) de 94 e a de 2002, dado que a última somente foi implementada em 2003.

Quadro I - CBO 94 X CBO 2002

CBO - 94	CBO - 2002
Professores de ensino de 1º grau	Professores de nível médio no ensino fundamental
	Professores de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta séries)
	Professores de nível superior no ensino fundamental
	Professores de nível superior do ensino fundamental (quinta a oitava séries)
	Professores leigos no ensino fundamental

Fonte: CBO 94 e CBO 2002

Conforme é possível perceber do Quadro I, na classificação da CBO-94, utilizada até 2002, os professores do atual ensino fundamental eram classificados como professores de ensino de 1º grau. A partir de 2003,

com a CBO-2002, os professores de ensino de 1º grau passaram a ser classificados de cinco formas diferentes. Assim, para os indicadores de remuneração de docentes nos anos 2000 e 2002, foi utilizada a classe professores de ensino de 1º grau, classificação CBO 94, que hoje corresponde ao ensino fundamental. Já para a remuneração dos docentes no ano de 2009, foram utilizadas as cinco classes de professores do ensino fundamental classificadas na CBO 2002.

Identificados os professores do ensino fundamental em cada município, o filtro seguinte, relacionado aos estabelecimentos, permitiu identificar apenas os profissionais com vínculos com a administração pública municipal. Assim, a próxima etapa foi calcular a média municipal da média anual de remuneração dos professores com vínculo ativo até 31/12 de cada ano com autarquias municipais, fundações municipais ou o poder executivo municipal.

Assim como com os dados do Censo Escolar e os demais indicadores, as informações da RAIS de 2002 permitiram construir o indicador de remuneração dos docentes da linha de base e com os dados de 2009 foi passível avaliar se houve impacto na remuneração dos docentes após as fiscalizações da CGU.

4.3 Indicadores de gestão - FUNDEF

Foram elaborados indicadores de gestão de recursos do FUNDEF por parte do gestor local a partir de informações da estrutura e da remuneração dos docentes das escolas municipais em atividade no período de 2002 à 2009. Assumindo a premissa de que, após as fiscalizações da CGU aconteceriam menos desvios ou uma aplicação mais eficiente dos recursos federais, os indicadores permitiriam enxergar se os recursos passaram a ser mais bem empregados.

Os indicadores de gestão de recursos nas escolas municipais foram agrupados em quatro dimensões:

- Infraestrutura
- Equipamentos
- Dependências
- Docentes/funcionários

Foi elaborado um indicador para cada uma das dimensões de infraestrutura, equipamentos e dependências. Apenas a dimensão de docentes/funcionários é representada por mais de um indicador (três). A seguir, os seis indicadores serão apresentados nas suas respectivas dimensões.

Infraestrutura

O indicador de infraestrutura escolar é um número de 0 a 1 calculado para todas as escolas públicas municipais dos 994 municípios dos grupos de controle e tratamento. O indicador para cada escola (*IdIEesc*) foi calculado da seguinte forma:

$$IdIEesc = \frac{(Energia + Agua + Esgoto + Lixo)}{4}$$

Energia – 1 se a escola possuía abastecimento de energia elétrica à época (rede pública ou de outra fonte); 0 se não.

Água – 1 se a escola possuía abastecimento de água à época (rede pública ou de outra fonte); 0 se não.

Esgoto – 1 se a escola possuía esgoto sanitário à época (rede pública ou fossa); 0 se não.

Lixo – 1 se a escola possuía coleta periódica de lixo à época; 0 se não.

O indicador de infraestrutura escolar de cada um dos 994 municípios (*IdIEmun*) nos dois períodos¹⁰ 2002 e 2009, foi calculado como a média do indicador das *n* escolas municipais do município em cada período.

$$IdIEmun = \frac{\sum_{i=1}^n IdIEesc_i}{n}$$

Equipamentos na escola

O indicador de equipamentos na escola é um número de 0 a 1 e foi calculado para todas as escolas públicas municipais de todos os 994 municípios. O indicador para cada escola (*IdEQesc*) foi calculado da seguinte forma:

$$IdEQesc = \frac{(Vid + Tv + Parabol + Retro + Comp + Impress + Net + Lab)}{8}$$

Vid – 1 se a escola possuía equipamento de videocassete à época; 0 se não.

Tv – 1 se a escola possuía aparelho de Televisão à época; 0 se não.

Parabol – 1 se a escola possuía antena parabólica à época; 0 se não.

Retro – 1 se a escola possuía retroprojektor à época; 0 se não.

¹⁰ O indicador de Infraestrutura escolar não foi calculado para o ano de 2000, pois a informação sobre coleta de esgoto não foi coletada no Censo daquele ano.

Comp – 1 se a escola possuía microcomputador à época; 0 se não.

Impress – 1 se a escola possuía impressora à época; 0 se não.

Net – 1 se a escola estava conectada à internet à época; 0 se não.

Lab – 1 se a escola possuía laboratório de informática à época; 0 se não.

O indicador de equipamentos na escola de cada um dos 994 municípios (IdEQmun), nos três períodos, 2000, 2002 e 2009, foi calculado como a média do indicador das n escolas municipais do município em cada período.

Dependências na escola

Assim como nas dimensões anteriores, o indicador de dependências na escola é um número de 0 a 1 e foi calculado para todas as escolas públicas municipais de todos os 994 municípios. O indicador para cada escola (IdDEesc) foi calculado da seguinte forma:

$$IdDEesc = \frac{(Diret + Quadra + Sal_Prof + Biblio + Cozinha + Sanit)}{6}$$

Diret – 1 se a escola possuía sala para diretoria à época; 0 se não.

Quadra – 1 se a escola possuía quadra esportiva à época; 0 se não.

Sal_Prof – 1 se a escola possuía sala de professores à época; 0 se não.

Biblio – 1 se a escola possuía biblioteca à época; 0 se não.

Cozinha – 1 se a escola possuía cozinha à época; 0 se não.

Sanit – 1 se a escola possuía sanitário dentro do prédio à época; 0 se não.

E assim como nas dimensões anteriores, o indicador de dependências na escola de cada um dos 994 municípios (IdDEmun), nos três períodos, 2000, 2002 e 2009, foi calculado com a média do indicador das n escolas municipais do município em cada período.

$$IdDEmun = \frac{\sum_{i=n} IdDEesc_i}{n}$$

Docentes/funcionários

Para representar a dimensão docentes/funcionários, foram elaborados três indicadores. Dois indicadores relacionados à quantidade de docentes e funcionários nas escolas municipais e um terceiro relativo à remuneração dos docentes. Os dois primeiros indicadores foram calculados para todas as escolas públicas municipais dos 994 municípios, enquanto o terceiro foi mensurado apenas no nível do município.

Para o indicador de quantidade de docentes (*IdQDesc*) da escola, utilizou-se a razão da quantidade de alunos do ensino fundamental matriculados na escola e a quantidade de todos os docentes do mesmo nível de ensino em atividade na escola.

$$IdQDesc = Alunos/Docentes$$

Alunos – Quantidade de alunos do ensino fundamental matriculados na escola à época

Docentes – Quantidade de docentes do ensino fundamental em atividade na escola à época

O indicador de quantidade de docentes de cada um dos 994 municípios (*IdQDmun*) nos três períodos, 2000, 2002 e 2009, foi calculado com a média do indicador das *n* escolas municipais do município em cada período.

$$IdQDmun = \frac{\sum_{i=1}^n IdQDesc_i}{n}$$

O indicador de quantidade de funcionários de cada escola (*IdQFesc*) foi calculado como a razão da quantidade de alunos do ensino fundamental matriculados na escola e a quantidade de funcionários em atividade na escola à época.

$$IdQFesc = Alunos/Funcionarios$$

Alunos – Quantidade de alunos do ensino fundamental matriculados na escola

Funcionários – Quantidade de funcionários em atividade na escola à época

O indicador de quantidade de funcionários de cada um dos 994 municípios (*IdQFmun*) nos três períodos, 2000, 2002 e 2009, foi calculado com a média do indicador das escolas *n* municipais do município em cada período.

$$IdQFmun = \frac{\sum_{i=n} IdQFesc_i}{n}$$

O terceiro indicador ($IdRMmun$), que relaciona-se com a remuneração dos docentes das escolas municipais, foi calculado para cada município como a média da remuneração média do ano de todos os k professores de ensino fundamental em atividade no município à época.

$$IdRMmun = \frac{\sum_{i=k} Remun_i}{k}$$

Remun – Remuneração média do ano de professor do ensino fundamental com vínculo ativo com escola municipal em 31/12 do ano do indicador.

Diferente dos demais indicadores, não existe um indicador por escola, mas apenas por município.

5. Resultados

Os resultados dos seis indicadores das quatro dimensões serão apresentados no painel do período 2002 à 2009. O painel detalha os indicadores dos grupos de tratamento e controle para o período. No painel, é calculado, para cada indicador, a diferença entre os dois grupos em cada ano do período. A última coluna apresenta a diferença entre os dois anos da diferença entre os grupos ou o impacto decorrente das fiscalizações.

$$DifemDif (Impacto) = (Ind_{Tratamento} - Ind_{Controle})_{2009} - (Ind_{Tratamento} - Ind_{Controle})_{2002}$$

5.1 Painel 2002 - 2009

No médio prazo, transcorrido um mandato de quatro anos após as fiscalizações da CGU, houve uma diferença significativa entre os municípios dos grupos de tratamento e controle na dimensão de equipamentos. De acordo com o Quadro 2, a diferença, em 2002, no indicador da dimensão de equipamentos entre os grupos de tratamento e controle que era 0,29%, aumentou para 2,59% em 2009. A diferença de 2,3% entre os dois períodos é significativa a 90% de nível de confiança.

Ou seja, no médio prazo, as escolas dos municípios fiscalizados pela CGU dispunham, em média, 2,3% mais equipamentos pedagógicos audiovisuais (TV, videocassete, parabólica e retroprojeto) e de informática

(computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática) do que as escolas dos municípios que não foram fiscalizados pela CGU. Nas demais dimensões, assim como no curto prazo, não houve diferenças significativas entre os grupos nos dois períodos.

Quadro 2 - Paineis 2002-2009 - Indicadores de gestão do ensino fundamental

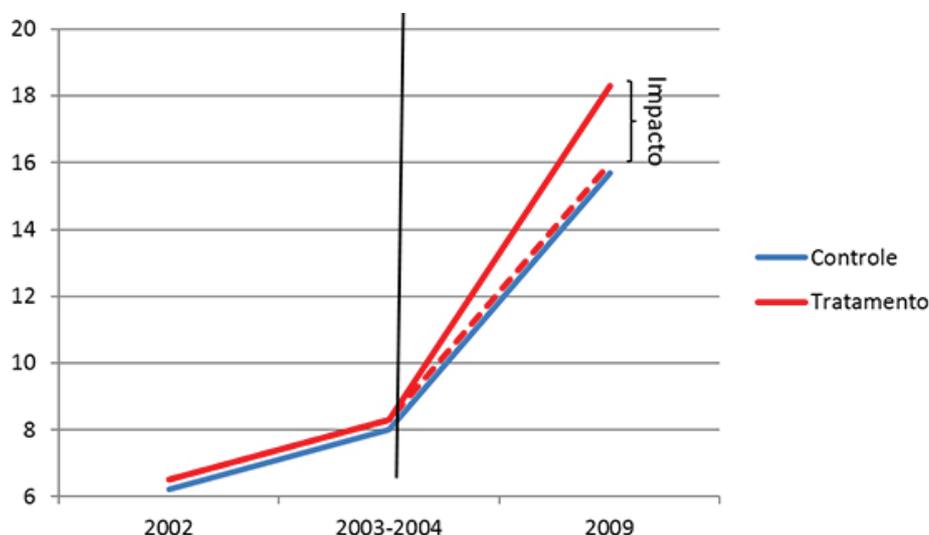
Dimensão	Ind.	2002			2009			Dif em Dif
		Cont	Trat	Dif	Cont	Trat	Dif	
Infra estrutura	IdlEmun	61,42% (0,005)	61,82% (0,012)	0,39% (0,013)	74,42% (0,005)	75,21% (0,012)	0,78% (0,013)	0,39% (0,019)
Equipamentos	IdEQmun	6,23% (0,004)	6,52% (0,009)	0,29% (0,010)	15,68% (0,004)	18,28% (0,009)	2,59% (0,010)	2,30%* (0,014)
Dependência	IdDEmun	23,17% (0,004)	25,04% (0,010)	1,86% (0,011)	37,08% (0,004)	39,36% (0,010)	2,27% (0,011)	0,40% (0,016)
Docentes e funcionários	IdQDmun	25,11 (0,190)	25,59 (0,463)	0,47 (0,501)	19,37 (0,190)	20,48 (0,463)	1,11 (0,501)	0,63 (0,708)
	IdQFmun	12,07 (0,107)	12,22 (0,260)	0,15 (0,281)	7,96 (0,107)	8,21 (0,260)	0,24 (0,281)	- 0,09 (0,398)
	IdRMmun	322,74 (8,81)	343,98 (21,42)	21,23 (23,16)	879,31 (8,43)	919,72 (20,32)	40,41 (22,00)	19,17 (31,94)

Fonte: Elaboração do autor

*significante à 90% de nível de confiança

Após o período das fiscalizações da CGU, em 2003/2004, o indicador da dimensão de equipamentos passou a apresentar uma tendência de crescimento mais acentuada nos municípios que foram fiscalizados. Assumindo a mesma tendência do indicador entre os dois grupos até 2003/2004, pode-se perceber, de acordo com a Gráfico 1¹¹, que a inclinação da reta do indicador nos municípios fiscalizados pela CGU é mais acentuada. Utilizando o contrafactual proporcionado pelo grupo de controle, em 2009, na ausência das fiscalizações da CGU, as escolas nos municípios fiscalizados deveriam dispor, em média, de 15,97% (linha tracejada vermelha) dos equipamentos essenciais, 2,3% a menos do que realmente dispunham em 2009.

Gráfico 1 - Indicador dimensão equipamentos - 2002-2009



11 O gráfico foi elaborado com base em Foguel (2012)

Se os municípios que foram fiscalizados não tivessem sido fiscalizados pela CGU, as escolas municipais nesses municípios teriam, em média, 2,3% menos equipamentos do que efetivamente tinham em 2009. Após um período de quatro anos, as fiscalizações da CGU impactaram de maneira positiva na gestão municipal do ensino fundamental. Mais recursos foram efetivamente revertidos para as escolas da rede municipal, pelo menos para equipá-las de equipamentos pedagógicos audiovisuais (TV, videocassete, parabólica e retroprojeto) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática).

Duas questões decorrem dos dados apresentados. A primeira questão relaciona-se com a premissa assumida de que o indicador da dimensão de equipamentos nos municípios fiscalizados e não fiscalizados começou a divergir apenas após as fiscalizações da CGU. Ou seja, até 2003/2004, o indicador de equipamentos nos grupos de tratamento e controle apresentava tendência semelhante. Quão razoável é a premissa?

Quadro 3 - Paineis 2000 - 2002 - Indicador da dimensão de equipamentos

Dimensão	Ind.	2000			2002			Dif em Dif
		Cont	Trat	Dif	Cont	Trat	Dif	
Equipamentos	IdEQmun	4,84% (0,002)	5,25% (0,005)	0,40% (0,006)	6,10% (0,002)	6,43% (0,005)	0,33% (0,006)	- 0,07% (0,008)

Fonte: Elaboração do autor

De acordo com o Quadro 3, em 2000, as escolas dos municípios que seriam fiscalizados pela CGU dispunham, em média, de 5,25% dos equipamentos essenciais, 0,40% mais equipamentos que as escolas que não seriam fiscalizadas pela CGU em 2003/2004. No ano de 2002, essa diferença manteve-se praticamente inalterada, 0,33%. O indicador da dimensão equipamentos nos dois grupos somente começa a divergir após um período de quatro anos após fiscalizações da CGU. Até 2002, período imediatamente anterior às fiscalizações da CGU, as escolas dos municípios nos dois grupos eram, em média, equipadas de forma semelhante.

A outra questão que se coloca relaciona-se com os diferentes equipamentos que compõem o indicador da dimensão de equipamentos. Qual o peso de cada equipamento no impacto decorrente das fiscalizações da CGU na dimensão de equipamentos da escola? Quais equipamentos contribuíram de maneira mais significativa na melhora geral de equipamentos nas escolas nos municípios fiscalizados pela CGU? De acordo com o Quadro 4, que decompõe o indicador de equipamentos (IdEQmun), percebe-se que em todos os oito equipamentos, as escolas dos municípios fiscalizados apresentaram uma evolução superior à das escolas dos municípios que não foram fiscalizados. No entanto, a diferença é estatisticamente significativa a 90% de nível de confiança para apenas quatro equipamentos, sendo que em três dos quatro, a diferença é significativa a 95% de nível de confiança.

Quadro 4 - Paineis 2002-2009 - Indicador Dimensão equipamentos

Ind	Comp.	2002			2009			Dif em Dif
		Cont	Trat	Dif	Cont	Trat	Dif	
Dimensão equipamentos (IdEQmun)	Video	13,10% (0,005)	13,70% (0,013)	0,60% (0,014)	13,70% (0,005)	16,10% (0,013)	2,30% (0,014)	1,70% (0,019)
	Tv	15,60% (0,007)	16,30% (0,018)	0,70% (0,020)	36,70% (0,007)	39,00% (0,018)	2,20% (0,020)	1,50% (0,028)
	Parabol	12,30% (0,005)	12,80% (0,011)	0,40% (0,012)	11,40% (0,005)	15,30% (0,011)	3,90% (0,012)	3,50%** (0,017)
	Retro	2,20% (0,003)	2,20% (0,008)	0,00% (0,008)	9,20% (0,003)	10,60% (0,008)	1,40% (0,008)	1,40% (0,012)
	Comput	3,10% (0,005)	3,30% (0,013)	0,20% (0,015)	21,90% (0,005)	24,30% (0,013)	2,40% (0,015)	2,10% (0,021)
	Impress	2,70% (0,005)	3,00% (0,012)	0,20% (0,013)	18,20% (0,005)	21,70% (0,012)	3,50% (0,013)	3,20%* (0,019)
	Internet	0,10% (0,003)	0,20% (0,008)	0,10% (0,008)	7,70% (0,003)	10,70% (0,008)	3,00% (0,008)	3,00%** (0,012)
	Lab Info	0,70% (0,003)	0,80% (0,006)	0,10% (0,007)	6,60% (0,003)	8,50% (0,006)	2,00% (0,007)	1,90%** (0,009)

Fonte: Elaboração do autor

*significante à 90% de nível de confiança, **significante à 95% de nível de confiança

Após as fiscalizações da CGU, o percentual de escolas que eram equipadas com antena parabólica, acesso à internet, laboratórios de informática e impressora aumentou de forma mais acentuada nos municípios que foram fiscalizados. Entre 2002 e 2009, a diferença do percentual de escolas que dispunham de antena parabólica entre os municípios do grupo de tratamento e do grupo de controle, por exemplo, aumentou 3,5%. Em 2002, em média, 12,3% das escolas dos municípios que não foram fiscalizados pela CGU possuíam antena parabólica. O percentual era 0,5% superior para os municípios que seriam fiscalizados pela CGU em 2003/2004, 12,8%. Em 2009, após as fiscalizações, o percentual aumentou para 15,3, ou 3,9% maior do que nos municípios que não foram fiscalizados pela CGU.

No que se refere a acesso à internet e laboratórios de informática, o impacto decorrente das fiscalizações da CGU foi de 3% e 1,9% respectivamente. Em 2002, o percentual de escolas municipais que tinham acesso à internet ou laboratórios de informática era muito baixo, menos de 1%. Entre 2002 e 2009, em média, o percentual de escolas que possuíam acesso à internet aumentou de 0,2% para 10,7% nos municípios que foram fiscalizados pela CGU. Enquanto que nos municípios que não foram fiscalizados, o aumento foi de 0,1% para 7,7%, 3% menor.

Em 2009, nos municípios fiscalizados pela CGU, o percentual de escolas que dispunham de laboratório de informática era, em média, 2% maior do que o percentual nos municípios que não foram fiscalizados. A diferença entre os grupos aumentou após 2003/2004. Em 2002, a diferença do percentual das escolas que tinham o equipamento entre os municípios dos dois grupos era de apenas 0,1%.

A última diferença significativa encontrada entre os grupos de tratamento e controle foi a do percentual de escolas com impressora. Entre 2002 e 2009, a diferença do percentual de escolas que dispunham do equipa-

mento entre os municípios que foram fiscalizados e os que não foram aumentou 3,2%. Em 2002, em média, 2,7% das escolas nos municípios que não seriam fiscalizados pela CGU em 2003/2004 tinham impressora. O percentual era um pouco superior nos municípios que seriam fiscalizados, 3%. Em 2009, a diferença do percentual entre os dois grupos aumentou para 3,5%. Deduzindo-se a diferença de 2009 com a diferença inicial de 2002, encontramos o impacto de 3,2%.

5.2 Robustez

Com o objetivo de garantir robustez aos resultados encontrados, um grupo de 46 municípios selecionados entre 2011 e 2014 foi comparado com um grupo de controle elaborado a partir do grupo de controle inicial. A comparação permitirá confirmar se o impacto das fiscalizações da CGU aferido em 2009 é unicamente decorrente do tratamento ou se está correlacionado com algum viés no processo de seleção de municípios do programa.

O grupo de municípios selecionados após 2009 emulará um grupo de tratados com placebo, pois as fiscalizações da CGU ocorreram somente após aquele período. Sendo assim, espera-se que não haja divergência significativa entre os grupos de tratamento (placebo) e controle em qualquer uma das dimensões avaliadas no período 2002-2009.

Os municípios selecionados entre 2009 e 2010, que poderiam compor o nosso grupo de tratamento (placebo), foram deixados de fora. Os anos de 2009 a 2010 correspondem ao período em que o processo de seleção dos municípios foi alterado pela própria CGU para permitir a avaliação de Zamboni (2012). Somente a partir de 2011, a CGU retomou a sistemática de seleção anterior.

Tabela 3 - Grupos de tratamento (placebo) x controle

UF	2011-2014	
	Controle	Tratamento
BA	261	20
MA	141	7
PA	58	13
PI	146	6
Total	606	46

Fonte: *Elaboração do autor*

Entre 2011 e 2014, 63 municípios foram selecionados pela CGU nos estados da Bahia, Maranhão, Pará e Piauí. Do total de municípios selecionados pela CGU no período, foram excluídos 17 municípios que já haviam sido fiscalizados entre 2005 e 2010. Os 46 municípios remanescentes compõem o grupo de tratamento (placebo). Do grupo de controle inicial foram excluídos os municípios selecionados entre 2005 a 2014. O grupo de controle para comparação com o grupo de tratamento (placebo) é composto de 606 municípios (Tabela 3).

Quadro 5 - Painel 2002-2009 – Indicadores de gestão do ensino fundamental - Placebo

Dimensão	Ind.	2002			2009			Dif em Dif
		Cont	Trat	Dif	Cont	Trat	Dif	
Infra estrutura	IdEmun	61,70% (0,005)	60,50% (0,019)	- 1,30% (0,02)	74,70% (0,005)	73,90% (0,019)	- 0,80% (0,02)	0,50% (0,028)
Equipamentos	IdEQmun	6,30% (0,004)	5,80% (0,014)	- 0,50% (0,015)	16,00% (0,004)	14,60% (0,014)	- 1,40% (0,015)	-0,90% (0,021)
Dependência	IdDEmun	23,30% (0,005)	22,30% (0,017)	- 1,00% (0,017)	37,40% (0,005)	35,60% (0,017)	- 1,80% (0,017)	- 0,80% (0,025)
Docentes e funcionários	IdQDmun	25,06 (0,229)	25,87 (0,832)	0,81 (0,863)	17,72 (0,229)	18,61 (0,832)	0,89 (0,863)	0,08 (1,22)
	IdQFmun	12,93 (0,177)	13,95 (0,644)	1,02 (0,668)	8,41 (0,177)	8,62 (0,644)	0,21 (0,668)	- 0,81 (0,945)
	IdRMmun	320,84 (9,36)	338,03 (34,48)	17,19 (35,73)	868,64 (8,92)	899,87 (34,02)	31,23 (35,18)	14,04 (50,14)

Fonte: Elaboração do autor

De acordo com o Quadro 5, percebe-se que não houve diferença significativa para nenhum dos indicadores avaliados entre os grupos de tratamento placebo e controle no período 2002 e 2009. Os 46 municípios do grupo de tratamento (placebo), que somente seriam fiscalizados pela CGU entre 2011 e 2014, comportaram-se de forma similar, entre 2002 e 2009, aos municípios que não foram fiscalizados pela CGU. Os resultados são suficientes para assegurar maior robustez aos resultados encontrados no capítulo anterior.

6. Considerações finais

O programa de fiscalização por sorteios públicos da CGU foi criado em 2003 com o objetivo primordial de dissuadir a corrupção nos municípios com até 500 mil habitantes. Desde a sua criação, mais de 2.000 municípios já foram fiscalizados. A cada nova edição do programa multiplicam-se as situações de irregularidades/ilegalidades encontradas pelas equipes da CGU nas fiscalizações.

A despeito do grande destaque na mídia dos achados das fiscalizações, os resultados da avaliação sobre a efetividade do programa realizada até o momento são ambíguos. O programa é efetivo para dissuadir a corrupção? Zamboni (2012) concluiu que o programa de fiscalizações da CGU é capaz de dissuadir irregularidades/ilegalidades por parte dos gestores municipais na realização de compras públicas, mas ineficaz para garantir que os objetivos das políticas públicas sejam atendidos.

Utilizando uma abordagem diferente da de Zamboni (2012), o objetivo deste trabalho é avaliar o impacto das fiscalizações da CGU na gestão municipal dos recursos do FUNDEF. As duas principais diferenças deste trabalho com o trabalho mencionado referem-se ao momento em que fiscalização impacta na gestão e ao tipo de política pública impactada.

Duas características do programa de fiscalização da CGU permitiram avaliar o impacto das fiscalizações na gestão de recursos do FUNDEF pelo município. A primeira é a forma de seleção dos municípios. Selecionados de forma aleatória, os municípios foram divididos em grupos de tratamento e controle, isolando os demais efeitos que poderiam impactar na gestão do Fundo.

A segunda característica relaciona-se com a diferença do escopo das fiscalizações da CGU quando o município fiscalizado era de um estado que havia recebido complementação federal do FUNDEF. Como regra, por uma questão de competência legal, pois são recursos do próprio município e do estado, o FUNDEF não foi objeto de fiscalização da CGU. Apenas nos municípios dos quatro estados (BA, PA, PI e MA) que receberam complementação do FUNDEF, entre 2001 e 2003, as equipes da CGU auditaram a regular aplicação de todo recurso do Fundo disponível para o município.

Para avaliar o impacto das fiscalizações na gestão municipal do FUNDEF foram utilizados dados das fiscalizações da CGU em 2003 e 2004 nos quatro estados que receberam complementação federal do FUNDEF no período e dados em painel dos seis indicadores das quatro dimensões de gestão municipal na educação para o período 2002 à 2009.

Os resultados encontrados apontam que as fiscalizações da CGU foram efetivas para alterar a aplicação de recursos por parte dos gestores locais apenas na dimensão de equipamentos das escolas municipais. Após quatro anos, as escolas dos municípios fiscalizados pela CGU são, em média, 2,3% melhores provisionadas de equipamentos pedagógicos audiovisuais (parabólica, TV, videocassete e retroprojetor) e de informática (computadores, impressoras, internet e laboratórios de informática). Nas outras três dimensões, não houve diferenças significativas entre os indicadores dos municípios que foram fiscalizadas e os que não foram fiscalizados pela CGU.

Referências

- ALAM, M. S. A theory of limits on corruption and some applications. **Kyklos**, v. 48, n. 3, p. 419-435, 1995.
- ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.S. **Mostly Harmless Econometrics: An empiricist's companion**. 1º ed, Princeton University Press, 2008.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, jun. 1999. v. 14, n. 40, p. 111-141.
- BECKER, G. Crime and Punishment: na economic approach. **Journal of Political Economy**, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217, Mar./Apr. 1968.
- BRASIL.MEC. INEP. **Censo Escolar da Educação Básica de 2000, 2002 e 2009**. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 05 mai 2014.
- _____. MEC. INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica: 2000, 2002 e 2009**. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: 05 mai. 2014.
- _____. MF. STN. **Boletim Mensal FUNDEB/FUNDEF**. Disponível em. <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/boletim_fundebfundef.asp>. Acesso em 05 mai. 2014.
- _____. MTE. RAIS – Relatório Anual de Informações Sociais de 2000, 2002 e 2009. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: 05 mai. 2014.
- DI TELLA, R.; SCHARGRODSKY, E. The Role of Wages and Auditing During a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**, 46, Vol. 1, pp.269-292, Abril 2003.
- FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. **The Quarterly Journal of Economics**, 5 jan. 2008. v. 123, n. 2, p. 703-745...
- FOGUEL, F. G. Diferenças em Diferenças. In: MENEZES-FILHO N. A. (Org.). **Avaliação Econômica de Projetos Sociais**. São Paulo, Dinâmica Gráfica e Editora, 2012, p. 69-84. Disponível em <http://www.fundacaoitausocial.org.br/_arquivosstaticos/FIS/pdf/livro_aval_econ.pdf>. Acesso em: 05 maio. 2014
- MENDES, M. **Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União**. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/>>. Brasília, 2004. Acesso em: 04 mai. 2014.
- _____. Descentralização do ensino fundamental: Avaliação de resultados do Fundef. **Planejamento e Políticas Públicas**, 5 out. 2009. v. 0, n. 24.

- OLKEN, B. Monitoring corruption. *Journal of Political Economy*. Vol. 115, no 2, pp.200-249, April 2007.
- REIS, R. V. A Performance Measurement Framework for the Brazilian Office of the Comptroller General (CGU) Based on International Frameworks, 2012. Disponível em <<http://www.gwu.edu/~ibi/pesquisa.html>>. Acesso em: 05 mai. 2014.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.15,n.3, p.5-17, jul./set. 1995.
- SOARES, S. S. D.; NASCIMENTO, P. A. M. M. Evolution of the cognitive achievement of Brazilian youth on Pisa. **Cadernos de Pesquisa**, abr. 2012. v. 42, n. 145, p. 68–87.
- VELOSO, F. 15 anos de avanços na educação no Brasil: Onde estamos? In: VELOSO, F. et al. (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2009. p. 117-143.
- ZAMBONI FILHO, Y. B. **Avaliando o avaliador: evidências de um experimento de campo sobre as auditorias da CGU**. [S.l.]: [s.n.], 2012. Thesis. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10163>>. Acesso em: 4mai. 2014.

A Fiscalização nos Empreendimentos de Mobilidade Urbana após a Vigência da Lei N.º 12.587, de 2012

The surveillance in urban mobility developments after the law 12.587/2012

Carlos Alberto Ayupe Vitoi*

Resumo

Este artigo tem como principal objetivo apresentar os desafios e as oportunidades que surgem para a Auditoria Interna do Poder Executivo Federal, no âmbito do acompanhamento dos resultados das ações públicas para a mobilidade urbana, em decorrência do expressivo investimento da União no setor, aliado à vigência da Lei n.º 12.587, de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Palavras-chaves: mobilidade urbana; política pública; auditoria.

Abstract

The main objective of this article is to present the challenges and opportunities for the Internal Audit of the Federal Government, regarding the study of public actions towards urban mobility, due to the significant investment made by the Brazilian Government in this sector, according to the current Federal Law that instituted the Urban Mobility National Policy.

Keywords: urban mobility; public politic; auditing.

*Analista de Finanças e Controle da CGU. Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades.

I. Introdução

Em 12 de abril de 2012, entrou em vigor a Lei n.º 12.587, denominada Lei da Mobilidade Urbana, que instituiu os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tornando-a um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental e da melhoria das condições urbanas das cidades.

Como apontado por Guimarães (2012), a referida norma reserva especial atenção aos serviços públicos de transportes, bem como os princípios de direito que os orienta, reconhecendo, inclusive, a essencialidade, a sustentabilidade, a mobilidade e a acessibilidade como diretrizes fundamentais do desenvolvimento sustentável e da convivência no contexto urbano.

Já o IPEA (2013) identificou que “a nova lei preserva quase que a totalidade dos princípios e das diretrizes da Política Nacional da Mobilidade Urbana Sustentável, formulados pelo Ministério das Cidades em 2004”, entre eles a acessibilidade universal e a equidade no acesso ao transporte público coletivo; aspectos relacionados ao planejamento urbano e ao controle e uso do solo; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Além desses princípios, pode-se destacar a atenção especial que foi dada à qualidade da prestação do serviço de transporte público, como também a sustentabilidade dos sistemas de transporte urbano e a transparência e participação social nas diversas fases da prestação desse serviço.

Essas últimas diretrizes incorporam uma visão atualizada dos empreendimentos de infraestrutura, como apontado por Takeshi e Almeida (2011), na qual “o principal da infraestrutura não é a obra em si, mas o serviço público prestado com base na obra”.

As citadas inovações normativas, combinadas ao expressivo investimento federal, por meio do Ministério das Cidades, em empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana implantados por estados e municípios, repercutem na ação fiscalizadora da CGU, ao indicar a necessidade de se realinhar o foco e o escopo de atuação, como forma de contribuir para o objetivo maior da política pública, que é a prestação de serviço com qualidade e a melhoria de vida da população.

Dessa maneira, tem-se como desafio incorporar à fiscalização a análise de requisitos relacionados ao serviço decorrente de empreendimentos de infraestrutura, concomitantemente à verificação da conformidade da implantação de uma obra de engenharia, tema amplamente conhecido pela CGU.

Assim, esse artigo se propõe a identificar os elementos técnicos fundamentais para que os empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana e os respectivos sistemas de transporte urbano possam atingir os resultados almejados da política pública, em especial a melhoria da qualidade do serviço prestado.

Ao final, espera-se contribuir para uma visão atualizada em relação à fiscalização de empreendimentos de infraestrutura, no caso de mobilidade urbana, incorporando-se à análise de conformidade, focada na verificação de custos de obras, especificações técnicas e na identificação de eventuais superfaturamentos, a avaliação dos elementos que poderão contribuir para a qualidade do serviço decorrente da obra pública.

2. O modelo institucional dos sistemas de transporte urbano

A República Federativa do Brasil, tendo como entes federados a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, tem organização institucional que repercute na construção dos sistemas de transporte urbano, destacando-se:

- A distribuição de competências complementares e subsidiárias entre os entes federativos;
- A possibilidade de alteração das políticas para o transporte em função da renovação periódica dos governantes;
- A operação do serviço pela iniciativa privada, a partir de concessão estatal, tendo necessidade de arbitragem em relação à disponibilidade e qualidade do serviço, custos aos usuários, entre outros.

A Constituição de 1988 determinou aos Municípios a função de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, com a União restando a função de legislar sobre transporte e trânsito.

Já em relação à União, a Carta Magna atribuiu competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, como também a competência privativa de legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes, o que foi atendido com a vigência da Lei nº 12.587/2012.

Por sua vez, o capital privado atua como concessionário do serviço de transporte ou como fornecedor de insumos e serviços que permitem a plena operação do sistema. No primeiro grupo estão aqueles que recebem do Estado, a concessão, permissão ou autorização para operar os sistemas de transporte. Já no segundo, destaca-se a indústria automobilística, que fornece os equipamentos aos operadores do sistema e, em outra vertente, atua junto aos governos incentivando que as políticas de desenvolvimento urbano prevejam investimentos na ampliação dos sistemas de transporte.

Os indivíduos, os usuários e os grupos organizados completam o tripé dos atores diretamente relacionados com o modelo institucional do sistema de transporte urbano.

Além dos atores anteriormente mencionados, o sistema de transporte urbano influencia e é afetado por agentes fora dos limites do setor. Em um contexto ampliado, verifica-se a inter-relação entre o sistema de transporte com o planejamento territorial, o urbanismo, a ocupação do espaço urbano e o valor da terra, o desenvolvimento econômico e social das cidades e, por consequência, a qualidade de vida dos moradores daquele espaço territorial.

3. Mobilidade e Acessibilidade

De acordo com Alves e Raia Junior (2009), mobilidade urbana é compreendida como “[...] a facilidade de deslocamentos de pessoas e bens dentro de um espaço urbano e, acessibilidade como o acesso da população para realizar suas atividades e deslocamentos. O conceito de mobilidade está relacionado com os deslocamentos diários (viagens) de pessoas no espaço urbano”.

Já a Lei n.º 12.587/2012 sintetizou o conceito de mobilidade urbana como a condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano.

Entretanto, o conceito de mobilidade urbana não se restringe à questão do transporte. Como já apontado pelo Ministério das Cidades, em publicação que aborda as bases da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a mobilidade urbana se relaciona com três áreas estratégicas: o desenvolvimento urbano; a sustentabilidade ambiental; a inclusão social.

Portanto, entende-se que a abrangência da atuação e dos efeitos da mobilidade urbana extrapola os limites dos meios de transporte, inter-relacionando-se com a organização territorial e a sustentabilidade das cidades.

Conclui-se, então, que, mais do que uma intervenção de engenharia, a implantação de empreendimentos de mobilidade urbana tem o condão de interferir nos fluxos das cidades, na organização espacial, na melhoria da qualidade do ar, na qualidade do serviço de transporte público coletivo e no comportamento e na condição de vida das pessoas.

4. O investimento federal em mobilidade urbana

Os grandes eventos esportivos que o Brasil vem sediando, além da evidência da dificuldade de se deslocar nos grandes aglomerados urbanos, despertaram no Governo Federal a necessidade de se ampliar o investimento no setor da mobilidade urbana, seja por meio da melhoria dos sistemas existentes ou, principalmente, financiando a construção de novos equipamentos de transporte em diversas cidades brasileiras.

Inicialmente concentrados nas cidades-sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014, ainda estão sendo investidos R\$ 8 bilhões, por meio de linha de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), denominada Pró-Transporte.

Posteriormente, o Ministério das Cidades instituiu processo seletivo destinado a aportar recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS em empreendimentos de mobilidade urbana de municípios com mais de 700 mil habitantes, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, no denominado PAC Grandes Cidades. Nesta modalidade, cujo resultado do processo seletivo foi conhecido em 24 de abril de 2012 com a publicação da Portaria n.º 185 do Ministério das Cidades, está previsto o investimento de R\$ 25 bilhões, sendo R\$ 11 bilhões do Orçamento Geral da União.

Além desses investimentos, a União estendeu às cidades com população entre 250.000 e 700.000 habitantes os investimentos em mobilidade urbana, aplicando mais R\$ 7 bilhões por meio do PAC Médias Cidades.

Em decorrência das manifestações de junho de 2013, nas quais a população foi às ruas cobrando dos governantes a melhoria da qualidade dos serviços públicos, o Governo Federal instituiu o Pacto pela Mobilidade, por meio do qual serão investidos R\$ 60 bilhões em empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana.

Portanto, somente o Governo Federal estará investindo nos próximos anos R\$ 100 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana, espalhados pelas cidades brasileiras, por meio do PAC Copa, do PAC Grandes Cidades e Médias Cidades e do Pacto pela Mobilidade. Somada às contrapartidas de estados e municípios, o volume de recursos aplicado neste setor da infraestrutura poderá atingir a cifra de R\$ 140 bilhões em empreendimentos estruturantes que abrangerão obras de engenharia, aquisição de veículos e de sistemas de apoio à operação com o emprego de soluções tecnológicas e de gestão.

Não se pode esquecer que esse expressivo montante de recursos já é regido pela Lei n.º 12.587/2012, em que pese parte dos processos seletivos instituídos pelo Ministério das Cidades terem sido iniciados anteriormente à promulgação da norma legal. Assim, os empreendimentos estruturadores do transporte urbano das cidades brasileiras, que serão apoiados pela União, já deverão estar alinhados com os princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana, especialmente no tocante às diretrizes da regulação dos serviços, do planejamento e da gestão dos sistemas de mobilidade.

5. A lei da mobilidade urbana

A Lei n.º 12.587, promulgada em 3 de janeiro de 2012, representa um avanço no que se refere à formulação e implantação de políticas públicas para o setor de transporte e mobilidade urbana ao estabelecer os instrumentos para que os municípios, no âmbito da competência conferida pela Constituição Federal de 1988 e apoiados pela União, possam atacar os graves problemas de mobilidade e acessibilidade enfrentados pela população brasileira residente nos aglomerados urbanos.

Como mencionado anteriormente, a norma relaciona os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana para que esta seja um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica, ambiental e das condições urbanas das cidades brasileiras. Além disso, define regras para o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana com vistas a ampliar a qualidade dos serviços de transporte prestados; confere aos usuários dos sistemas de transporte os mesmos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, como também o direito da população de participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana.

Já em relação aos modos de transporte, a Lei tem como diretriz a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

A norma pretende, ainda, tornar universal a acessibilidade, entendida como a possibilidade de se atingir os destinos desejados, com todos os cidadãos podendo ingressar de maneira igualitária no sistema de transporte público coletivo. Para tal, define como diretriz para a regulação dos serviços de transporte a adoção da modicidade tarifária e inova incorporando o conceito de tarifa de remuneração. Com isso, estabelece que fontes não operacionais do sistema de transporte contribuirão para a redução da tarifa, desonerando os usuários do transporte público.

No que se refere ao planejamento, o novo regramento determina que municípios com mais de 20 mil habitantes devem elaborar Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os planos diretores ou nele inseridos. Isso representa um avanço em uma área em que o Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257, de 10/7/2011) foi tímido, tendo em vista ter limitado aos municípios com mais de 500 mil habitantes a elaboração de tal planejamento.

A Lei é um avanço, mas isoladamente não irá resolver os problemas da mobilidade urbana e metropolitana. A sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras, assim como a redução dos congestionamentos com a melhoria da capacidade de deslocamento da população, somente serão obtidas a partir da atuação efetiva dos diversos atores nas respectivas esferas de poder, seja a União apoiando e fomentando a ampliação dos investimentos em infraestrutura, sejam os entes federativos realizando o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana, adequando os dispositivos definidos na Lei às realidades locais.

6. O papel da CGU no monitoramento da política da mobilidade: os desafios e as novas linhas de atuação

Pilar da nova política de mobilidade, os serviços resultantes dos sistemas de transporte que serão construídos com recursos federais deverão ser prestados com eficácia e eficiência, fundamentados em índices de qualidade plenamente conhecidos e divulgados à população.

O alcance de índices de qualidade e o desempenho do sistema de transportes estão diretamente relacionados com o nível de atendimento das expectativas do usuário. Em seu manual de planejamento da operação, a EBTU (1988) descreve os principais atributos ponderados pelos usuários para fazer a avaliação ou opção por um modal ou sistema de transporte: confiabilidade, acessibilidade, tempo de deslocamento, conveniência (relativo à operação ou aspectos físicos do sistema), conforto, segurança e economicidade e custo de tarifas.

Considerando a importância conferida pela Lei da Mobilidade Urbana à qualidade dos serviços prestados pelo sistema de transporte urbano, a verificação do atendimento aos atributos de qualidade deverá ser objeto de avaliação em dois momentos distintos: por ocasião da análise dos projetos relacionados aos empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana; regularmente, em decorrência da própria operação do sistema de transporte.

No que se refere à análise dos projetos dos empreendimentos de mobilidade urbana apoiados pela União, faz-se necessária uma atualização do escopo de fiscalização da CGU, com a verificação de elementos que poderão contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados e, como consequência, o alcance dos objetivos dessa política pública. Como contribuição a essa reflexão, apresenta-se, a seguir, requisitos considerados fundamentais nessa avaliação.

6.1 Planejamento Integrado

O ciclo do planejamento da mobilidade urbana é constituído por planos diretores de transporte e circulação (nível estratégico), pelos planos no nível tático, nos quais se definem as obras e demais intervenções e, também, pelos projetos operacionais (anteprojeto, projetos básico e executivo) que detalham os empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana.

Segundo Mello (1981), o processo de planejamento dos sistemas de transportes é baseado na coleta, análise e interpretação dos dados relativos às condições existentes e ao seu desenvolvimento histórico, nas metas e objetivos da comunidade, na previsão do desenvolvimento da sociedade em questão e na demanda futura pelo transporte. Entretanto, essa definição não considera a influência que o próprio planejamento de trans-

porte no futuro da comunidade beneficiada, pois, à medida que se planeja, influencia-se o futuro, sendo alterada, portanto, a posição relativa entre o estado desejado (imagem-objetivo) e o estado atual (diagnóstico) e, conseqüentemente, o caminho que se deve traçar entre um e outro.

Já de acordo com Vasconcellos (2012), o processo de planejamento deve definir claramente como a sociedade e os grupos organizados serão incluídos no processo de decisão. Aponta ainda que os dados técnicos e sociais precisam ser coletados de forma que ilustrem a vida econômica e social das cidades, cruzando informações sobre uso do solo e transporte, que devem representar as condições existentes de acessibilidade, segurança, conforto, fluidez, qualidade ambiental e custo.

Em função da importância e dos impactos resultantes da implantação de empreendimentos estruturantes de mobilidade urbana na vida das pessoas e no desenvolvimento das cidades, a integração dessas intervenções estruturantes de mobilidade urbana com os elementos do planejamento, ou seja, o Plano Diretor do Município ou da Região Metropolitana e o Plano Diretor de Transporte e Circulação é condição fundamental para a eficácia de qualquer projeto e do macroplanejamento.

Em decorrência dessa relevância, o tema foi objeto de atenção pela Lei da Mobilidade Urbana, destacando-se dois aspectos em especial:

- a obrigatoriedade dos municípios com mais de 20 mil habitantes de elaborarem um Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com o respectivo plano diretor ou nele inserido, ampliando-se a abrangência definida pelo Estatuto das Cidades (Lei n.º 10257, de 10/7/2001) que restringia a municípios com mais de 500 mil habitantes;
- a estruturação do planejamento a partir da definição dos mecanismos e instrumentos de financiamento da implantação e o custeio da operação dos sistemas de mobilidade urbana, baseado nos instrumentos disponíveis, tais como, fontes oficiais de fomento, PPP e concessões.

No que se refere ao planejamento integrado das ações de mobilidade, anteriormente à promulgação da Lei da Mobilidade Urbana a CGU já vinha atuando na verificação da aderência das intervenções financiadas pela União em relação aos planos de mobilidade e ao planejamento local e regional.

Da mesma forma, a qualidade e a suficiência do detalhamento dos projetos operacionais têm sido objeto de monitoramento por parte do Controle Interno, tendo em vista que esses elementos técnicos são fatores essenciais para o sucesso de qualquer obra e empreendimento de engenharia.

Entretanto, a deficiência cultural brasileira no que se refere ao planejamento de médio e longo prazo resulta na precariedade desses componentes do ciclo do planejamento, na desconformidade entre planos e projetos de mobilidade, imprecisão no que se refere ao escopo, objeto e orçamentos dos empreendimentos, podendo, dessa forma, ser considerada a primeira e principal causa de irregularidades.

Assim, em decorrência da atenção dispensada pela Lei ao ciclo do planejamento, novos contornos foram dados à verificação da suficiência e da integração de planos e projetos, referentes aos empreendimentos de mobilidade financiados pela União, sendo necessário estreitar o relacionamento com os gestores federais, responsáveis pela seleção das intervenções financiadas e pelo controle primário da execução, com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais.

6.2 A integração física, tarifária e operacional dos sistemas de mobilidade urbana

Cada novo empreendimento estruturante de mobilidade urbana irá se inserir em sistema de transporte municipal ou metropolitano. Nessa inserção, o planejador urbano busca alcançar a funcionalidade operacional plena, caracterizada pela capacidade do empreendimento de operar sem a necessidade de ações complementares, possuindo integração física, tarifária e operacional entre os diferentes modos de transportes e, com isso, atendendo aos objetivos traçados.

Dessa forma, a integração dos modos de transporte é fator que contribuiu para a melhoria da qualidade da prestação do serviço, ao acrescer ao sistema os atributos de acessibilidade, conveniência e economicidade, fatores que podem conduzir os usuários a optar pelo sistema de transporte público coletivo.

Além disso, a integração dos modais de transporte possui a capacidade de impactar na eficiência da gestão e na operação do sistema de mobilidade urbana, a partir da minimização dos custos operacionais do serviço, de custos de capital, de tempos de percurso e de melhorias na segurança.

Dessa forma, ratifica-se a relevância de se verificar a integração física, tarifária e operacional dos empreendimentos de mobilidade urbana com o sistema de transporte existente, haja vista que, além de contribuir para o sucesso das intervenções, esse componente está em consonância com o princípio da eficiência, eficácia e efetividade na prestação do serviço de transporte, conforme definido no marco legal da mobilidade urbana.

6.3 A equação tarifária

A equação tarifária do transporte público é entendida como o somatório das diversas receitas que possibilitam cobrir as despesas de operação, manutenção e modernização do sistema. O principal componente da equação é a tarifa ou preço público cobrado do usuário pela utilização do serviço. Essa possui um fator social, devendo ter um valor compatível com a renda da população a fim de promover a universalização do acesso ao sistema transporte, mas também deve garantir a continuidade do serviço.

Em relação à equação tarifária, o art. 9º da Lei determina que o regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos tendo como referência a tarifa

de remuneração da prestação. Essa deverá ser definida no respectivo edital que institui o processo de concessão ou permissão do serviço público, sendo assim constituída:

Art. 9º

(...).

§ 1º A tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público coletivo deverá ser constituída pelo preço público cobrado do usuário pelos serviços somado à receita oriunda de outras fontes de custeio, de forma a cobrir os reais custos do serviço prestado ao usuário por operador público ou privado, além da remuneração do prestador.

Com isso a operação e manutenção do sistema de transporte serão custeadas pela tarifa de remuneração e, em caso de déficit, também pelo subsídio tarifário, conforme disposto no § 3º do artigo 9º.

A Lei inova ao introduzir a orientação de que contribuirão para o custeio das operações tanto os usuários diretos quanto os indiretos. Considerando que o transporte público proporciona benefícios mesmo àqueles que não utilizam o serviço, a Lei dispõe que a tarifa também deva ser custeada por meio de subsídios resultantes de externalidades positivas e de fontes específicas de financiamento com origem em outros segmentos.

Por outro lado, caso a operação apresente superávit, o excedente arrecadado deverá ser revertido para a melhoria do próprio sistema de mobilidade urbana.

Aos mecanismos de custeio do sistema de transporte público se incorpora o princípio da modicidade tarifária. Sobre o tema, Bandeira de Melo (2008) definiu que "(...) os valores das tarifas devem ser acessíveis aos usuários, de modo a não onerá-los excessivamente, pois o serviço público, por definição, corresponde à satisfação de uma necessidade ou conveniência básica dos membros da Sociedade".

A modicidade tarifária visa à promoção da equidade no acesso ao serviço de transporte público coletivo, de modo a ampliar a utilização desse serviço pela parte da população brasileira cuja renda é inferior à metade de 1 salário mínimo, e que possui severas restrições de atendimento das necessidades básicas, podendo proporcionar à população, em última análise, acréscimos de renda e melhoria do bem-estar social.

A partir dos dispositivos contidos na Lei da Mobilidade Urbana, amplia-se o escopo de monitoramento das intervenções de mobilidade urbana financiadas com recursos federais, incorporando-se a verificação: da aplicação da tarifa de remuneração; do atendimento ao princípio da modicidade tarifária e demais ações que têm por objetivo desonerar os usuários do transporte público, observada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e termos de permissão.

6.4 A priorização do transporte público coletivo e do transporte não motorizado

No que compete à gestão dos sistemas de mobilidade urbana, a nova Lei fornece aos entes federativos instrumentos para interferir no comportamento da demanda individual, visando melhorar a mobilidade das pessoas e a qualidade do ar. Para cumprimento do disposto na Lei, os gestores poderão empregar instrumentos como a restrição e o controle de acesso e a circulação em determinadas áreas e horários para os veículos motorizados; a instituição de penalidades com o objetivo de desestimular o uso da infraestrutura urbana pelo transporte motorizado individual, pedágio urbano; o controle do uso das vias e o disciplinamento da operação de transporte de cargas; a definição do padrão de emissão de poluentes para locais e os horários determinados, podendo condicionar o acesso aos locais sob controle.

O emprego desses instrumentos está relacionado com o cumprimento de diretriz da Política Nacional de Mobilidade Urbana que trata da priorização dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados, como também a dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado.

Desta forma, os planos de mobilidade e os empreendimentos estruturantes financiados pela União e monitorados pela CGU, devem prever a estruturação da rede integrada de mobilidade urbana, a partir do incentivo ao uso do transporte público, oferecendo serviços de qualidade a um custo compatível com a renda da população, desestimulando o uso do transporte individual ao instituir restrições e o controle do acesso e da circulação.

6.5 A transparência, o acesso à informação e o controle social

A Lei da Mobilidade Urbana traz inovações ao dotar o usuário dos sistemas de transporte público dos mesmos direitos dos consumidores em geral, conferidos pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078 de 11/09/1990).

Além disso, garante aos usuários o direito de receber, gratuitamente, (art. 14) informações acerca dos itinerários, horários, tarifas, locais de embarque e desembarque, modos de integração com outros modais. Há que se destacar que, embora seja óbvia, tal situação não prevalece atualmente nos sistemas de transportes das cidades brasileiras.

Desta forma, visando cumprir a Lei e prestar adequadamente as informações aos consumidores do transporte público, os novos empreendimentos de mobilidade urbana financiados pela União deverão ser dotados de sistemas informatizados e de localização, de maneira a possibilitar a informação em tempo real, especialmente em relação à localização dos veículos e o tempo de chegada desses nas estações.

De acordo com a Associação Nacional de Transportes Públicos (2012), esses sistemas, conhecidos como ITS (*Intelligent Transport System* ou Sistemas Inteligentes de Transporte), são mecanismos operados por centrais de controle que monitoram os veículos e o tráfego das vias, auxiliando na operação do sistema de mobilidade e contribuindo para a melhoria da gestão.

Ainda em relação aos direitos do usuário dos sistemas de transporte, a Lei amplia a participação e controle social exercido pela sociedade ao instituir que os municípios deverão sistematicamente divulgar os impactos dos benefícios concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo, como também dar ampla publicidade dos parâmetros de qualidade e quantidade na prestação desses serviços.

A participação da sociedade civil também poderá ocorrer na fase de elaboração dos planos locais de transporte, na fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, e ainda na aferição dos serviços prestados, dispondo o cidadão de instrumentos de interlocução e participação no processo decisório, tais como órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, para contestar as decisões da Administração, caso venham a contrariar as diretrizes fixadas na mencionada Lei.

Dessa forma, no tocante à transparência e o controle social, os novos empreendimentos de mobilidade financiados por Programas do Governo Federal deverão se adequar aos dispositivos previstos na Lei n.º 12.587/2012, incorporando elementos tecnológicos que permitam dotar de informações operacionais os usuários dos sistemas de transporte urbano; fornecendo instrumentos que permitam a participação da sociedade no planejamento da política de mobilidade urbana, na fiscalização e na aferição dos serviços prestados; dando publicidade aos componentes da equação tarifária e dos indicadores de qualidade do serviço.

7. Considerações finais

A nova configuração do ambiente da infraestrutura das cidades brasileiras, com a União investindo expressiva soma de recursos em projetos estruturantes de transporte e mobilidade urbana, visa sanar, mesmo que parcialmente, os grandes problemas enfrentados pelos aglomerados urbanos no que se refere ao deslocamento e a acessibilidade da população.

Esses grandes investimentos estruturantes na mobilidade urbana estão sob a égide da Lei n.º 12.587, de 2012, denominada Lei da Mobilidade Urbana, que instituiu os princípios, as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, tornando-a um instrumento de promoção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental e a melhoria das condições urbanas das cidades.

A atenção dispensada pela mencionada Lei à qualidade do serviço prestado à população, como também a priorização do transporte público coletivo, à melhoria da qualidade da gestão dos sistemas de transporte e mobilidade

e à ampliação do acesso da população aos meios públicos de locomoção, tornam-se referências para o gestor federal na condução da política de governo e balizarão a atuação da Controladoria-Geral da União.

Ao sanar a instabilidade institucional e alinhar a política pública para o setor do transporte e da mobilidade urbana, a vigência do marco legal traz consigo novos desafios e oportunidades para o Controle Interno do Poder Executivo Federal no âmbito do acompanhamento da execução dessas políticas.

O sucesso da política pública para a mobilidade urbana e a efetividade dos investimentos estruturantes realizados pela União no setor estão intimamente relacionados à implantação, pelos diversos atores nas respectivas esferas de poder, dos requisitos previstos na legislação. Dessa forma, compete a CGU redirecionar seus esforços de monitoramento e avaliação da ação governamental para o transporte e a mobilidade urbana, alinhados aos princípios e às diretrizes que integram o arcabouço legal, em especial ao serviço decorrente das obras de infraestrutura, com vistas a contribuir para a maximização dos resultados na ação estatal.

Referências

- ALVES, P; RAIA JR., A. A. **Mobilidade e acessibilidade urbana sustentáveis: A gestão da mobilidade no Brasil**. In: Congresso de Meio Ambiente da AUGM, 6, 2009, São Carlos (SP). Anais[...] São Carlos: UFSCAR, 2009.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS. Série Cadernos Técnicos. **Sistemas Inteligentes de Transporte**, vol. 8. São Paulo: 2012.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Brasília: 2008.
- EMPRESA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS. **Planejamento da Operação, Diagnóstico do Sistema Existente**. Módulo de Treinamento, STPP Gerência do Sistema de Transporte Público de Passageiros, vol. 2. Brasília: Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, 1988.
- GUIMARÃES, G. S. **Comentários à Lei de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/12: essencialidade, sustentabilidade, princípios e condicionantes do direito à mobilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Comunicado nº 128 – A Nova Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: 2012.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, J.C. **Planejamento dos Transportes Urbanos**. Rio de Janeiro: Campus, 1981.
- TOKESHI, H; ALMEIDA, B. T. **Os gargalos de infraestrutura e a criação de um sistema moderno de serviços públicos**. In: GIAMBIAGI, F; PORTO, C. (Orgs.). 2022: Proposta para um Brasil Melhor. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- VASCONCELLOS, E.A. **Mobilidade Urbana e Cidadania**. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.

Tomada de Contas Especial – Uma Análise Retrospectiva

Tomada de Contas Especial - A Retrospective Analysis

Alexandre Ávila Furiati*

Resumo

O presente artigo versa sobre os processos de Tomada de Contas Especial julgados pelo Tribunal de Contas da União entre o primeiro semestre do ano de 2000 e o primeiro semestre de 2012, os quais foram analisados a partir do estudo dos pressupostos do controle na Administração Pública, bem como dos conceitos de prestação de contas, da teoria da agência, da *accountability* e da governança corporativa, além dos normativos que regem o instituto da Tomada de Contas Especial. A metodologia utilizada para o estudo do caso é do tipo quantitativo-descritivo e visa identificar as principais características dos processos de Tomada de Contas Especial instaurados no âmbito da Administração Pública Federal nos últimos anos. Os dados foram coletados por meio de pesquisas bibliográficas e documentais.

Palavras-chaves: Tomada de Contas Especial; despesa pública; accountability.

Abstract

This article examines the institute of Tomada de Contas Especial (which is the process used for the Brazilian government obtain reimbursement in the event of misapplication of public funds), from the analysis of the federal cases decided by Tribunal de Contas da União between the first half of the year 2000 and the first half of 2012. Data were collected through bibliographic and documentary research.

Keywords: Tomada de Contas Especial; public spending; accountability.

*Analista de Finanças e Controle da CGU.

I. Introdução

De acordo com o inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988, compete aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Consoante o Decreto-Lei nº 200/1967, os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo ordenador da despesa¹, o qual só será exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas (art. 81). Destarte, todo ordenador de despesa está sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, a qual deve ser objeto de pronunciamento do Ministro de Estado, dos dirigentes de órgãos da Presidência da República ou de autoridade a quem estes delegarem competência, antes de seu encaminhamento ao Tribunal de Contas para os fins legais (arts. 82 e 83). Ainda nos termos Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 84. Quando se verificar que determinada conta não foi prestada, ou que ocorreu desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, as autoridades administrativas, sob pena de co-responsabilidade e sem embargo dos procedimentos disciplinares, deverão tomar imediatas providências para assegurar o respectivo ressarcimento e instaurar a tomada de contas, fazendo-se as comunicações a respeito ao Tribunal de Contas.

Nos termos da IN CGU nº 01/2001, o processo de tomada de contas é formalizado pelo titular da unidade gestora da administração direta², com suporte da setorial contábil, na função de contabilidade analítica da respectiva unidade, com objetivo de evidenciar os resultados alcançados, mediante confronto do programa de trabalho, com as informações e os comprovantes da execução física dos projetos e das atividades efetivamente desenvolvidas. A tomada de contas contém dados e informações pertinentes aos atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional e à guarda de bens e valores públicos e deve ser encaminhada à respectiva unidade de controle interno, pelo titular da unidade gestora.

1 Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (§ 1º do art. 80).

2 Cabe observar que, nos termos desta norma, as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, sujeitam-se à atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal mediante os seguintes processos:

I) Tomada de Contas: a) os ordenadores de despesas das unidades da Administração Direta Federal; b) aqueles que arrecadem, gerenciem ou guardem dinheiros, valores e bens da União, ou que por eles respondam; e c) aqueles que, estendidos ou não pelos cofres públicos, e que, por ação ou omissão, derem causa a perda, subtração, extravio ou estrago de valores, bens e materiais da União pelos quais sejam responsáveis.

II) Prestação de Contas: a) os dirigentes das entidades supervisionadas da Administração Indireta Federal; b) os responsáveis por entidades ou organizações, de direito público ou privado, que se utilizem de contribuições para fins sociais, recebam subvenções ou transferências à conta do Tesouro; c) as pessoas físicas que recebam recursos da União, para atender necessidades previstas em Lei específica.

Além das tomadas de contas ordinárias instauradas a partir das contas de gestão anuais, os administradores públicos eventualmente se submetem à **Tomada de Contas Especial (TCE)**. De acordo com a IN TCU nº 71/2012, este processo é instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para ressarcimento ao erário diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens e valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. É um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, que visa apurar responsabilidade de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis. Consideram-se responsáveis pessoas físicas ou jurídicas às quais possa ser imputada a obrigação de ressarcir a Fazenda Pública. Logo, é possível a responsabilização solidária de entidades privadas e pessoas físicas não vinculadas à Administração Pública que tenham concorrido para dar causa a prejuízo ao erário público.

Ademais, nos termos do art. 254, §3º, do Regimento Interno do TCU, a não adoção das providências com vistas à instauração de TCE sujeita a autoridade administrativa competente à responsabilidade solidária pelo prejuízo causado ao erário.

O art. 5º da IN TCU nº 71/2012 dispõe, em suma, que a TCE deve ser instruída, no âmbito do próprio órgão ou entidade que a instaurou, com os elementos de prova suficientes para se definir qual a conduta dos agentes públicos e demais responsáveis, bem como o dano objetivo e o nexo de causalidade entre a conduta dos responsáveis e o prejuízo.

Após essa fase interna de instrução, a TCE, no âmbito federal, é remetida à Controladoria-Geral da União – CGU, para emissão do parecer do controle interno, e, posteriormente, ao Tribunal de Contas da União – TCU, para julgamento.

O objetivo do presente trabalho é mapear os processos de TCE julgados pelo TCU nos últimos anos e analisar o fluxo processual, visando contribuir para a compreensão de como este mecanismo institucionalizado de controle na Administração Pública Federal tem sido utilizado como forma de garantir a eficiência e eficácia do gasto público.

Para tanto, foram analisadas as principais características dos processos de TCE julgados pelo TCU entre o primeiro semestre de 2000 e o segundo semestre de 2012, a partir da coleta e análise de dados de quase a totalidade dos processos julgados na esfera federal nesse período. Foram eleitos os seguintes objetivos específicos: estimar o percentual de processos de TCE instaurados por cada área de atuação; identificar o percentual de processos de TCE instaurados em cada Estado; analisar o fluxo do processo de TCE no âmbito federal e o tempo médio até o julgamento das contas; e, por fim, elaborar hipóteses para os dados coletados.

2. Referencial Teórico

2.1 O controle na Administração Pública

A noção de controle está diretamente relacionada à intervenção realizada em processos decisórios visando à adequação de uma situação a um critério pré-concebido.

Di Pietro (2004) define o **controle da Administração Pública** como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico. Para França (2011), é a força aplicada ao maquinário administrativo estatal com o objetivo de impedir sua atuação fora dos limites do sistema legal institucionalizado, contrariando os valores que conformam o direito.

Segundo Cavalcante (2006), a Administração Pública não pode agir com absoluta independência, praticando atos não autorizados em lei e sem objetivar o interesse público. Ao executar as políticas públicas do Estado, é essencial que sejam considerados, precipuamente, os aspectos de legalidade e legitimidade dos atos administrativos, do interesse público, da eficiência, da eficácia e da utilidade que lhe são exigidos.

O controle da Administração Pública existe para proteger o cidadão, que se encontra em condição de hipossuficiência ante o Estado, que, por meio de seus representantes eleitos, gerencia a *res pública*, cujo titular é o povo, consoante parágrafo único do art. 1º da Carta Magna, que encapa o regime político da democracia participativa, ao afirmar que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

De acordo com o TCU (BRASIL, 2012), as modalidades de controle podem ser agrupadas em diferentes espécies, conforme o quadro I.

Quadro I - Espécies de Controle

QUANTO AO ÓRGÃO
CONTROLE ADMINISTRATIVO: poder de fiscalização e correção que a Administração Pública exerce sobre a própria atuação, por iniciativa própria ou mediante provocação.
CONTROLE LEGISLATIVO: compreende o controle político (que aprecia se as decisões administrativas atendem aos aspectos legais e de oportunidade e conveniência diante do interesse público) e o financeiro (o qual é exercido com auxílio do Tribunal de Contas, que executa fiscalizações contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais).
CONTROLE JUDICIAL: dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos perpetrados pela Administração Pública.
QUANTO AO MOMENTO
CONTROLE PRÉVIO: ocorre quando o ato administrativo está sujeito à autorização ou aprovação prévia, visando impedir que seja praticado ato ilegal.
CONTROLE CONCOMITANTE: ocorre no momento em que o ato é executado.
CONTROLE POSTERIOR: objetiva rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou confirmá-los; atos de aprovação, homologação, anulação, revogação e convalidação.

QUANTO À POSIÇÃO EM QUE SE LOCALIZA O CONTROLE

CONTROLE INTERNO (controle interno administrativo): exercido por órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado.

CONTROLE EXTERNO: exercido por um dos Poderes sobre outro, ou a auditoria realizada por um órgão que não é componente da estrutura da administração que está sendo fiscalizada.

CONTROLE DE LEGALIDADE OU CONTROLE DE MÉRITO

CONTROLE DE LEGALIDADE: é o controle que pode ser exercido pelos três Poderes sobre a legalidade dos atos administrativos, ou seja, sua adequação às normas.

CONTROLE DE MÉRITO: é exercido pela Administração Pública sobre seus próprios atos verificando a oportunidade e conveniência de realização do ato administrativo.

Fonte: Elaboração do autor

Nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 200/1967, o controle da **Administração Pública Federal** deverá exercer-se em todos os níveis e órgãos, compreendendo: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Portanto, em decorrência do princípio dos freios e contrapesos, a Administração Pública está sujeita, além do próprio controle interno (exercido no âmbito de sua própria estrutura administrativa), ao controle externo do Legislativo (com auxílio do Tribunal de Contas), do Judiciário, do Ministério Público, bem como ao controle exercido pela sociedade.

Há órgãos específicos para a avaliação da eficiência dos gastos públicos, assim como órgãos para responsabilizar judicialmente os gestores públicos por ato de improbidade.

De acordo com a Lei nº 4.320/1964, o controle da execução orçamentária tem por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, bem como o cumprimento da Lei de Orçamento. Esse controle compreende: a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos; e o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O controle orçamentário-financeiro da Administração Pública Federal é exercido pelo Congresso Nacional, instituição que representa o povo. Nos níveis estaduais e municipais, por força do princípio da simetria, esse controle é exercido pelas respectivas Casas Legislativas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, dispõe que: “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercido pelo Congresso Na-

cional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Nos termos do art. 71, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Para Lima (2007), o objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os Poderes, nas três esferas de governo, e os atos de gestão de bens e valores públicos.

Já o controle interno, segundo Cavalcante (2006), é exercido no âmbito da própria estrutura dos órgãos, sobre os funcionários encarregados de executar os programas orçamentários, bem como seus superiores hierárquicos, na aplicação de dinheiros públicos.

Frise-se que uma das finalidades do sistema de controle interno prevista na Carta Magna (art. 74, IV) é “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”.

O órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal é a Controladoria-Geral da União. Consoante a IN CGU N° 01/2001, os controles internos administrativos devem prioritariamente ter caráter preventivo. A despeito desse mandamento legal, é notável que os instrumentos de controle, no Brasil, ainda têm caráter predominantemente repressivo.

2.2 Prestação de contas

De acordo com a definição do TCU (2012), o conceito de prestação de contas consiste essencialmente na obrigação de que alguém, pessoa física ou jurídica, justifique o adequado uso de determinada quantidade ou mesmo de determinado objeto, instrumento ou ato, não se restringindo apenas a valores financeiros. A prestação de contas está prevista desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que previa que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Por sua vez, segundo o Decreto-Lei n° 200-1967, art. 93, “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas”.

A Constituição Federal de 1988 (arts. 34 a 36) considera a prestação de contas um princípio constitucional sensível. Assim, caso seja desrespeitado, é permitido à União intervir nos Estados. Do mesmo modo, os Estados podem intervir nos seus respectivos Municípios, a fim de restabelecer a normalidade da prestação de contas.

Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, prevê que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária”.

A prestação de contas é norteada pelo princípio da supremacia do interesse público e pelo princípio da indisponibilidade. O primeiro assevera que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular.

Nesse sentido, é de interesse de toda a sociedade conhecer como os recursos públicos foram aplicados. Já de acordo com o princípio da indisponibilidade, os bens e direitos são confiados ao administrador apenas para sua gestão, nunca para a sua disposição. Assim, os atos administrativos, tais como licitações, contratos, alienações, utilização e guarda de bens e recursos públicos, devem ser geridos pelo responsável com respeito aos poderes e deveres conferidos por lei (TCU, 2012).

A sistemática de prestação de contas decorre da Teoria de Agência, também denominada Teoria do Agente-Principal. Conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, essa teoria é considerada a principal abordagem formal para a governança corporativa, tendo sido formalizada no artigo de Jensen e Meckling (1976), que definem o relacionamento de agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas – o *principal* – engajam outra pessoa – o *agente* – para desempenhar alguma tarefa ao seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão. Dessa forma, o *agente* deve prestar contas ao *principal* da gestão dos recursos sob sua responsabilidade.

Embora o *agente* tenha que tomar decisões em benefício do *principal*, podem ocorrer situações em que os interesses de ambos são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do *agente*. Um exemplo é a situação na qual o agente, ao receber recursos do *principal* para a aquisição de determinada mercadoria, adquire mercadoria de qualidade inferior, com o valor na Nota Fiscal acima do valor real, desviando a o valor da diferença entre o que foi declarado e o que foi efetivamente pago. É nesse contexto que se encontra a origem conceitual da auditoria e também da governança corporativa, como um mecanismo de monitoramento para redução dos conflitos de agência (TCU, 2012).

2.3 Accountability

O termo *accountability* não possui tradução exata para a língua portuguesa: remete à ideia de obrigação de os integrantes da administração de determinada corporação prestarem contas a instâncias superiores. Ou seja, representa o processo de contínua demonstração, por parte do *agente*, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo *principal*. O *agente* deve prestar contas de sua atuação a quem fez a delegação, respondendo integralmente por todos os atos que praticar no exercício desse mandato (TCU, 2012).

Pode-se considerar, no setor público, que o *principal* (delegante de recursos) é a sociedade, pois a Constituição Federal de 1988 dispõe que todo poder emana do povo. Porém, a sociedade é representada por parlamentares escolhidos pelo povo nas eleições.

Do outro lado, encontram-se aqueles que recebem os recursos públicos para aplicar em benefício de toda a sociedade, que são os delegados ou *agentes*, representados pelos Governadores, Prefeitos, Presidente da República e demais gestores.

Logo, a prestação de contas dos recursos aplicados pelos gestores deve ser apresentada ao Poder Legislativo, que representa a sociedade. Por exemplo, no caso de um ente federativo utilizar recursos oriundos de transferências voluntárias da União, a prestação de contas deve ser apresentada ao órgão ou entidade federal que concedeu os recursos. Posteriormente, essas contas serão julgadas pelo TCU, que auxilia o Poder Legislativo.

A prestação de contas relaciona-se com o nível de transparência pública do ente governamental. A Constituição Federal de 1988, no art. 31, § 3º, prevê que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), no art. 49, dispõe que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

2.4 Governança corporativa

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa define governança corporativa como “o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal”. Para o TCU (2012), “governança corporativa” é uma espécie de fiscalização da alta gestão, que verifica se os atores envolvidos estão respeitando as normas e códigos, com o objetivo de reduzir ou eliminar os conflitos de interesse.

O conceito de governança relaciona-se com a adoção de boas práticas, consubstanciadas nos princípios adiante descritos, que asseguram equilíbrio entre os interesses das diferentes partes que, no caso do setor público, inclui a sociedade e os seus representantes, o parlamento, as associações civis, o mercado, os órgãos reguladores e de controle, dentre outros.

Os principais princípios da boa governança, de acordo com o TCU (2012), são:

- **transparência** (*disclosure*): representa o processo de contínua demonstração, pelo agente, de que sua gestão está alinhada às diretrizes estratégicas previamente fixadas pelo principal; não basta limitar-se à “obrigação de informar”, o agente deve cultivar o “desejo de informar”;
- **equidade** (*fairness*): tratamento justo e igualitário a todas as partes interessadas, sendo totalmente inaceitáveis atitudes ou políticas discriminatórias;
- **prestação de contas** (): os agentes da governança devem prestar contas de sua atuação a quem fez a delegação, devendo responder integralmente por todos os atos que praticarem no exercício desse mandato; e

- **responsabilidade** (*responsability*): definição de uma política de responsabilidade que assegure a máxima sustentabilidade dos negócios, incorporando considerações de ordem ética, social e ambiental.

Ainda de acordo com o TCU (2012), os agentes da governança institucional de órgãos, entidades, programas e fundos públicos, por subsunção a tais princípios, devem contribuir para aumentar a confiança sobre a forma como são geridos os recursos colocados a sua disposição, reduzindo a incerteza da sociedade sobre o que acontece na administração pública. Essa contribuição será tanto mais efetiva quanto melhor a qualidade dos instrumentos e mecanismos de governança institucional arregimentados e mantidos pelos agentes responsáveis pela coisa pública. Boas estruturas de gestão de riscos e controles internos são pré-requisitos para uma organização bem administrada, e esses três elementos são pré-requisitos para uma boa governança. Desse modo, governança, riscos e controles devem ser geridos de forma integrada, objetivando o estabelecimento de um ambiente que respeite não apenas os valores, interesses e expectativas da instituição e dos agentes, mas também de todas as partes interessadas, tendo a sociedade como o vetor principal do processo.

Por vezes, algumas indagações surgem sobre a exata diferenciação entre governança e governabilidade. Este assunto ganhou destaque com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que definia objetivos e estabelecia diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, ante o quadro de forte crise fiscal, o persistente cenário inflacionário e a avassaladora deterioração dos serviços públicos oferecidos pelo País.

Na introdução do documento (Plano de Reforma), consta que: “o governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa”.

2.5 Tomada de Contas Especial – TCE

A Tomada de Contas Especial aplica-se para ressarcimento ao erário por danos provocados por seus subordinados e corresponsáveis, em regra, nos casos de omissão de prestação de contas ou prejuízo ao erário verificado em transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social mediante instrumentos celebrados pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.

De acordo com a IN TCU nº 71/2012, diante da omissão no dever de prestar contas; da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante **convênio, contrato de repasse, ou instrumento congênere**; da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos; ou da prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade competente deve imediatamente adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano. Esgo-

tadas as medidas administrativas sem a elisão do dano, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de TCE, mediante a autuação de processo específico.

No mesmo sentido, dispõe o art. 8º da Lei Orgânica do TCU, transcrito a seguir:

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano (grifo nosso).

É importante, neste ponto, transcrever os artigos 76 e 82 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, que regula as transferências de recursos da União, *in verbis*:

Art. 76. A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência.

(...)

Art. 82. A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I - a prestação de contas do convênio não for apresentada no prazo fixado no inciso I do art. 72, observado o § 1º do referido artigo desta Portaria; e

II - a prestação de contas do convênio não for aprovada em decorrência de:

- a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;
 - b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
 - c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;
 - d) não utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 73 desta Portaria;
 - e) não utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 73 desta Portaria;
 - f) inobservância do prescrito no § 1º do art. 54 desta Portaria ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;
 - g) não devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 73 desta Portaria; e
 - h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.
- § 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal.

Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou da entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos), depois de esgotadas as providências administrativas internas com vista à recomposição do erário. Entretanto, a TCE pode ser instaurada por recomendação dos órgãos de controle interno (art. 50, III, da Lei nº 8.443/92) ou por determinação do próprio TCU, nos casos de omissão na prestação de contas ou inércia na instauração da TCE pelo gestor. A TCE pode ser, ainda, oriunda de conversão de outros processos de controle externo, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal (art. 47 da Lei nº 8.443/92).

Nos termos da IN TCU nº 71/2012, é dispensada a instauração de TCE após transcorridos dez anos desde o fato gerador sem notificação ao responsável, salvo determinação em contrário do TCU. Ademais, serão arquivados os casos de prejuízo inferior a R\$ 75.000,00. Anteriormente, na vigência da IN TCU nº 56, o teto era de R\$ 23.000,00.

Durante o trâmite do processo de TCE, é dada oportunidade de defesa ao responsável. Após emissão do Relatório do Tomador de Contas Especial, no âmbito de cada órgão federal, este é encaminhado para a Controladoria-Geral da União, para emissão de parecer e posterior encaminhamento ao TCU, para julgamento. No âmbito do TCU, o processo de TCE possui etapas instrutivas e decisórias, sendo garantidos novamente o contraditório e a ampla defesa, havendo, ainda, a possibilidade de interposição de recursos.

Os processos de TCE poderão ser julgados regulares (com quitação plena aos responsáveis), regulares com ressalva (em caso de falhas formais – impropriedades) e irregulares. Além disso, os processos podem ser

considerados iliquidáveis (trancamento das contas por impossibilidade de julgamento) ou arquivados sem apreciação do mérito quando verificada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo (artigos 197 a 213 do Regimento Interno do TCU).

Quando as contas são julgadas irregulares, há imputação de débito e/ou multa – decisão que tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF/88), tornando a dívida líquida e certa. O responsável é, então, notificado para recolher o valor devido. Se o responsável não recolher tempestivamente a importância devida, é formalizado processo de cobrança executiva, o qual é encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal para, por meio da Advocacia-Geral da União ou das unidades jurisdicionadas ao TCU que detêm essa competência, promover a cobrança judicial da dívida ou o arresto de bens.

Além dessas consequências, outras sanções podem ser aplicadas, nos termos da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), tais como declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração, declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, bem como inclusão no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin. O próprio julgamento das contas pela irregularidade já apresenta, como consequência, a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar na lista de inelegíveis.

3. Coleta e análise dos dados

Para coletar os dados dos processos de Tomada de Contas Especial julgados no âmbito da Administração Pública Federal, foi realizada consulta ao site do Tribunal de Contas da União. Além disso, foram solicitadas informações à Controladoria-Geral da União.

Os dados referentes a 10.913 processos de TCE julgados pelo TCU entre 2000 e o primeiro semestre de 2012 foram tabulados, como se segue:

Tabela 1 - Total de processos de TCE por UF (2000 a 2012)

Estado	TCEs
AC	102
AL	270
AM	413
AP	212
BA	1128
CE	497
DF	519
ES	123
GO	364

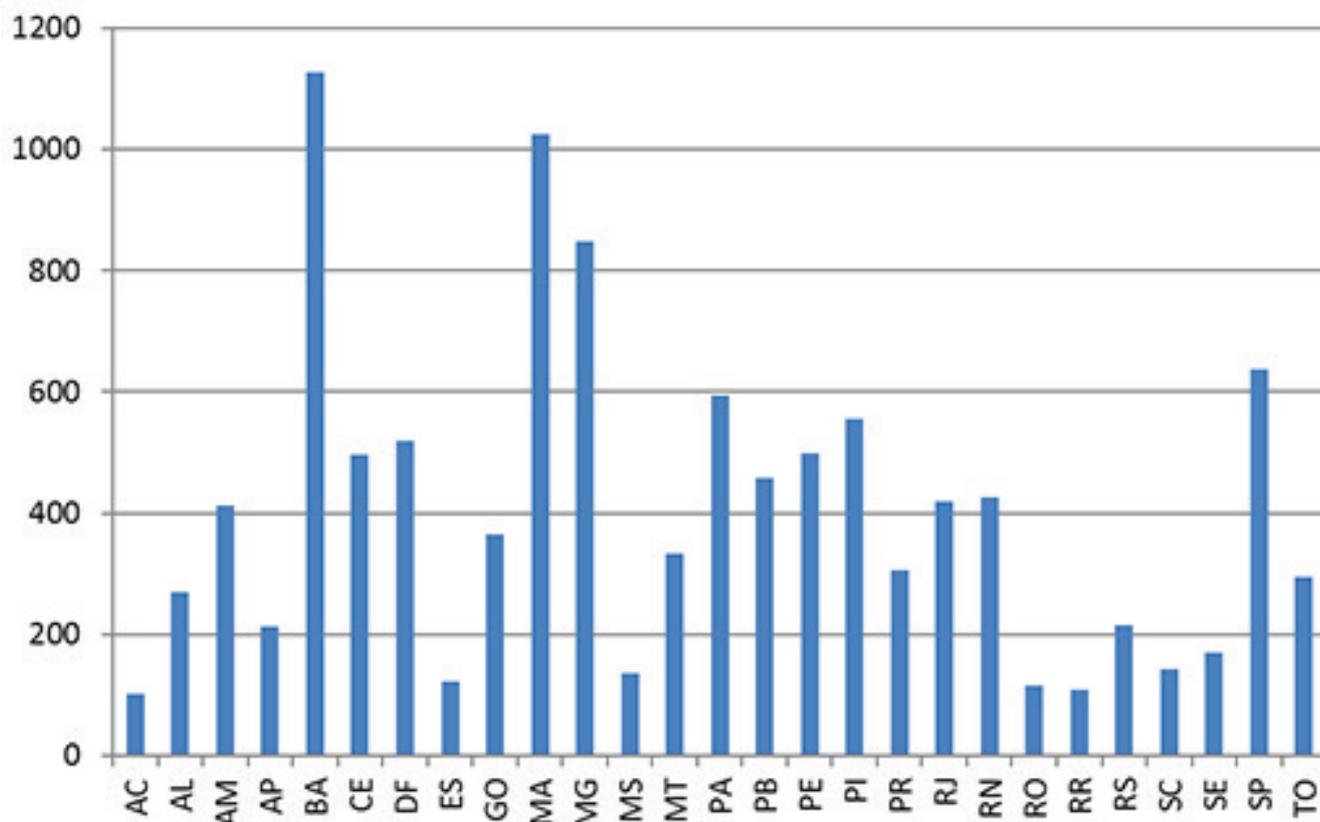
MA	1025
MG	849
MS	135
MT	334
PA	595
PB	458
PE	499
PI	555
PR	306
RJ	420
RN	426
RO	116
RR	109
RS	215
SC	143
SE	169
SP	636
TO	295
Total	10.913

Fonte: Elaboração do autor

O número de processos analisados corresponde a quase totalidade dos processos julgados pelo TCU no período. O motivo de terem sido desconsiderados alguns processos, na amostra, foi a ausência e/ou dificuldade de obtenção dos dados pré-definidos.

A partir do gráfico abaixo, nota-se que, de um total de 10.913 processos de Tomada de Contas Especial analisados, a maioria dos processos tem origem no Estado da Bahia, totalizando 1.128 processos, que corresponde a 10,33% de todos os processos instaurados no período. Em seguida, estão Maranhão e Minas Gerais, respectivamente com 1.025 e 849 processos. O Estado que apresentou o menor percentual de processos de Tomada de Contas Especial instaurados no período de análise foi o Acre, com 102 processos, correspondente a 0,93% do total, seguido pelos Estados de Roraima e Rondônia, os quais instauraram, respectivamente, 109 e 116 processos no período em análise.

Gráfico 1 - Total de processos de TCE por UF (2000 a 2012)



Fonte: Elaboração do autor

Para a análise das áreas de atuação governamental que mais têm processos de TCE, os processos de diferentes órgãos e entidades foram agrupados aos processos daqueles Ministérios com que guardam correlação temática, tendo sido efetuados os seguintes ajustes: os processos do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social foram agrupados aos processos do Ministério da Previdência Social. Além disso, dentre os processos do extinto Ministério do Esporte e Turismo, alguns foram distribuídos entre as categorias referentes aos Ministérios do Esporte ou Ministério do Turismo, dependendo do caso, sendo que os demais foram agrupados na categoria "Ministérios Extintos", juntamente com os processos de Tomada de Contas Especial referentes aos extintos Ministério do Bem-Estar Social, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Assistência Social e Ministério do Interior. Cabe observar ainda que não foram analisados os processos de Tomada de Contas Especial instaurados pelos Ministérios da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e Casa Civil, tendo em vista que estes órgãos possuem tramitação diferenciada.

A partir dessa classificação, foi identificado que a maioria dos processos de TCE é oriunda do Ministério da Educação, com 3.039 processos, de um total de 10.913, correspondendo a 27,8% de todos os processos instaurados no período. Em seguida, estão o Ministério da Saúde e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, respectivamente com 2.885 e 894 processos de TCE instaurados no período.

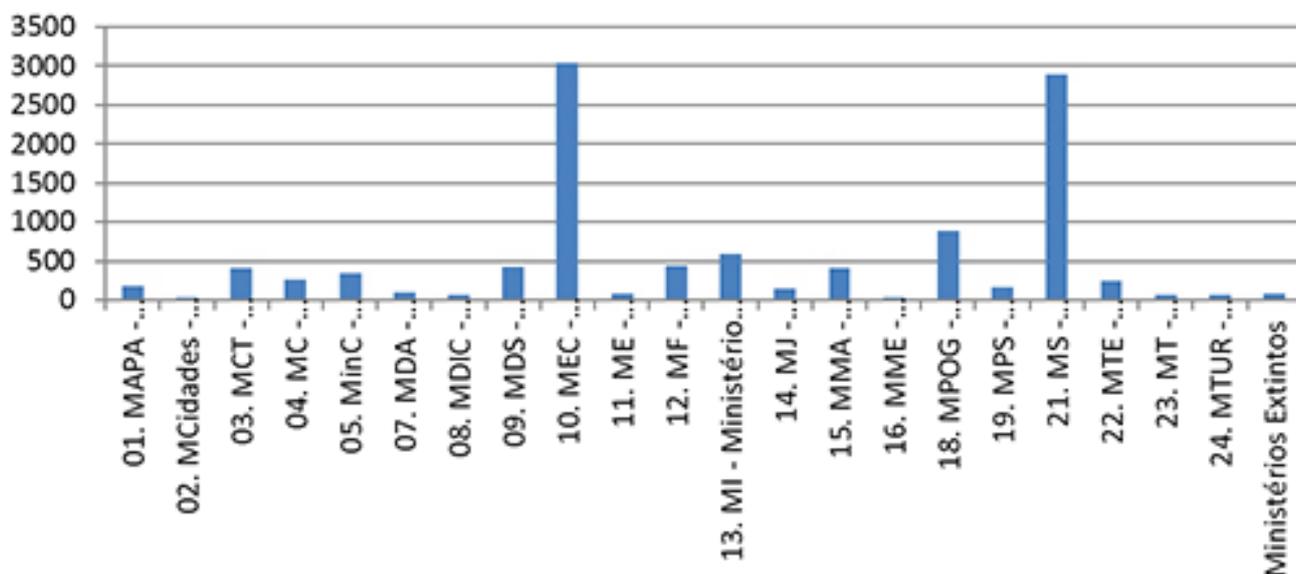
O Ministério que apresentou o menor percentual de processos de TCE instaurados no período de análise foi o Ministério das Minas e Energia, com apenas 5 processos, correspondente a 0,4% do total, seguido pelos Ministérios das Cidades e Ministério do Turismo, os quais instauraram, respectivamente, 27 e 58 processos no período em análise. Convém observar que alguns processos de TCE referentes à área de turismo constam da rubrica “Ministérios Extintos”, visto que esta área era antes abarcada pelo MTE.

Tabela 2 - Total de processos de TCE por Ministério (2000 a 2012)

Rótulos de Linha	Contagem de Processo
01. MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	188
02. MCidades - Ministério das Cidades	27
03. MCT - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	406
04. MC - Ministério das Comunicações	261
05. MinC - Ministério da Cultura	343
07. MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário	101
08. MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	71
09. MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	427
10. MEC - Ministério da Educação	3039
11. ME - Ministério do Esporte	80
12. MF - Ministério da Fazenda	449
13. MI - Ministério da Integração Nacional	589
14. MJ - Ministério da Justiça	141
15. MMA - Ministério do Meio Ambiente	406
16. MME - Ministério das Minas e Energia	5
18. MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	894
19. MPS - Ministério da Previdência Social	158
21. MS - Ministério da Saúde	2885
22. MTE - Ministério do Trabalho e Emprego	240
23. MT - Ministério dos Transportes	64
24. MTUR - Ministério do Turismo	58
Ministérios Extintos	81
Total Geral	10913
SC	143
SE	169
SP	636
TO	295
Total	10.913

Fonte: Elaboração do autor

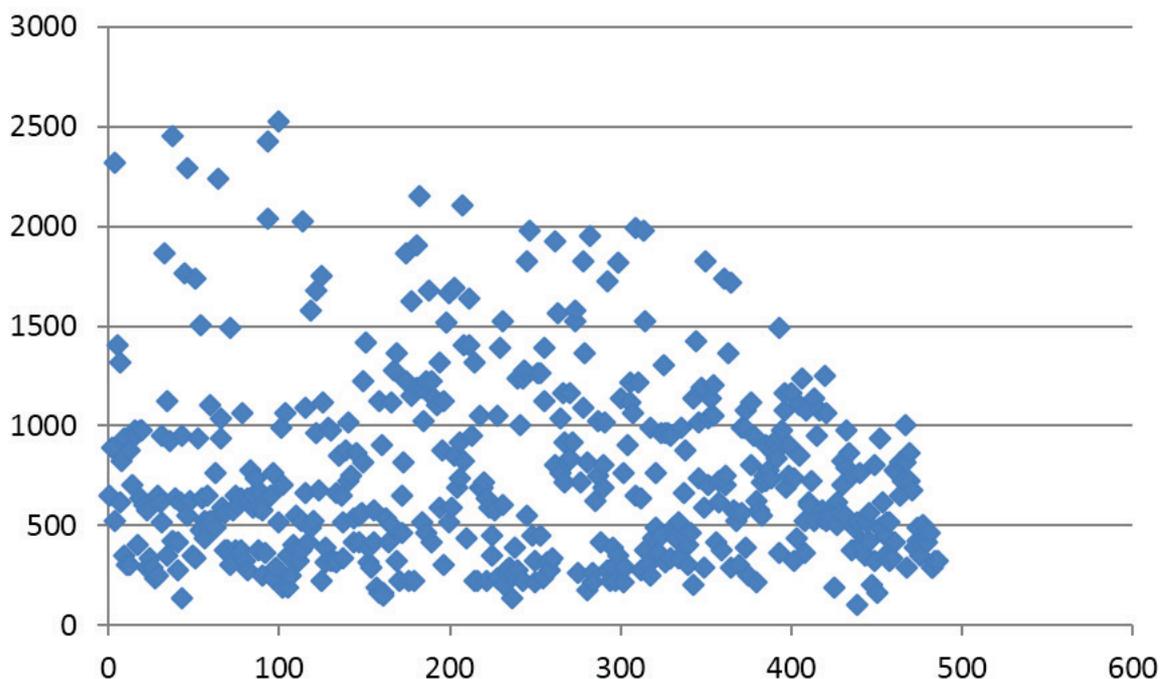
Gráfico 2 - Total de processos de TCE por Ministério (2000 a 2012)



Fonte: Elaboração do autor

Para avaliar o tempo médio gasto entre o recebimento das contas pelo TCU e seu julgamento, foi elaborado um gráfico de dispersão do número de dias que o processo permanece na Corte de Contas até a edição da Decisão/Acórdão. Para melhor visualização gráfica, foi realizada uma amostra apenas com os processos de TCE instaurados no âmbito do Ministério da Educação no Estado da Bahia e que não tenham sido arquivados sem resolução de mérito, o que totalizou 485 processos, como se observa a seguir:

Gráfico 3 - Número de dias para julgamento das TCEs do ME/BA (2000 a 2012)



Fonte: Elaboração do autor

A partir do gráfico acima, percebe-se que a maioria dos processos demora entre 250 e 1.000 dias para serem julgados pelo TCU. Considerando que, durante este período, os processos de Tomada de Contas Especial devem ser atualizados monetariamente e corrigidos por juros de mora, o tempo excessivo para julgamento das contas pode estar contribuindo para a inadimplência dos responsáveis, devido ao valor excessivo do montante devido apurado após todo o trâmite processual. Deve-se salientar que, antes do processo chegar ao TCU, há ainda uma fase interna até a emissão do Pronunciamento Ministerial. De acordo com o art. 11 da IN TCU nº 71/2012, o prazo para encaminhamento do processo de TCE ao TCU é de 180 dias, porém muitas vezes, até mesmo por falhas na formalização dos processos, este prazo extrapola em muito os 180 dias, o que garante um grande intervalo temporal entre a prática da irregularidade que acarreta dano ao erário e o seu efetivo julgamento.

Cabe salientar que os processos de TCE não contemplam a totalidade dos recursos transferidos aos entes subnacionais, visto que o instituto é utilizado para ressarcimento de valores transferidos por convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres, não abarcando, por exemplo, recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, disciplinada pelo Decreto nº 7.507/2011, que tem sido cada vez mais utilizada para transferências da União, especialmente no que tange aos recursos referentes ao Sistema Único de Saúde – SUS, cuja prestação de contas é realizada por meio do Relatório de Gestão Anual.

4. Considerações Finais

Este estudo identificou que a maioria dos processos de Tomada de Contas Especial instaurados no âmbito federal entre os anos de 2000 e 2012 são oriundos do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde, áreas extremamente sensíveis para o bem estar social. Além disso, foi identificado que os Estados que mais instauraram processos de Tomada de Contas Especial nesse período foram os Estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais.

Por fim, foi avaliado que os processos de Tomada de Contas Especial demoram excessivamente para serem julgados pelo TCU desde a instauração do procedimento administrativo de cobrança. Os dados permitem concluir que há deficiências no controle repressivo realizado sobre as contas dos gestores que dão causa a prejuízo ao erário. O elevado número de processos instaurados impede a celeridade processual e, por conseguinte, prejudica o direito ao devido processo legal, consagrado em nossa Carta Magna de 1988.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988)**: Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1967.

_____. Instrução Normativa CGU nº 01/2001.

_____. Instrução Normativa TCU nº 71/2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2000.

_____. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011.

_____. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

_____. Tribunal de Contas da União. **Controles na Administração Pública**. Renato Santos Chaves. Brasília: TCU, Instituto Serzedella Corrêa, 2012.

CAVALCANTE, R. **Despesa pública e corrupção no Brasil**. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira – Edições FAP, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública: discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

A Participação Social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como Elemento de Aperfeiçoamento da Gestão Pública

Social Participation, Through the Access to Information Law, as an Improvement of Public Management

Antonio José da Silva Barros*

Resumo

A Lei de Acesso à Informação inaugurou um novo paradigma nas relações entre Estado e sociedade no Brasil. Entretanto, o tempo exíguo que as instituições públicas tiveram para se adaptar indica que ferramentas de gestão possivelmente precisaram ser adotadas para promover as mudanças desejadas. Se o cumprimento da nova legislação é uma das condições necessárias ao desenvolvimento de um clima de confiança no governo e de percepção de valor público por parte dos cidadãos - o que promove um ambiente cada vez mais adequado à participação social -, torna-se indispensável o tratamento da questão relativa às “informações inexistentes”. Para tanto, será realizado um estudo sobre a atuação dos órgãos públicos para mitigar o problema entre os anos de 2012 e 2013, quais se destacaram positivamente e as hipóteses associadas ao desempenho. Por fim, um estudo de caso aprofunda a análise desse panorama e verifica se houve efetivos ganhos de gestão pela incorporação dos mecanismos utilizados.

Palavras-chaves: Lei de acesso à informação, Participação social, Gestão pública

Abstract

The Access to Information Law inaugurated a new paradigm in the relation between state and society in Brazil. However, the extremely short time that public institutions had to get adapted indicates that some management tools were possibly adopted to promote the desired changes. If compliance with the new legislation is a condition for the development of a atmosphere of trust in government and for the citizens to perceive public value - which promotes an increasingly appropriate social participation environment - that is indispensable to give treatment to the matter of “missing information”. In order to examine that, a study on the performance of public agencies that mitigate the problem between 2012 and 2013 must be conducted, revealing those which stood out positively and the hypotheses related to that performance. Finally, a case-study should be carried out to deep this scenario analysis and to check whether there are effective earnings on management by the incorporated tools.

Keywords: Access to Information Law, Social Participation, Public Management

*Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Presidente do Observatório Social de Brasília.

I. Introdução¹

Na administração pública brasileira, há uma crescente utilização de recursos informacionais para a geração de produtos e serviços demandados e ofertados à sociedade. Não obstante a necessidade cotidiana de implantar mecanismos eficientes para a gestão de seus processos e projetos, as organizações públicas se viram obrigadas, com a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação e Dados Públicos (LAI) a partir de maio de 2012, a produzir, organizar e fornecer à sociedade informações públicas em prazos consideravelmente exíguos para a tradição do Estado brasileiro de pouco precaver-se para enfrentar novos desafios.

Em que pese o governo federal ter mobilizado esforços e recursos para que a Lei começasse a ser cumprida no tempo devido, em decorrência desse despreparo, muitos problemas evitáveis ocorreram, tais como atrasos nas respostas e indefinição de quem era a competência para responder. As dificuldades evidenciaram que as instituições públicas e suas capacidades operacionais não foram adequadamente planejadas para atender aos cidadãos, mesmo antes da legislação de acesso à informação.

Para dar conta dessa nova demanda, as entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal precisaram se adaptar em muito pouco tempo. Se não havia adequadas condições internas, é razoável supor que novas soluções tiveram que ser rapidamente assimiladas. Assim, ao passo em que a coleta, manutenção e disponibilização de informações internas exigiam a utilização de novas ferramentas para a gestão da informação e do conhecimento, esses instrumentos poderiam estar sendo utilizados não somente para resolver os problemas pontuais enfrentados, mas em outras áreas dessas instituições públicas, de modo integral e permanente.

Nesse sentido, este estudo pretende aferir se a participação social, por meio da LAI, contribui para o aprimoramento da gestão pública, incentivando a criação de soluções que, uma vez implementadas, podem se estender a outras áreas das entidades que as adotam e não fiquem circunscritas apenas às que têm competência para responder ao cidadão. Para tanto, será necessário verificar se são estabelecidas correlações entre as medidas tomadas e a incorporação de melhorias e inovações que promovam o desenvolvimento da gestão, de uma forma geral.

Além de apresentar o cenário do cumprimento da LAI nos seus dois primeiros anos de vigência, o estudo pretende descobrir se caminhos trilhados pelas experiências mais bem-sucedidas podem contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública. Em primeiro lugar, auxiliando as instituições que estejam com dificuldades para cumprir a lei a melhorar seus indicadores específicos de desempenho. Por outro lado, novas técnicas e ferramentas poderão ser conhecidas e assimiladas por parte das entidades públicas com menor maturidade em gestão.

¹ Este artigo foi produzido como trabalho de conclusão do curso de especialização em gestão pública da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Faz-se imperioso o agradecimento à fundamental orientação prestada pelo Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires.

O presente trabalho se divide em cinco outras partes. A primeira consiste em realizar uma revisita à literatura específica para promover o alinhamento de alguns conceitos, pressupostos para a compreensão do artigo. Outra seção trata da contextualização da pesquisa, explicitando o problema da “informação inexistente”, no âmbito do cumprimento da Lei. A terceira parte pretende apresentar um panorama que permita a identificação de casos elegíveis para estudo, com hipóteses associadas, suposições de ganhos e estatísticas que embasam as interpretações do estado de coisas apresentado. Na seção seguinte, pretende-se realizar um estudo de caso - explicitando os critérios da escolha - para verificar a assimilação de melhorias oriundas do cumprimento da LAI. Por fim, na conclusão, se verificará se os objetivos do trabalho foram alcançados - e em que medida -, e se a pesquisa poderá servir de insumo para futuros estudos.

2. Participação, Transparência e Acesso à Informação

Nos últimos trinta anos, o direito à informação passou a ser considerado um direito humano fundamental e requisito básico para a legitimidade dos governos democráticos (Mendel, 2009). A ideia central é de que os entes públicos não detêm informações próprias, que produzem e armazenam à revelia da população. Eles são somente os guardiões da informação pública e devem disponibilizá-la à sociedade civil, autêntica titular do direito.

Dentre os motivos que vêm contribuindo para a aceitação generalizada do direito à informação está o desenvolvimento das modernas tecnologias de informação, que possibilitaram ao cidadão e ao Estado uma forma completamente nova de interação, muito mais dinâmica e participativa. No entanto, o principal deles parece ser a transição democrática que se experimenta no mundo a partir principalmente dos anos 1990.

Há uma forte relação entre a democracia e o acesso à informação, assim como entre a transparência e a ausência de corrupção. A transparência talvez seja um dos melhores caminhos para a prevenção do abuso de poder porque torna os ocupantes do poder conscientes do fato de que estão sendo vigiados e podem ser chamados para prestar conta de seus atos. Para que a democracia funcione adequadamente, o parlamento, a mídia e o público devem ter acesso pleno à informação acerca do que o executivo está fazendo. (Eriksson, 2007, p. 64)

A consolidação de ambientes mais favoráveis à expressão dos diversos setores sociais traz à tona, paradoxalmente, a questão de que a democracia poderia, na medida em que amplia o “diâmetro” do processo decisório para além de um círculo puramente técnico, atravancar o desenvolvimento dos países - mormente aqueles de capitalismo tardio. Isso aconteceria, conforme expõem Sá e Silva, Lopez & Pires (2010), porque

a emergência do desenvolvimento nesses países não suportaria a participação democrática, dado que esta tornaria o processo necessariamente mais lento e pouco governável pelos “inúmeros pontos de estrangulamento que ela cria para os processos decisórios” (2010, p. 30).

Contrariamente - seguem Sá e Silva, Lopez & Pires (2010) -, a partir dos anos 1990, tem-se percebido uma forte tendência em harmonizar a necessidade de alcançar novos patamares de desenvolvimento com uma correspondente legitimação política. A satisfação das expectativas da sociedade passa a ser considerada como parâmetro fundamental ao processo de desenvolver-se, não apenas formalmente, mas porque somente com a participação social é possível identificar que desenvolvimento se quer. A democracia passa a figurar como elemento promotor da sustentabilidade do processo de desenvolvimento. Como exemplo da coexistência simbiótica entre democracia e desenvolvimento, estudo afirma haver melhores resultados na implementação de políticas públicas nas áreas de educação e saúde, assim como na de administração fiscal nos municípios brasileiros em que a participação democrática é mais desenvolvida (Avritzer, 2008).

Assumindo não haver incompatibilidade estrutural entre democracia e desenvolvimento - e que, ao contrário, essas dimensões podem se potencializar reciprocamente -, percebe-se que, tão importante quanto as questões de salvaguarda de direitos em sociedades livres, o aperfeiçoamento da democracia e, por extensão o direito à informação, constitui-se como condição básica para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Como aponta o Relatório do Desenvolvimento Humano 2002, a governança democrática pode gerar um círculo virtuoso de desenvolvimento “na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades” (PNUD, 2002, p. 3).

Para garantir aos cidadãos o direito à informação é imprescindível que os governos se tornem mais abertos e permeáveis à interação com a sociedade. Governos mais abertos são, necessariamente, mais transparentes. Eles colocam à disposição dos cidadãos as informações públicas de forma tempestiva, ampla e com poucas exceções, sempre explicitadas na legislação. Pode-se dizer que a transparência pública foi alcançada quando o fornecimento regular de informações se dá ativa e passivamente², de forma inteligível, abrangente e aprofundada, por meio inclusive da entrega de bases de dados em formato aberto e sem prevenção quanto às suas formas de utilização pelos cidadãos.

Entretanto, apesar da transparência dos governos ser um dos principais requisitos, ela não é condição suficiente para a governança democrática plena. Como afirma Prieto-Martín (2014, p.2), “se a transparência não estiver acompanhada de atividades de participação e *accountability*, sua utilidade é limitada”. A transparência é importante meio para a formulação de políticas públicas e controle das atividades do Estado pela população. No entanto, se não houver uma real utilização desse instrumento pela sociedade, não será possível afirmar

2 Transparência ativa é aquela em que as informações são proativamente disponibilizadas pela administração pública e em que há conteúdos mínimos a serem publicados nos meios de comunicação social. Como o universo de informações é muito maior do que os governos podem ofertar ativamente, deve haver mecanismos para oferecer, sob demanda, qualquer informação que ainda não esteja disponível, a dita transparência passiva.

que um governo é aberto. Não basta a porta do Estado estar destrancada, ela precisa ser aberta e cruzada pelos cidadãos.

Figura 1 - Condições para Governo Aberto



Fonte: Adaptado de OpenGov Standards 2012, Prieto-Martín, 2014³

Sem que o direito à informação seja plenamente assegurado e exercido, não é possível vencer a distância imposta pela assimetria informacional existente entre Estado e sociedade e, por extensão, a desconexão muitas vezes percebida entre os interesses do governo e os da população. De forma inversa, da garantia e exercício

3 Textos do gráfico traduzidos pelo autor.

desse direito dependerão ações e políticas públicas que promovam a participação da sociedade nas decisões e questões de Estado. É a participação social, dessa maneira, que alimenta novas demandas por informação pública, ao tempo em que se fortalece ao obter e utilizar novos canais para interagir com o Estado e obter essas informações.

Para promover a participação e garantir o direito à informação, o Estado deve criar marcos normativos que institucionalizem esse ambiente interativo e de livre acesso às informações e aos dados públicos. O estabelecimento positivo do direito de acesso à informação na ordem jurídica produz efeito coercitivo que se sobrepõe às vontades dos agentes e instituições públicas, mesmo que objetem existirem considerações técnicas supervenientes. Isso significa que, para além de introduzir na administração pública o acesso à informação como contraprestação natural, a legislação pretende promover uma mudança comportamental que elimine a cultura do sigilo do seio das entidades públicas.

No caso brasileiro, a participação social tem se constituído em importante mecanismo de condução das políticas públicas. Desde a Constituição de 1988, organizações não governamentais e institutos de participação como conselhos de políticas, conferências temáticas e orçamentos participativos - dentre outros - têm se multiplicado de forma expressiva na tentativa de conferir governança democrática ao ciclo de políticas. Ao mesmo tempo, a sociedade civil passou a absorver de forma mais orgânica uma parcela do poder de um Estado que se consolida democraticamente e que, com a crise enfrentada pelos mecanismos tradicionais de representação política, não dispunha de outros canais formais de legitimação de suas políticas e ações. Com o amadurecimento dessas instâncias, pode-se dizer que a participação social institucionaliza-se no Brasil e começa a ganhar contornos de um complexo sistema de consulta e prestação de contas à sociedade, como confirma o estudo de Pires e Vaz (2012).

Uma das faces mais visíveis desse fenômeno é a incorporação desses instrumentos à ordem jurídica. Com a regulamentação da Constituição e principalmente a partir dos anos 2000, várias leis⁴ passaram a tratar da transparência e do acesso às informações em poder do Estado.

Nesse aspecto, a mais importante delas é a LAI (Lei nº 12.527/2011), pois trata de maneira extensiva e torna obrigatórias para as entidades públicas tanto a transparência ativa quanto a passiva. Seu principal objetivo é

4 A Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04 de maio de 2000, prevê:

“Art. 48. 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.”

Já a Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, acrescenta que a transparência também deverá ser assegurada mediante:

“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; (...)”

garantir o acesso a informações e dados públicos a cidadãos e entidades da sociedade civil, o que se dá por meio dos institutos tornados obrigatórios para todos os entes da administração pública, de todos os poderes e em todos os níveis da Federação. Dentre eles estão um conjunto mínimo de informações que devem ser publicadas por todos os órgãos e entidades públicas em seus portais na internet e por outros meios; a oferta de dados em formato aberto e de informações em linguagem clara e compreensível a todos; e um serviço de fornecimento das informações que não tenham sido espontaneamente tornadas disponíveis, com prazos para atendimento às demandas dos solicitantes, que passam a ter direito a recurso quando as respostas forem consideradas insatisfatórias.

A Lei entrou em vigor no dia 16 de maio de 2012, cento e oitenta dias após sua promulgação pela Presidência da República. Nesses seis meses, o Poder Executivo Federal teve que se adaptar para transformar quase repentinamente uma cultura em que o Estado não devia satisfações à sociedade, arraigada ao longo de toda a história republicana brasileira, para preparar os órgãos e as entidades do governo federal para uma nova realidade.

A Controladoria-Geral da União (CGU), o órgão de assessoria da Presidência da República responsável pelas atividades de controle interno, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria no âmbito do Poder Executivo Federal que fora nominado para administrar a política de acesso à informação, adotou uma série de medidas para enfrentar os desafios de coordenar a implementação da Lei. A primeira delas, ainda em 2011, foi realizar uma pesquisa para verificar qual seria o posicionamento dos servidores públicos federais em relação à LAI e seus possíveis dispositivos e efeitos⁵. O estudo teve por objetivo averiguar como as instituições públicas deveriam organizar suas estruturas e seus processos de trabalho para a implementação da Lei.

Como principais conclusões, a Pesquisa demonstrou que o sucesso na transição da cultura do segredo para uma cultura de transparência dependeria crucialmente de lideranças estratégicas, que ficariam encarregadas de cuidar da institucionalização da LAI. Em paralelo, evidenciou também que as estratégias de implementação da Lei deveriam focar o fortalecimento dos valores democráticos e a consolidação de uma cultura de abertura e confiança. (Controladoria-Geral da União, 2013, pp. 12, 13)

Outras providências, estabelecidas em um plano de ação único, incluíam a criação da seção de “Acesso à Informação” nos sites dos órgãos e das entidades públicas federais; a implantação do Sistema de Informações ao Cidadão (SIC); a designação de autoridade monitoradora do cumprimento da Lei em cada instituição pública; e o mapeamento das perguntas mais frequentes, ou seja, as que provavelmente expressavam questões de maior interesse para a população. Essas medidas visavam a garantir o cumprimento dos prazos legais sem, no entanto, prejudicar o funcionamento dos mecanismos que a LAI previra e deveriam estar à disposição do cidadão assim que a Lei entrasse em vigor.

5 Sumário Executivo da pesquisa “Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro” visitado em 20/10/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/pesquisadiagnostico.pdf>.

Associadas às ações mais imediatas, outras iniciativas contribuíram decisivamente para os bons resultados do processo de implementação da LAI no contexto federal. Entre elas figuram o desenvolvimento do sistema eletrônico de atendimento ao cidadão (e-SIC), a sensibilização e capacitação dos servidores federais, e a formação de uma rede que possibilitou a troca de informações entre as instituições públicas e a coordenação de competências e atribuições elencadas na Lei.

3. A Questão das Informações Não Existentes

Mesmo com as bem-sucedidas regulamentação e implementação da LAI em nível federal, persiste a questão do dilema político observada por Michener (2011). Segundo ele, o corpo político e diretivo dos órgãos e entidades públicas pode se utilizar do “sigilo indevido” para agir discricionariamente - quando deveria ter conduta vinculada -, ou ainda para ocultar determinados gastos ou impedir o acesso a informações que sejam negativas para sua reputação pública. O custo político de ver-se descoberto pela prática de atos escusos é percebido como bem maior que os ganhos de imagem advindos da defesa da transparência. O sigilo torna-se, assim, uma das principais armas dos dirigentes incompetentes ou ímprobos, na tentativa de encobrir interesses ou condutas que os comprometeriam se estas fossem conhecidas pela opinião pública.

“Para não ficarem sujeitos às leis de acesso, os representantes do governo:

- *Escondem informações*
- *Não atendem as petições ou dizem que as informações não existem*
- *Inventam situações para não revelar*
- *Evitam manter registros ou usam contas de e-mail privadas, ao invés de daqueles para uso oficial*
- *Atrasam a liberação até o ponto em que as informações percam a sua importância.”*
(Michener, 2011, pp. 9,10)

Ainda conforme o autor, “o problema mais grave, dentre os mencionados acima, é o aumento da frequência de respostas, **informando a ‘inexistência’ da informação**, uma tática usada para se esquivar do processo de **divulgação. Geralmente, é difícil avaliar se buscas razoáveis foram realizadas.**” (2011).

No tocante à inexistência da informação solicitada, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações⁶, última

⁶ “A Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) é um órgão colegiado composto por dez ministérios. A Comissão atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação.

Suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. A CMRI também tem a competência de estabelecer orientações normativas a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação.”. Visitado em 06/03/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>

instância recursal administrativa em caso de não fornecimento de informações pelo Poder Executivo Federal, editou a Súmula CMRI nº 6/2015⁷.

“INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO - A declaração de inexistência de informação objeto de solicitação constitui resposta de natureza satisfativa; caso a instância recursal verifique a existência da informação ou a possibilidade de sua recuperação ou reconstituição, deverá solicitar a recuperação e a consolidação da informação ou reconstituição dos autos objeto de solicitação, sem prejuízo de eventuais medidas de apuração de responsabilidade no âmbito do órgão ou da entidade em que tenha se verificado sua eliminação irregular ou seu descaminho.” (CMRI, DOU de 27/01/2015, Seção I, p.3)

No Brasil, a organização não governamental Artigo 19 realizou uma verificação⁸ em órgãos e entidades públicas de todos os Poderes - em nível federal -, com o propósito de mensurar a implementação e o cumprimento da LAI. De acordo com a auditoria realizada, 1,7% das solicitações encaminhadas ao governo federal não foram respondidas, tendo por base a afirmação de que as instituições não possuíam a informação requerida, ou seja, de que ela não existia. Em comparação com o Legislativo e Judiciário, o desempenho do Executivo é melhor, pois tem oferecido à sociedade respostas mais completas e de melhor qualidade. No que diz respeito à promoção da Lei, contudo, existem graves problemas.

“Mesmo com o alto índice de respostas integrais e satisfatórias, há situações preocupantes no âmbito do Executivo. Um caso ocorreu com os pedidos de informação sobre a adoção de medidas para promover a LAI. Vários órgãos (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Turismo, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Secretaria de Políticas para Mulheres, entre outros) disseram não adotar medidas neste sentido. Outros (Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Comunicação Social, entre outros) deram respostas em que se infere que o entendimento no Executivo é de que a CGU é o único órgão responsável por políticas e atividades de promoção da Lei de Acesso à Informação.” (Artigo 19, 2014, p. 24)

7 Ainda que expresse a intenção principal de dar por satisfeito o pedido de informação cuja resposta não exista, a Súmula trata dos casos em que a Comissão perceba a existência da informação e comande ao órgão solicitado sua produção e entrega ao interessado. Ao menos duas dificuldades se apresentam para a consecução desse propósito. A primeira, factual, é a provável falta de condições objetivas de verificação. O órgão acionado, em tese, sempre terá maior conhecimento sobre a disponibilidade das informações que deveriam estar em seu poder - ou acerca da possibilidade de recuperação - que as instâncias recursais. O outro problema percebido é que o atendimento da legislação pode se dar pela vinculação da entrega à disponibilidade de recuperação da informação ou reconstituição de seu suporte, cujas condições negativas provavelmente já sejam constantes do processo de instrução.

Será preciso estudar, no entanto, os efeitos práticos da aplicação da Súmula, de forma a perceber de que modo ela afetará a ocorrência de casos de informações não existentes e mesmo se conseguirá mitigar o dilema político identificado por Michener (2011) e seus efeitos.

8 “Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013”, Artigo 19, 2014.

Se as instituições federais não se sentem diretamente responsáveis pela promoção da LAI e, por extensão, de alguma forma comprometidas com o desenvolvimento de ferramentas e processos que facilitem o seu cumprimento, a questão da “informação não existente” passa a ser ainda mais relevante. A redução dos casos nos primeiros meses de vigência da Lei⁹ pode induzir os gestores dos sistemas de informação a pensar que haverá ganhos incrementais suficientes ao longo do tempo sem que seja necessário dar tratamento particular à questão. Ademais, após a fase de implantação - depreende-se do trabalho realizado pela Artigo 19 -, esses gestores poderiam dar a tarefa por “concluída”.

Paradoxalmente, as bases de dados não geridas, que em grande parte são a causa do fenômeno, deverão ser cada vez mais demandadas tão logo a LAI - como se deseja - se popularize e uma nova cultura de participação seja difundida e assimilada pela sociedade. No entanto, isso acarreta duas dificuldades. A primeira é que para que essa mudança de paradigma ocorra, deve haver confiança por parte da população de que os dados estejam sendo integralmente entregues pelo governo; ou seja, o valor que poderia criar um círculo virtuoso de participação, se negligenciado, pode gerar o efeito oposto. Por outro lado, as bases de dados mais complexas - mais difíceis de serem geridas - são teoricamente aquelas com as quais os solicitantes poderão fazer extrações e produzir informações mais valiosas, de interesse específico e, portanto, de maior impacto para a formulação ou acompanhamento das políticas públicas. A qualificação dos processos participativos depende da qualidade das informações que os cidadãos obtêm do Estado.

Não importando as justificativas, quando informações necessárias ao pleno acompanhamento da vida do Estado - e que poderiam ser produzidas e fornecidas - são sonegadas, enfraquece-se, por dentro, o sistema de participação social. Não podem os governos, especialmente pelos meios legais, deixar de cumprir esse pressuposto sob o risco de comprometer a credibilidade das instituições e a confiança dos solicitantes de que as informações oferecidas são íntegras e fidedignas. Sempre que o Estado responder que determinada informação “não existe” e ela existir, colocam-se em xeque as chances de sucesso de iniciativas de promoção de governo aberto.

4. Informações Inexistentes e o SIC: um Breve Panorama

Dado que uma resposta possível, mas não concedida, configura uma dificuldade real a ser enfrentada, resolveu-se verificar a ocorrência de casos de “informações inexistentes” no governo federal entre os anos de 2012 e 2013, por meio dos dados obtidos no portal do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, do governo federal (e-SIC)¹⁰.

9 Ver Gráfico 2 e comentários.

10 No portal do e-SIC, o “Relatório de pedidos de acesso à informação e solicitantes” pode ser emitido, com base em alguns

A pesquisa não pretendeu responder quais foram os motivos determinantes dos casos percebidos, mas trazer, num primeiro momento, um panorama sobre o desempenho estatal na atividade de prover informações públicas solicitadas por meio do SIC. Espera-se que uma visão mais ampla sobre o fenômeno possibilite identificar que instituições públicas estariam tomando medidas de mitigação do problema e poderiam apresentar elementos suficientes para compor um estudo de caso.

Tendo por base o arcabouço conceitual constante da LAI, a pesquisa se baseou nas manifestações das entidades públicas, encaminhadas no prazo legal e sem prorrogação, que levaram ao conhecimento dos solicitantes que a informação demandada era inexistente¹¹. Tal resposta denota que a instituição reconheceu a propriedade da solicitação, sua competência para atendê-la, - mesmo que precária, dado que, em tese, foi aos seus arquivos e bases de dados na tentativa de produzi-la -, e que não foi capaz de coletá-la e entregar ao cidadão o que lhe havia sido solicitado. Corroboram essa visão sobre o conceito da informação inexistente os manuais de alguns ministérios que instruem seus serviços de informação aos cidadãos¹².

Como a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em 16 de maio de 2012, a quantidade de respostas concedidas naquele ano foi revisada, de forma a possibilitar a comparação com o período de doze meses registrado para 2013. À vista disso, os dados relativos aos sete meses e meio de 2012 foram proporcionalmente distribuídos para todo o período de doze meses¹³.

Em relação ao desempenho das instituições, em 2013, 210 instituições públicas federais responderam ao menos uma vez que a informação solicitada não existia. O número de órgãos e entidades que tiveram registro de pelo menos uma resposta do tipo no ano anterior (2012) foi de 167. No entanto, destes, 22 não tiveram qualquer registro no ano seguinte. Desse modo, 65 instituições públicas federais tiveram, pela primeira vez, registros desse tipo em 2013.

filtros. Visitado em 20/10/2014, em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>.

11 Segundo o Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, todas as solicitações recebidas - mesmo as presenciais ou por outros meios - devem ser registradas no sistema eletrônico. Assim, a totalidade das solicitações recebidas estão consolidadas nos relatórios emitidos pelo e-SIC.

12 “Orientações para responder aos pedidos de informação”, Ministério das Comunicações, de maio de 2012; e “Orientações do Serviço de Informações ao Cidadão”, Ministério da Defesa, de 2013.

13 Ainda assim, aventou-se a possibilidade de eliminar completamente a interferência de qualquer sazonalidade com a adoção de períodos iguais, de junho de 2012 a maio de 2013 e de junho de 2013 a maio de 2014. Considerando, contudo, a formação dos dados disponíveis e a construção de séries históricas coincidentes com exercícios anuais (para futuros estudos), nenhum aspecto mostrou-se relevante para que essa opção fosse considerada mais oportuna.

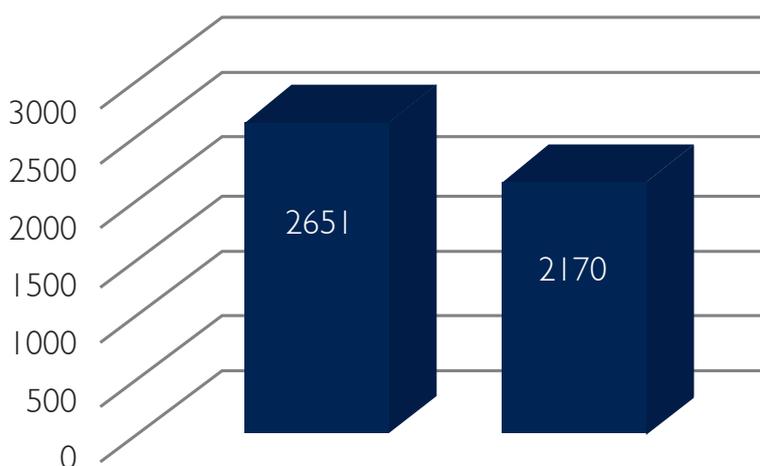
Gráfico 1 - Número das instituições que produziram respostas do tipo “informação inexistente”



Fonte: Elaboração do autor

Para verificar possíveis tendências de crescimento ou diminuição dos casos, entre 2012 e 2013, calculou-se o volume global de respostas “informações inexistentes”. Os valores absolutos, - já reajustados os relativos a 2012 -, indicam uma diminuição de aproximadamente 18,14% dos casos.

Gráfico 2 - Número de respostas “informação inexistente”



Fonte: Elaboração do autor

Levando-se em conta a quantidade total de solicitações feitas em cada ano, e os percentuais que os casos de respostas não existentes representavam desses universos (cerca de 3%, em 2012; e 2,5%, em 2013), temos que, proporcionalmente, as respostas desse tipo caíram um pouco menos: 16,56%.

Embora a pesquisa não tivesse como objetivo apontar as causas da ocorrência de respostas “informações inexistentes”, hipóteses a respeito da diminuição percebida ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento do SIC federal foram formuladas, e poderão ser testadas por estudos posteriores.

A primeira suposição, mais intuitiva, é de que, quanto mais a administração pública obtém experiência ao lidar com as dificuldades impostas pela implementação da LAI, mais consegue resolver os problemas de organização documental e efetivamente responder as solicitações. Assim sendo, conforme o tempo passa, mesmo sem intervenções estruturantes, as instituições públicas se adaptariam naturalmente às situações, ao incorporar, ainda que provisoriamente, os ganhos obtidos com a experiência. Essa visão incremental teria como resultado a diminuição dos casos de “resposta inexistente”, como expressão cumulativa da melhoria pontual e não planejada de alguns processos.

Em contraposição, também é razoável que o número de respostas desse tipo diminua porque pedidos mais complexos e específicos, que, em tese, estão mais sujeitos a obter como resposta que a informação não existe, não podem ser respondidos com qualquer outra informação além da demandada. Quando o cidadão não é atendido, pode apresentar comportamento análogo ao do consumidor que, diante de demanda que não pode ser satisfeita por produto ou serviço suplementar, procura alternativas para suprir suas necessidades e anseios. Ele faz pedidos mais simples, menos numerosos e/ou em quantidades mais modestas; muda o canal de fornecimento; ou aguarda a mudança de comportamento do ofertante habitual. Em alguns casos, o demandante pode simplesmente desistir de consumir, se isso for possível. Em todos eles, a quantidade de pedidos tende a diminuir ao longo do tempo, reduzindo proporcionalmente o volume de respostas de que as informações requeridas não existem.

É possível, ainda, que o número das “informações inexistentes” esteja diminuindo - além de outros motivos - pela ocorrência simultânea do que se aponta nas teses anteriores: a melhoria ocasional dos processos e a desistência dos solicitantes que não recebem as respostas que procuram.

Dessa forma, uma solução para o problema consistiria na incorporação, pelas instituições públicas, de melhorias contínuas aos processos de organização de dados, enquanto especial atenção é dada ao atendimento dos pedidos mais complexos e específicos, de modo a produzir respostas mais rápidas, econômicas, abrangentes e detalhadas. Nesse sentido, os avanços não se limitariam à resolução do problema dos pedidos não respondidos mas promoveriam a qualificação de todo o universo de informações entregues pelo Estado. Agir intensivamente na produção de informações relevantes para os cidadãos que começam a utilizar a LAI para acompanhar a gestão pública, e fazer isso de maneira tempestiva, pode garantir a confiança necessária para que a desejada mudança de cultura ocorra.

Como visto, melhorar a gestão documental e informacional, de forma rápida, efetiva e duradoura, constitui o maior desafio a ser enfrentado por órgãos e entidades públicas. Seria possível adaptar as estruturas existentes e, ainda assim, absorver permanentemente as melhorias, visando ao desenvolvimento da gestão? Como ga-

rantir que soluções inovadoras sejam aproveitadas e que essas experiências promovam o aperfeiçoamento da administração pública? As poucas respostas a essas perguntas sugerem a necessidade de aprofundar a análise desse panorama a partir de um estudo de caso.

5. O Caso do Ministério da Educação

Para selecionar um caso passível de estudo foi necessário verificar, dentre as entidades e os órgãos que melhoraram seu desempenho na diminuição das “informações inexistentes”, aquelas que obtiveram os melhores resultados. Com base nos mesmos dados coletados do SIC para os anos de 2012 e 2013, foi realizado um pequeno exame para identificar as instituições elegíveis.

Apesar da possibilidade de ter havido a criação de novos órgãos e entidades federais entre esses anos, não foram considerados, como integrantes do conjunto observado, aqueles que não registraram esse tipo de resposta no primeiro ano¹⁴. Além disso, se a instituição passou a registrar muitos pedidos com esse tipo de resposta - depois de não haver nenhum no ano anterior -, é possível que estivesse, somente em 2013, implementando seus sistemas internos para dar cumprimento à Lei¹⁵. Considerar essas instituições ocasionaria uma provável distorção estatística¹⁶.

Após a construção de um ranking, tentou-se processar um corte dos melhores resultados, percentualmente menores a duas vezes o desvio-padrão em relação à média do conjunto observado, o que em distribuições normais corresponde a aproximadamente 2,5% do total. A eliminação das instituições que melhor reagiram estatisticamente, diminuindo mais intensamente a proporção de respostas do tipo “informação inexistente”, de um ano para o outro, pretendia diminuir a influência de solicitações instrumentalmente respondíveis¹⁷. Não obstante, a distribuição mostrou-se concentrada, de modo que não houve necessidade de suprimir quaisquer

14 Isso ocorre porque pretendeu-se identificar somente aquelas instituições em que proporcionalmente tenham sido reduzidas as quantidades de respostas “informação inexistente”, o que é impossível perceber se o número de pedidos respondidos nesses órgãos passou de zero a algum registro positivo entre 2012 e 2013.

15 Conforme análise anterior do panorama, significa dizer que se, em dado momento em 2013, houve um aumento no número de respostas que passaram a ser concedidas, é possível supor que houve naturalmente uma maior concentração de pedidos com a resposta “informação inexistente” nos primeiros momentos de implantação, do que teria ocorrido no ano anterior ou do que possivelmente ocorrerá daquele momento em diante.

16 Registra-se que, mesmo que isso não seja possível nesse estudo - dado que a vigência da LAI é recente -, é desejável e metodologicamente correto para eliminar essa distorção, considerar apenas órgãos públicos que já contem com certo grau de maturidade em seus sistemas de informação ao cidadão. Isso mitigaria o risco de que a redução do número de respostas “informação inexistente” fosse apenas a consequência de ajustes pontuais no funcionamento desses sistemas e não a incorporação de novas políticas, ferramentas e processos.

17 Registra-se que, mesmo que isso não seja possível nesse estudo - dado que a vigência da LAI é recente -, é desejável e metodologicamente correto para eliminar essa distorção, considerar apenas órgãos públicos que já contem com certo grau de maturidade em seus sistemas de informação ao cidadão. Isso mitigaria o risco de que a redução do número de respostas “informação inexistente” fosse apenas a consequência de ajustes pontuais no funcionamento desses sistemas e não a incorporação de novas políticas, ferramentas e processos.

entidades. Como não houve redução do universo estudado, foi aleatoriamente utilizado o percentual de 70% de diminuição de respostas do tipo “informação inexistente”, na quantidade mínima de 10 ocorrências em qualquer dos períodos. Como resultado, tem-se a tabela a seguir.

Tabela 1 - Órgãos e entidades que mais reduziram respostas do tipo “informação inexistente”

Instituição Destinatária	2012	2013	Variação %
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	12,8	0	-100%
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	17,6	0	-100%
MEC – Ministério da Educação	25,6	0	-100%
PR – Palácio do Planalto	19,2	0	-100%
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A.	291,2	16	-95%
IN – Imprensa Nacional	17,6	1	-94%
DPU – Defensoria Pública da União	12,8	1	-92%
FBN – Fundação Biblioteca Nacional	17,6	2	-89%
COMAER – Comando da Aeronáutica	83,2	10	-88%
AGU – Advocacia-Geral da União	30,4	4	-87%
MJ – Ministério da Justiça	35,2	5	-86%
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco	12,8	2	-84%
IFRJ – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro	11,2	2	-82%
SECOM-PR – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República	44,8	9	-80%
IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada	27,2	6	-78%
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	52,8	14	-73%
UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	14,4	4	-72%

Fonte: Elaboração do autor

Em que pese a tabela ser representativa dos melhores desempenhos, foi necessário ponderar os resultados obtidos com a quantidade total de respostas e capacidade operacional de cada entidade. A principal razão é a suposição de que o número de solicitações de informação feitas a cada instituição - e as consequentes respostas produzidas - guarda relação com a sua estrutura organizacional e com a complexidade das atividades que realiza. Por esse motivo, foram estabelecidos parâmetros¹⁸ que equalizassem os dados das instituições para atender ao senso das proporções.

Para o efeito pretendido, conjecturou-se haver uma razão entre a estrutura dos órgãos e entidades, seus orçamentos e a importância das políticas que produzem. Assumiu-se, por conseguinte, que quanto maior o orçamento e o número de servidores das instituições, maior a relevância para a sociedade das informações solicitadas. Calculou-se, por meio de médias simples, o valor orçamentário e o número de servidores para cada resposta unitária “informação inexistente” produzida pelas entidades e órgãos¹⁹, conforme tabela a seguir.

18 A escolha desses parâmetros não seguiu qualquer critério cientificamente válido, atendendo tão somente ao senso comum.

19 Não houve preponderância de qualquer dos critérios. Cada um contribuiu com 50% do peso da ponderação realizada. A soma dos percentuais foi acrescida, de forma direta e absoluta, aos índices de diminuição de respostas “informações inexistentes”.

Tabela 2²⁰ - Órgãos e entidades que, ponderadamente, mais reduziram respostas do tipo “informação inexistente”²¹

Instituição Destinatária	Orçamento 2014 (R\$ I)	Servidores Ativos	Média (R\$I)	Pedido per capita (x1000)	% Média (R\$I)	% Pedido per capita (x1000)	Total	Geral
MEC	5.072.135.068	1.270	198.130.276	20,2	19,89%	6,01%	25,91%	125,91%
PETROBRAS	63.059.378.000	86.111	205.271.413	3,6	20,61%	1,06%	21,67%	116,18%
COMAER	17.084.011.124	5.858	183.304.840	15,9	18,41%	4,74%	23,15%	111,13%
MDIC	685.358.075	758	38.940.800	23,2	3,91%	6,92%	10,83%	110,83%
ANS	248.287.646	813	19.397.472	15,7	1,95%	4,70%	6,64%	106,64%
FBN	121.044.288	421	6.175.729	46,6	0,62%	13,88%	14,50%	103,14%
IPEA	318.778.357	418	9.601.758	79,4	0,96%	23,69%	24,65%	102,59%
DPU	311.344.098	1.696	22.561.167	8,1	2,27%	2,43%	4,69%	96,88%
AGU	2.619.541.213	7.435	76.149.454	4,6	7,65%	1,38%	9,03%	95,87%
Min. da Justiça	1.855.581.373	2.872	46.158.741	14,0	4,63%	4,17%	8,81%	94,60%
UFPE	1.095.058.913	7.184	73.990.467	2,1	7,43%	0,61%	8,04%	92,42%
IFRJ	250.569.569	1.539	18.982.543	8,6	1,91%	2,56%	4,46%	86,61%
IBAMA	1.248.650.537	4.736	18.692.373	14,1	1,88%	4,21%	6,08%	79,57%
UFRRJ	476.127.851	2.676	25.876.514	6,9	2,60%	2,05%	4,65%	76,87%

Fonte: Elaboração do autor

Identificou-se o MEC como instituição de melhor desempenho na diminuição dos casos de respostas “informações inexistentes”, entre 2012 e 2013. Para compreender quais foram os principais problemas enfrentados e como a organização reagiu a essas dificuldades, uma visita foi agendada com a Coordenação do Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério²².

A Coordenação do SIC, no MEC, está subordinada à Coordenação Geral de Gestão Administrativa, da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, da Secretaria Executiva do Ministério. A estrutura do SIC a que se referem os resultados da pesquisa atende apenas à administração direta do órgão, formada pelo Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva e Secretarias de Educação. As instâncias descentralizadas - instituições de ensino e autarquias, dentre outras - têm seus serviços próprios de atendimento ao cidadão.

Desde 1996, no entanto, o órgão já possui uma Central de Atendimento ao Cidadão, o principal meio de comunicação com a população. O canal mais utilizado é o serviço telefônico 0800, que funciona 24 horas com atendimento eletrônico (e 12 horas com atendimento pessoal), todos os dias. A ferramenta foi desenvolvida

20 Foram extraídos do conjunto estudado a Presidência da República e seus órgãos componentes porque não havia dados individualizados facilmente acessíveis. Logo, não foi possível identificar segregadamente os valores orçamentários e o contingente de servidores. Além disso, foram consideradas apenas as unidades centrais - no caso dos Ministérios. No caso do Ministério da Educação, os dados das instituições subordinadas foram obtidos no Portal da Transparência do governo federal.

21 Dados do “Boletim Estatístico de Pessoal”, de dezembro de 2013, e do “Projeto de Lei Orçamentária Anual”, para 2014, de agosto de 2013, ambos Ministério do Planejamento.

22 Agradecimentos ao MEC, especialmente, à Sra. Regina Maria Oton de Lima, técnica responsável pelo SIC do Ministério, e ao Sr. Silvío Luis Santos Silva, Coordenador Geral de Gestão Administrativa.

para fornecer à sociedade informações sobre os programas, em períodos críticos de interação com o órgão. Isso demonstra que o Ministério da Educação já era sensível à questão de proporcionar acesso à informação, esclarecendo a população e tirando dúvidas quanto às políticas desenvolvidas.

Quando a LAI entrou em vigor, houve uma ação integrada de treinamento para que todas as unidades do órgão central fossem capacitadas. Complementarmente, a estrutura que já existia na Central de Atendimento ao Cidadão foi adaptada para dar cumprimento à nova legislação sem que houvesse qualquer aumento de despesa. Uma inovação foi a criação de um balcão de atendimento presencial do SIC no edifício-sede do Ministério, com todas as facilidades para o cidadão interpor seu pedido de acesso à informação.

A principal modificação procedimental foi o desenvolvimento de um módulo "SIC" no SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação), que passou a registrar os responsáveis e respondentes em cada unidade e toda a movimentação do e-SIC relativa ao órgão. O SIMEC é o sistema geral de informações e administração gerencial do órgão. Com essa iniciativa, o MEC conseguiu gerir os processos de produção das informações e suas entregas, estabelecer pontos de controle sistematizados e ainda produzir estatísticas a respeito das solicitações e respostas concedidas.

O módulo foi idealizado para criar segmentos de atendimento, vinculados às áreas e temas afetos, principalmente, às Secretarias de Educação. A triagem dos pedidos é realizada pela Coordenação do SIC e cada unidade funciona como uma rede de produção de informações que alimenta o módulo no SIMEC. Dado que este sistema incorpora uma grande variedade de funcionalidades e bases, boa parte dos dados requeridos pode ser obtida diretamente no próprio SIMEC ou por meio de outras redes de informação que compõem o conjunto global de alimentadores do sistema. Todos os parâmetros do módulo SIC, do SIMEC, atendem ao e-SIC, do governo federal.

Ainda em 2012, após a implantação do serviço - momento em que se priorizou a organização dos instrumentos e ferramentas que seriam utilizados -, foi feita uma avaliação de que era necessário inaugurar uma nova fase, de modo a disponibilizar ao cidadão, sem reservas, toda a informação que fosse possível. Começou a ser desenvolvido um trabalho extensivo, orientado pela Secretaria Executiva, para melhorar a qualidade das respostas e eliminar a ocorrência de recursos por parte dos solicitantes. Essa tem sido uma das premissas básicas do MEC na administração do serviço.

Outro desafio enfrentado pelo órgão em relação às "informações inexistentes" são as bases de dados antigas, pois o Ministério existe desde 1930 e possui um legado informacional muito extenso e variado. O órgão já foi responsável, inclusive, por outras políticas públicas - além da educacional -, como as relativas à cultura e ao desporto, de modo que a inexistência da informação pode se dever à organização deficiente em órgãos criados mais recentemente. Para mitigar o problema, o MEC tomou para si a responsabilidade de verificar onde a informação está disponível e informar o demandante a esse respeito, em vez de simplesmente responder que ela não existe, como a Lei permite.

Uma dificuldade também percebida é de que o cidadão não conhece muito bem o papel desempenhado pelo MEC. Muitas vezes a população acredita que o Ministério realiza a administração escolar das unidades de ensino básico ou que as políticas adotadas foram completamente gestadas no seio da própria instituição - ou do governo -, sem qualquer mediação do Congresso Nacional ou influência da participação social. Esse fenômeno gera perguntas irresponsáveis, não exatamente pela falta de clareza quanto à competência da produção das respostas, mas porque apenas parte delas pode ser organizada e oferecida. Também nesse caso, o MEC passou a responder objetivamente, esclarecendo aos solicitantes de que forma esses processos ocorrem e como eles provavelmente obterão as informações que desejam.

Não obstante o emprego desses expedientes pontuais, o principal mecanismo utilizado para conferir qualidade ao serviço é a sistematização processual para a obtenção e entrega das informações. São desenvolvidos "bancos" que, apesar de não funcionarem como geradores automáticos de respostas padronizadas, armazenam, em cada rede, as demandas e perguntas mais frequentes, assim como as respostas fornecidas. A seleção dos principais elementos desse conjunto, formado por esses bancos, alimenta a área de perguntas frequentes da página do MEC na internet²³. Ao mesmo tempo, a verificação dos itens mais acessados nessa seção do site realimenta essas coleções de perguntas e respostas.

O principal critério que orienta o trabalho - e a formação desses repositórios - é o planejamento das demandas sazonais. Cada grande programa do MEC mobiliza essas estruturas de tratamento prévio dos canais e dos temas que serão intensivamente procurados em algum momento específico. Assim como em uma atividade comercial privada que tenha seus picos de demanda, o Ministério percebeu que, dos diversos programas que desenvolve, boa parte deles passa por períodos em que os pedidos de acesso à informação são mais numerosos, como nas épocas de lançamento ou inscrições para programas e ações como o FIES, PROUNI e ENEM, dentre outras. Há, portanto, uma programação que ativa os bancos de informação por tema, em cada área.

Existem dois tipos básicos de informação nesses blocos: a base legal, que lastreia as respostas sobre como funcionam os programas e de que forma os cidadãos podem se beneficiar; e a processual geral, que guia a organização dos fluxos e a construção das respostas, embora cada unidade tenha autonomia para desenhar seus processos internos de trabalho e atuar na escala do problema. No que diz respeito ao mapeamento do processo global de atendimento ao cidadão, as atividades mais gerais estão descritas e há uma recomendação expressa de frequente atualização.

Parece evidente que as medidas adotadas para agregar qualidade às respostas e não deixar de atender à população tem causado efeito positivo na diminuição dos casos de respostas de que as informações não existem. Ademais, a formação dessas redes de conhecimento e informação propiciou um estreitamento de relações entre as unidades. A utilização desses canais já não se restringe ao SIC. Em várias situações, os responsáveis e

23 Visitado em 20/10/2014, em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=perguntasfrequent.

respondentes de diferentes unidades são acionados para dirimir dúvidas, produzir ou checar informações que serão tratadas para uso do próprio Ministério, uma atividade completamente desvinculada do atendimento direto à população.

6. Considerações finais

Mesmo que a entrada em vigor da lei brasileira de acesso à informação tenha ocorrido relativamente há pouco tempo, existe um sério problema quando instituições públicas, detentoras de informações desejadas pela sociedade, não as fornecem, o que compromete sobremaneira a geração de valor público. Ainda mais grave é a utilização de mecanismos previstos na legislação que regulamenta a Lei de Acesso à Informação para formalizar essas negativas.

Todavia, para obter desempenho satisfatório, órgãos e entidades públicas têm, aparentemente, se esforçado para aumentar sua capacidade operacional e dar resposta a essa questão. As medidas levadas adiante para dar conta da tarefa nem sempre incluem a remodelagem dos desenhos institucionais ou um maior aporte de recursos financeiros, mas a construção e o desenvolvimento de novos arranjos internos de governança. No caso analisado, a criação de redes de cooperação e comunicação tem sido determinante para a redução dos casos de “informações inexistentes”.

Levando-se em consideração que a melhoria dos resultados é provavelmente produto da efetiva aplicação de ferramentas de gestão documental e informacional, como no caso do Ministério da Educação, pode-se concluir que, analogamente, a introdução da LAI no cenário normativo brasileiro tem fomentado estudos e pesquisas que auxiliam as entidades públicas a organizar seu acúmulo de conhecimentos e informações. Evidentemente, essa afirmação necessita ser ratificada por estudos mais aprofundados e que apontem para fenômenos possivelmente mais complexos.

Ainda assim, caso a gestão do conhecimento - mesmo anterior, mas somente agora aplicada aos processos de produção de respostas aos cidadãos -, possa vencer mais facilmente o desafio de ser disseminada, justamente pela sua natureza integradora e pela premência de sua utilização conjunta, significa dizer que um ambiente de maior participação social - consubstanciado pelo advento da Lei de Acesso à Informação - promove não somente a adoção dessas práticas, mas, necessariamente, induz a sua utilização em outras áreas das organizações e contribui para o aprimoramento da gestão pública de modo geral.

Referências

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013**. São Paulo: Artigo 19 América do Sul, 2014.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação e Dados Públicos). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, 18/11/2011. Seção I, p.1.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05/05/200, Seção I, p.1.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Lei da Transparência). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18/05/2012, Seção I, p.2.

_____. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Edição Extra, 16/05/2012.

_____. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Súmula CMRI nº 6/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27/01/2015, Seção I, p.3.

_____. Controladoria-Geral da União. **1º Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527/2011**. Brasília: CGU, 2013.

DAMATTA, Roberto (coord.). **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro** (Sumário Executivo). Brasília: CGU, 2011.

ERIKSSON, Fredrik. **Ética e transparência na Administração Pública**. In: Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. Brasília: MPOG, 2007.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, Greg. **Liberdade de Informação: uma Síntese dos Dilemas de Conformidade e suas Possíveis Soluções**. In: Leis de Acesso à Informação: dilemas da implementação. Estudos em Liberdade de Informação. São Paulo: Artigo 19, 2011.

ONU. **Relatório da UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression**, 28 de Janeiro de 1998, E/CN.4/1998/40.

PIRES, Roberto & VAZ, Alexander. **Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais.** Texto para Discussão nº 1707. Brasília: IPEA, 2012.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado.** Lisboa: Mensagem, 2002.

PRIETO-MARTÍN, Pedro. **Participation Schemas: a tool to characterize collaborative participation.** In: PDD2014, Contemporary difficulties and future prospects for Participatory and Deliberative Democracy, Newcastle, 9-11 July 2014.

SÁ e SILVA, F.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: **A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia.** In: Estado, Instituições e Democracia: democracia. v.2. Brasília: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9)

Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão

Transparency in the municipal public sector: an analysis of Brazilian's State Capitals electronic portals based on a decision aid tool

Rogério João Lunkes*

Mauricio Vasconcellos Leao Lyrio**

Gissele Souza de Franceschi Nunes***

Kelly Arent Della Giustina****

Kelly da Silva*****

Resumo

O presente estudo se insere no contexto da prevenção da corrupção por meio da transparência pública, tendo por objetivo avaliar os níveis de transparência nas capitais brasileiras, por meio da análise de seus portais eletrônicos de transparência. Para atender este objetivo, tem-se os seguintes objetivos específicos: (i) verificar o atendimento da legislação brasileira em relação a transparência e ao acesso a informação; e, (ii) avaliar quantitativamente o nível de transparência dessas capitais. Em relação à metodologia, configura-se como um estudo quali-quantitativo e, do ponto de vista de seus objetivos, como um estudo descritivo. A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação do modelo proposto por Nunes (2013) que tem o objetivo de averiguar se os entes públicos estão prestando contas à sociedade, ou seja, se estão sendo transparentes na divulgação das informações. Para que este propósito seja atendido, Nunes (2013) considera o atendimento às legislações: Lei Complementar nº 101 de 2000 (LRF), Lei Complementar nº 131/2009, Decreto 7.185/2010, Lei nº 12.527/2011. Conclui-se que, apesar de certas informações se encontrarem em nível de excelência, a maioria das capitais analisadas não apresentam informações sobre os cargos existentes, as diárias pagas e há ausência da garantia de autenticidade das informações prestadas, portanto é necessário reforçar o nível de transparência em seus portais, por meio de ações internas das instituições, tendo em vista que dos 36 critérios analisados 4 ainda se encontram em nível abaixo do desejado, mostrando lacunas em relação ao mínimo exigido pela legislação.

Palavras-chaves: Setor público, accountability, transparência, portais eletrônicos.

Abstract

The present study is in the context of the prevention of corruption by public transparency, aiming to assess the levels of transparency of the Brazilian's State Capitals, through analysis of their transparency electronic portals. To meet this goal, we have the following specific objectives: (i) verify compliance with Brazilian legislation regarding transparency and access to information; and (ii) quantitatively assess the level of transparency of such capitals. Regarding methodology, its set as a qualitative and quantitative study and from the point of view of your goals as a descriptive study. Data collection was performed by applying the model proposed by Nunes (2013) that aims to determine whether public bodies are accountable to society, ie, if they are being transparent in disclosing the information. For this purpose is met Nunes (2013) considers the compliance with laws: Complementary Law No. 101 of 2000 (LRF), Complementary Law No. 131/2009, Decree 7.185 / 2010, Law No. 12,527 / 2011. It is concluded that although some information is held at a level of excellence, the capitals still have much to do to increase the level of transparency in their eletronic portals, considering that many criteria analyzed are still below the desired level, showing gaps in relation to minimum required by law.

Keywords: Public Sector, accountability, transparency, eletronic portals.

* Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (1996), Mestrado (1999) e Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003), Pós-Doutorado pela Universidad de València-Espanha (2011). Atualmente é professor Associado I da Universidade Federal de Santa Catarina.

** Possui Graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2002) e mestrado em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (2008). Atualmente é doutorando em administração pela Universidade Federal de Santa Catarina.

*** Possui Mestrado em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina (2013). Especialista em Contabilidade Pública (2006) e graduação em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Itajaí (2002). Exerce a função de Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

**** Bacharel em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

***** Bacharel em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

I. Introdução

A corrupção é noticiada diariamente pela mídia, o que torna o tema recorrente tanto na literatura especializada (GONZALEZ *et al.*, 2006; PILLAY, 2004; ZAFARULLAH; SIDDIQUEE, 2001) quanto nos meios de comunicação. Slomski (2012) argumenta que o aparente aumento dos níveis de corrupção percebidos atualmente se devem na verdade a uma maior dificuldade em esconder os desvios da administração pública na era da informação. Para Kim (2008), muitos dos problemas ligados à corrupção no setor público parecem estar ligados à falta de *accountability* e transparência, Bastida e Benito (2007) corroboram essa afirmação ao dizer que os países menos corruptos são geralmente mais transparentes.

No caso do Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão responsável por desenvolver mecanismos que busquem prevenir esse problema. Em 2006, a CGU criou a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. Uma das leis voltadas para as finanças públicas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a qual pressupõe a ação planejada e transparente em relação as contas públicas. Além disso, como meio para a prevenção da corrupção no Brasil, foi estabelecida, em 2011, a Lei de Acesso da Informação (Lei nº 12.527/2011), que tem como objetivo garantir o acesso a informação e deve ser cumprida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O presente estudo se insere neste contexto da prevenção da corrupção por meio da transparência pública. Alinhado com o exposto, tem por objetivo geral avaliar os níveis de transparência nas vinte e seis capitais brasileiras, por meio da análise de seus portais eletrônicos de transparência. Para atender este objetivo, tem-se os seguintes objetivos específicos: (i) verificar o atendimento da legislação brasileira em vigência em relação a transparência e ao acesso a informação de acordo com o disponibilizado nos meios eletrônicos; e, (ii) avaliar quantitativamente o nível de transparência dessas capitais por meio da aplicação do modelo proposto por Nunes (2013). Para tanto, pretende-se responder a seguinte questão de pesquisa: **Qual é o nível de transparência apresentado pelos portais eletrônicos das capitais brasileiras à luz da legislação nacional?**

Justifica-se o estudo dada a importância da transparência para o reforço do controle social por meio da disponibilidade ao público de acesso direto às informações sobre o uso de recursos, gerando maior participação e reforçando o Estado de Direito (KIERKEGAARD, 2009), bem como aumentando a confiança do cidadão em relação ao governo (GRIMMELIKHUIJSEN, 2012).

Após essa seção introdutória o estudo apresenta sua fundamentação teórica, na qual discute brevemente os conceitos de *accountability* e transparência, bem como apresenta estudos anteriores sobre o tema. Em seguida, apresenta a metodologia utilizada na condução do estudo, bem como os resultados encontrados. Finalmente, estabelece algumas considerações finais, apresenta as limitações do estudo e faz sugestões para futuras pesquisas.

2. Referencial teórico

O referencial teórico deste trabalho busca, em primeiro lugar, apresentar brevemente os conceitos ligados à *accountability* e transparência, com vistas a posicionar o leitor em relação ao tema da pesquisa. Em seguida, apresenta estudos anteriores que também se prestaram a discutir a questão da transparência no âmbito do setor público.

2.1 *Accountability* na administração pública

Accountability é um termo que não pode ser entendido meramente como um conjunto de valores, processos e práticas, deve, ao contrário, ser contextualizado de acordo com a forma em que é colocado em prática (BOYCE; DAVIDS, 2009) e de acordo com as implicações culturais envolvidas em sua implementação (BRACCI, 2009). Nesse sentido, Romzek e Dubnick (1987) falam sobre quatro tipos de sistemas de *accountability* (burocrático, legal, profissional e político), considerando a fonte e o grau de controle sobre as agências. Sinclair (1995), por sua vez, apresenta cinco formas de *accountability* (política, pública, gerencial, profissional e pessoal) e Schedler (1999), tratando do termo no âmbito político, argumenta ser este um conceito bidimensional que envolve três questões básicas (*enforcement*, *monitoring* e *justification*).

Já no contexto brasileiro, Pinho e Sacramento (2009) mostram, também, que não existe um único termo para a tradução da palavra *accountability* para o português, sendo necessário trabalhar com significados compostos, como por exemplo: responsabilização, obrigação e prestação de contas, o que vem a corroborar a afirmação de Boyce e Davids (2009) sobre a necessidade de contextualização do termo. Esses autores, em síntese, explicam que este termo tem a responsabilidade de exigir de quem ocupa cargos públicos a prestação de contas, segundo os parâmetros da lei, e, por consequência, quem os descumprir poderá receber um ônus, ou seja, pena pelo descumprimento.

Ao tratar do tema, Machado (2012) corrobora essa visão ao defender que não existe uma tradução desta palavra para a nossa língua e que o seu significado é muito abrangente, sendo a expressão “responsabilização” a que mais se aproxima de nossa língua. O autor argumenta, ainda, que essa expressão tem o sentido de fazer com que o poder público sofra penalidades caso não exerça sua função de forma transparente e justifique suas decisões na administração pública.

Para Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013), o termo *accountability* na administração pública tem a funcionalidade de exigir que os agentes públicos prestem contas à sociedade de forma tempestiva, transparente e inteligível. Podemos concluir, portanto, que a *accountability* tem o intuito de fazer com que os governos respondam aos anseios da sociedade e que atuem de forma responsável.

2.2 Transparência na administração pública

A transparência e a eficiência da administração pública estão se tornando fatores relevantes para a população e vêm assumindo um papel importante no controle das finanças públicas. Apesar do aumento de sua relevância, ainda são necessários esforços para o aumento do nível de transparência dos relatórios orçamentários de governos em diversos países (BASTIDA; BENITO, 2007), sendo que muitas vezes a eficiência da administração pública é afetada por questões político-partidárias (BAWN; ROSENBLUTH, 2006; BORDIGNON; MINELLI, 2001).

No século XIX, a administração pública se inspirou na iniciativa privada, tendo por objetivo o alcance de maior eficiência, transparência e redução dos custos para atender os anseios da população (MOTTA, 2013). Esta proposta tem sido considerada pela administração pública moderna, sendo comprovada pela emissão de leis que auxiliam a administração pública nesse processo. Como exemplos, cita-se a Lei Complementar nº 101, promulgada em 2000, que tem a finalidade de impor limites nos gastos públicos, dar publicidade, transparência e inteligibilidade das contas públicas. Ela expõe, aos usuários dessa informação, como estão sendo destinados os recursos públicos, o que por sua vez mostra que a transparência é fundamental para a boa governança.

Além da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 9.755/1998 exigem das entidades públicas a divulgação de relatórios periódicos com os resultados das aplicações do dinheiro público, conforme previsto nos instrumentos orçamentários, cujo intuito é dispor à sociedade o acompanhamento das destinações das aplicações dos recursos públicos e responsabilizar quem descumprir as normas (CRUZ *et al.*, 2012).

Benedicto *et al.* (2013) acrescentam que a transparência transfere confiança na tomada de decisão na gestão das entidades públicas, bem como mostra que os dirigentes são responsáveis ao exibir e não deter a informação, o que vem ao encontro da argumentação de Grimmlikhuijsen (2012) sobre a relação entre a transparência e a confiança no governo. Cruz *et al.* (2012, p. 156) definem transparência como “[...]um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem a aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança”. Ou seja, esses autores argumentam que a transparência é importante fator para possibilitar a participação social na tomada de decisão no âmbito da administração pública. Nesse sentido, em 2004, a Controladoria Geral da União criou o Portal da Transparência com a função de permitir ao cidadão o acompanhamento de como os recursos públicos estão sendo utilizados buscando aumentar os níveis de transparência da gestão pública (SOUZA *et al.*, 2013).

Com base no exposto acima, pode-se dizer que a transparência na administração pública é um fator relevante para a sociedade, no sentido de criar mecanismos de controle dos recursos públicos, fazendo com que o dinheiro público seja destinado a atender as necessidades sociais, bem como estabelecendo um maior diálogo entre o governo e a sociedade.

2.3 Estudos anteriores

No decorrer desta pesquisa, foram encontrados estudos que trataram do tema transparência na administração pública em nível federal, estadual e municipal, bem como no terceiro setor e em países estrangeiros, conforme apresentado no Quadro I.

Quadro I - Estudos Anteriores

Autor/ano	Objetivo da Pesquisa	Resultado da Pesquisa
(COLE et al., 2015)	O objetivo geral da pesquisa foi analisar o perfil metodológico da produção científica sobre transparência pública no contexto do continente Africano.	Da análise feita aos artigos que fizeram parte da amostra, constatou-se que 52,40% dos artigos tratam da transparência pública no geral, sem atender a um setor específico de atividade.
(STAROSCKY et al., 2014)	Teve o objetivo de avaliar o nível de transparência dos portais dos municípios que fazem parte da Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR - de Chapecó, no Estado de Santa Catarina / Brasil.	Os resultados da pesquisa mostraram que os portais municipais ainda estão aquém do desejado, em termos de transparência pública.
(FLACH; ROSA; STUPP, 2014)	O presente trabalho objetiva analisar o nível de transparência online de organizações do terceiro setor na Região Sul do Brasil.	Foi possível constatar que entre os estados da Região Sul o que melhor se destacou em grau de apresentação das informações foi Santa Catarina, com 44,18% de evidenciação dos itens levantados.
(SILVA; NASCIMENTO; FERREIRA, 2014)	O objetivo da pesquisa foi verificar se os 246 municípios goianos cumprem os dispositivos da Lei da Responsabilidade Fiscal.	Conclui-se que o Estado de Goiás está parcialmente em conformidade com os dispositivos legais que trata a legislação da transparência na prestação de contas da gestão pública, em razão de haver municípios que não têm site, não disponibilizam link de acesso ao portal da transparência e não cumpre totalmente a legislação vigente.
(SOUZA et al., 2013)	Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a transparência dos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte, a partir da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2011).	Os resultados revelaram que o município que apresentou o melhor índice de transparência, entre os oito analisados, foi Natal, com 79% da pontuação possível, seguido por Parnamirim (72%) e Caicó (67%).
(NUNES et al., 2013)	O objetivo desta pesquisa consistiu em identificar a aplicação dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), analisando essa publicação em Estados da Região Sul.	Diante dos resultados referentes aos municípios envolvidos na análise, verificou-se que 75% dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, 66% dos municípios do Estado de Santa Catarina e 92% dos municípios do Estado do Paraná atenderam 70% ou mais dos requisitos preestabelecidos.
(CRUZ et al., 2012)	O presente estudo tem o propósito de abordar a questão da transparência na divulgação de informações acerca da gestão pública por meio dos portais eletrônicos dos grandes municípios brasileiros.	Constatou-se que os municípios da amostra não divulgaram de forma completa as informações acerca da gestão pública municipal, de acordo com o modelo de investigação proposto. Das seis categorias de informações do modelo, em cinco delas não se observou atendimento a todos os itens.

Autor/ano	Objetivo da Pesquisa	Resultado da Pesquisa
(LYRIO <i>et al.</i> , 2008)	O objetivo geral do estudo foi construir um modelo para avaliar o grau de transparência das informações nas demonstrações financeiras publicadas por uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira.	O resultado da pesquisa foi de uma pontuação negativa de -72 (setenta e dois pontos negativos), permitindo afirmar que as demonstrações financeiras, em seu formato atual, podem não gerar informações claras aos usuários externos devido ao seu baixo nível de transparência.
(PINHO, 2008)	Investigar os portais de nove estados considerados os mais desenvolvidos do país e o Distrito Federal, com intuito de averiguar se esses estão disponibilizando as informações para o cidadão.	Mostrou-se que a maioria dos portais tem recursos tecnológicos adequados, existem boas condições de navegação e busca de informações, o que faltou foi uma predisposição verdadeira para implantação de procedimentos de <i>accountability</i> .

Fonte: Elaborado pelos autores

Com base na análise deste quadro, pode-se concluir que vários pesquisadores vêm se debruçando sobre o tema da transparência da administração pública em seus diversos níveis e contextos, sendo que seus estudos auxiliam no processo de tornar público questões relacionadas ao cumprimento da legislação e a prestação de contas relacionadas ao uso do dinheiro público, entre outras questões. Além disso, fica evidenciado, de forma geral, que ainda existem lacunas a serem preenchidas no que tange a uma boa gestão da transparência por parte dos entes públicos, tendo em vista o fato de que os estudos evidenciaram que os entes públicos ainda não cumprem a contento todos os requisitos estabelecidos na legislação sobre o tema.

3. Metodologia

Essa seção apresenta inicialmente o enquadramento metodológico da pesquisa, para em seguida, apresentar os procedimentos para coleta e análise dos dados.

3.1 Enquadramento metodológico

No que tange à abordagem do problema, este estudo caracteriza-se como quali-quantitativo. Uma pesquisa qualitativa envolve a compreensão de fenômenos por meio de categorias de análise (MERRIAN, 2002). Neste estudo, foram realizadas consultas nos portais das capitais brasileiras, na internet, com o intuito de verificar o nível de atendimento à legislação, de acordo com as categorias de análise advindas do modelo de avaliação utilizado, configurando-se, dessa forma, como pesquisa qualitativa. Configura-se, também, como pesquisa quantitativa, pois esse nível de atendimento à legislação é mensurado quantitativamente, permitindo certo grau de generalização de seus resultados (comparação entre o nível de transparência de cada capital analisada), bem como apresenta considerável precisão no processo de avaliação, características inerentes a esse tipo de pesquisa (BRYMAN, 1988).

Em relação aos seus objetivos essa pesquisa se caracteriza como descritiva, no sentido de descrever as características de determinado fenômeno (GIL, 1999) - neste caso a transparência dos portais eletrônicos das capitais brasileiras - e gerar entendimento a respeito desse fenômeno (GIL, 2007), trazendo à tona os aspectos em que os portais eletrônicos das capitais se apresentam mais (ou menos) transparentes.

3.2 Procedimentos para coleta e análise dos dados

A coleta de dados foi realizada por meio da aplicação do modelo proposto por Nunes (2013) que tem o objetivo de averiguar se os entes públicos estão prestando contas à sociedade, ou seja, se estão sendo transparentes na divulgação das informações. Para que este propósito seja atendido, Nunes (2013) considera o atendimento às legislações: Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Lei Complementar nº 131/2009, Decreto nº 7.185/2010, Lei nº 12.527/2011.

O modelo é construído com base em três áreas de preocupação (i) conteúdo informacional, (ii) usabilidade e (iii) disponibilidade de dados. Cada uma dessas áreas de preocupação é representada por um conjunto de descritores para avaliação da transparência do ente público, compostos por uma escala com cinco níveis de desempenho. Sendo: N1 corresponde a 50 pontos negativos, no caso em que a capital não atenda ao exigido pela legislação; N2 corresponde a zero ponto, que significa que a capital atende ao que é exigido pela legislação; N3, N4 e N5 correspondem à pontuação 50, 100 e 150 respectivamente, que significa que as informações prestadas foram além do exigido pela legislação. Cada um dos descritores possui, ainda, dois níveis de referência (Neutro e Bom). Uma avaliação abaixo do nível neutro significa que a situação se encontra em nível comprometedor, ou seja, a legislação não está sendo atendida com relação ao critério. Por outro lado, uma avaliação acima do nível bom representa uma situação na qual a capital se encontra em nível de excelência com relação ao critério avaliado. As avaliações entre os níveis neutro e bom significam um nível de transparência adequado. O Quadro 2 apresenta, como exemplo, um dos trinta e seis descritores utilizados na pesquisa para avaliação da transparência dos portais eletrônicos das capitais.

Quadro 2 - Descritores para a avaliação da Unidade Orçamentária

Descritor 1.2.1 - Unidade Orçamentária				
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal		Escala Cardinal
N5	Excelência	Disponibilizar as despesas por meio da Unidade Orçamentária e com possibilidade de realizar consulta por período, unidades orçamentárias, despesas por empenho, liquidação e pagamento em conjunto ou individualizada.		150
N4	Bom	Disponibilizar as despesas por meio da Unidade Orçamentária e com possibilidade de realizar consulta por período, unidades orçamentárias de forma individualizada ou em conjunto, independente do número.		100

Descritor 1.2.1 - Unidade Orçamentária			
Níveis de Impacto	Níveis de Referência	Escala Ordinal	Escala Cardinal
N3	Adequado	Disponibilizar as despesas por meio da Unidade Orçamentária e com possibilidade de realizar consulta por período.	50
N2	Neutro	Disponibilizar as despesas por meio da Unidade Orçamentária.	0
N1	Comprometedor	Ausência das despesas por Unidade Orçamentária.	-50

Escala: Verificar a divulgação das despesas por unidade orçamentária, conforme o art 7º, I,c do Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Fonte: Adaptado de Nunes (2013)

Cada um dos descritores possui uma importância relativa para a avaliação global do nível de transparência dos portais municipais, ou seja, um percentual de participação na avaliação global, denominado taxa de substituição. Uma vez tendo sido estabelecido em que nível de impacto uma determinada capital se encontra em cada um dos descritores, para a determinação da avaliação global do nível de transparência, é preciso realizar uma agregação do desempenho em cada um dos descritores por meio de um critério de síntese, representado pela seguinte equação:

$$V(a) = \sum_{i=1}^{i=n} w_i x v_i$$

Onde V(a)= Valor do desempenho global; v_i= Valor do desempenho local no critério de avaliação; w_i= Taxa de substituição no critério de avaliação; n= Número de critérios de avaliação do modelo (LYRIO *et al.*, 2015).

Conforme já mencionado, neste estudo foi realizada uma análise das capitais brasileiras. A análise foi realizada no período de Março a Junho de 2014, por meio da observação direta dos dados disponíveis nos portais da transparência e do cotejamento das informações com os 36 descritores de transparência propostos por Nunes (2013), o que permitiu a mensuração do nível de transparência de cada um dos portais, bem como a comparação dos resultados, conforme apresentado a seguir, na seção destinada à apresentação e análise dos resultados.

4. Apresentação e análise dos resultados

A avaliação geral do nível de transparência dos portais eletrônicos das capitais brasileiras é apresentada nas Figuras 01 e 02, que evidencia o perfil de desempenho médio das capitais em relação aos descritores utilizados. Estes descritores são divididos em três áreas de preocupação, a saber: conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização dos dados, as quais representam proporcionalmente 70%, 15% e 15%, respectivamente, da avaliação global.

Na avaliação global, as capitais brasileiras alcançaram um nível de transparência médio de 43 pontos. Importante salientar que este valor representa a média das avaliações globais das 25 cidades, considerando as ponderações citadas acima, e não uma média aritmética simples da pontuação dos critérios 1, 2 e 3. A partir da Tabela 01, pode-se observar que os municípios que obtiveram maiores pontuações globais foram Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Campo Grande e Maceió com 78, 75, 70, 64, 57 e 56 pontos, respectivamente. Por outro lado, as capitais que se destacam negativamente são São Luís, Rio Branco, Rio de Janeiro e Vitória, com -45, 9, 13, 19 e 23, respectivamente; a capital Teresina merece uma ressalva, já que no momento da realização da pesquisa, não foi possível acessar os dados no sítio eletrônico, as informações não carregavam, inviabilizando a coleta de dados.

Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão

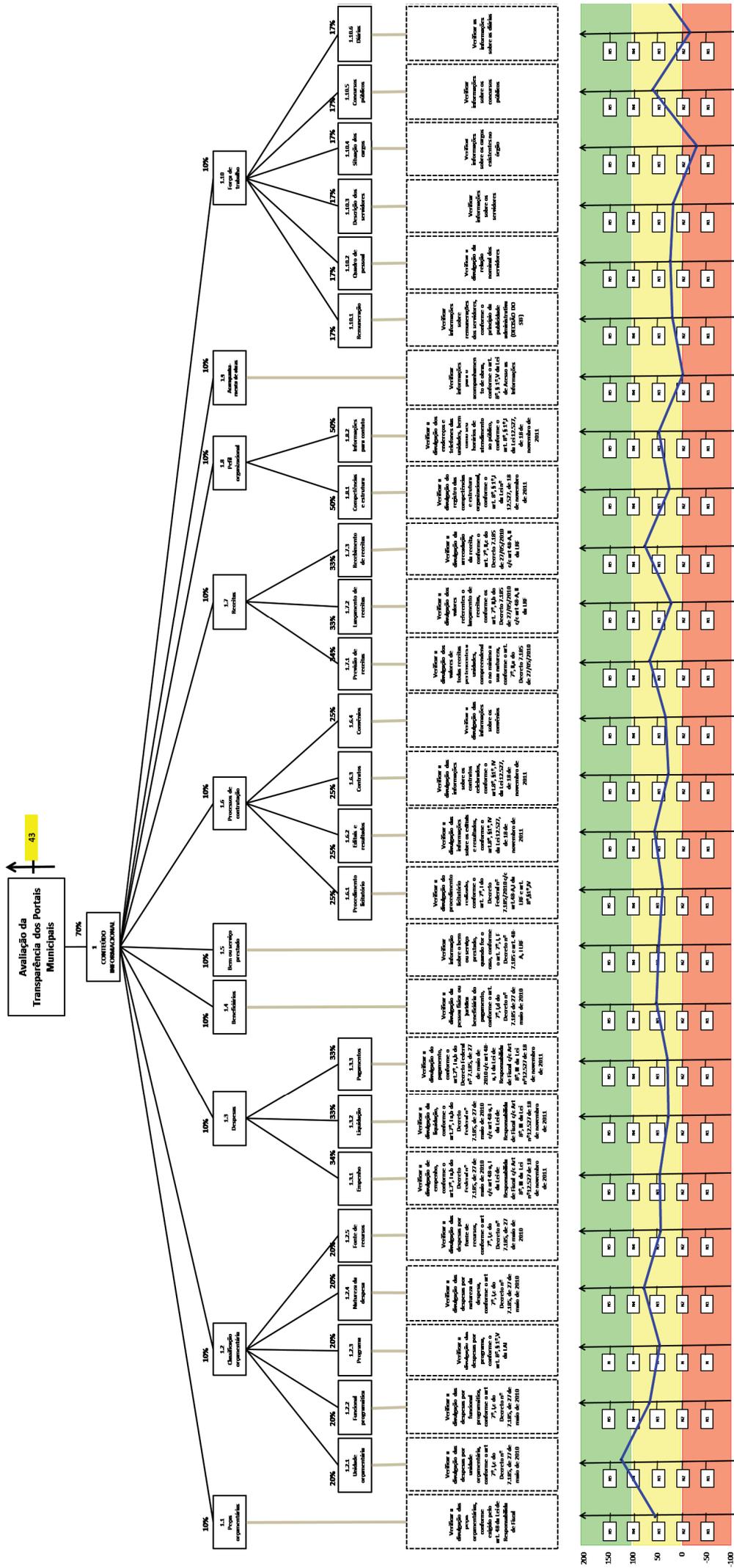


Figura 1: Perfil de desempenho médio dos portais eletrônicos das capitais brasileiras (Área de Preocupação Conteúdo Informacional)
Fonte: Adaptado de Nunes (2013)

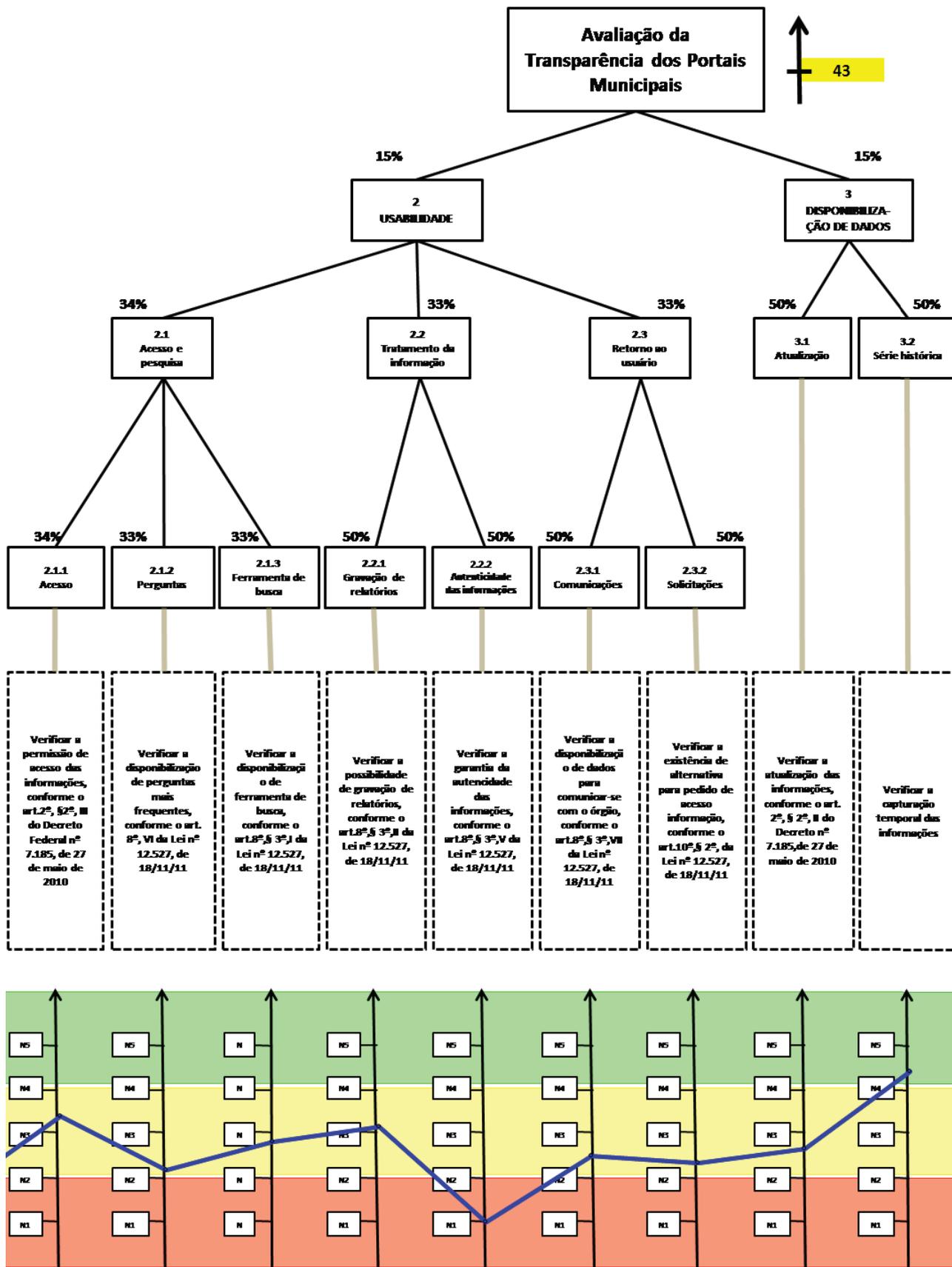


Figura 2: Perfil de desempenho médio dos portais eletrônicos das capitais brasileiras (Áreas de Preocupação Usabilidade e Disponibilização dos Dados). Fonte: Adaptado de Nunes (2013).

Nas tabelas 01 e 02, são apresentados os resultados da área de preocupação conteúdo informacional. Analisando-se até o descritor I.5, na Tabela 1, verificam-se bons resultados, principalmente nos descritores referentes à classificação orçamentária (descritores I.2.1 a I.2.5), com destaque para os municípios de Florianópolis, São Paulo e Vitória, que alcançaram nível de excelência nesse critério. Por outro lado, houve baixo desempenho nos descritores referentes à divulgação das despesas (descritores I.3.1 a I.3.3), com os municípios de Porto Alegre, Rio Branco, Rio de Janeiro, São Luís, São Paulo e Vitória em nível comprometedor.

Tabela 1: Pontuação na função conteúdo informacional - critérios I.1 a I.5

MUNICÍPIO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO														
	AValiação GLOBAL	I. CONTEÚDO INFORMACIONAL					I.3 Despesas					I.4 Benefícios			
	I.1 Peças Orçamentárias	I.2 Classificação Orçamentária	I.2.1 Unidade Orçamentária	I.2.2 Funcional Programática	I.2.3 Programa	I.2.4 Natureza da Despesa	I.2.5 Fonte de Recursos	I.3.1 Empenho	I.3.2 Liquidação	I.3.3 Pagamentos	I.4.1 Bem ou serviço prestado	I.4.2	I.4.3	I.4.4	I.4.5
Aracaju	38	56	50	70	100	100	0	150	0	101	150	100	50	50	100
Belo Horizonte	51	48	50	40	100	50	-50	50	50	100	100	100	100	100	50
Belém	45	49	50	30	50	50	-50	50	50	83	50	100	100	100	50
Boa Vista	33	41	-50	60	100	100	50	50	0	67	50	50	100	100	150
Campo Grande	57	64	100	50	150	50	-50	100	0	117	150	100	100	150	150
Cuiabá	78	95	100	100	150	100	100	100	50	67	50	100	50	50	150
Curitiba	46	32	50	90	150	150	0	50	100	50	50	50	50	-50	-50
Florianópolis	75	82	100	110	150	150	150	50	50	84	100	100	50	50	150
Fortaleza	70	66	100	80	100	50	50	100	100	50	50	50	50	100	150
Goiânia	52	51	100	60	50	50	50	50	100	50	50	50	50	50	50
João Pessoa	64	61	50	90	100	100	50	100	100	50	50	50	50	50	50
Macapá	38	38	100	80	100	50	100	100	50	33	0	50	50	50	-50
Maceió	56	48	100	100	150	50	150	100	50	50	50	50	50	50	0
Manaus	29	14	-50	70	100	100	-50	100	100	84	100	50	100	0	-50
Natal	42	39	50	90	150	100	100	150	-50	67	100	50	50	0	50
Palmas	34	29	50	100	100	100	100	100	100	34	100	-50	50	100	50
Porto Alegre	47	48	50	100	150	100	150	150	-50	-50	-50	-50	-50	100	50
Porto Velho	24	20	50	0	150	-50	0	-50	-50	1	100	-50	-50	100	50
Recife	39	29	50	70	150	150	-50	-50	150	1	100	-50	-50	100	50
Ria Branco	13	7	50	20	100	-50	50	50	-50	-50	-50	-50	-50	0	50
Rio de Janeiro	19	4	50	60	150	-50	100	50	50	-50	-50	-50	-50	0	-50
Salvador	42	36	50	70	150	-50	-50	150	150	83	50	100	100	-50	50
São Luís	9	7	50	-10	150	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	50	50
São Paulo	40	31	50	150	150	150	150	150	150	-50	-50	-50	-50	0	0
Vitória	23	10	0	110	150	150	150	150	-50	-50	-50	-50	-50	50	-50
MÉDIA	43	40	54	72	124	66	46	78	44	35	46	28	30	52	48
DES PAD	17,6	22,8	39,8	35,5	32	67,4	74,7	60,1	66,8	54,6	63,1	61,8	58,3	58,3	65,5
MODA			50	70	150	100	-50	50	50	-50	50	50	50	50	50

Fonte: Elaborado pelos autores

Analisando-se os descritores I.6 até I.10.6, na Tabela 2, evidencia-se uma maior variação entre os municípios. Destaca-se positivamente o município de Cuiabá, que alcançou nível de excelência em relação aos critérios processos de contratação (I.6) e acompanhamento de obras (I.9). No critério receitas (I.7) o município de Macapá se destaca em nível de excelência e o município de Manaus se destaca no que tange à apresentação de informações sobre o perfil organizacional (I.8). Por outro lado, o município de São Luís alcançou pontuação negativa no que tange aos critérios processos de contratação (I.6) e força de trabalho (I.10), nos quais se encontra em nível comprometedor em todos os descritores.

Tabela 2: Pontuação na função conteúdo informacional - critérios I.6 a I.10 numeração I.10.1 a I.10.6

MUNICÍPIO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO																			
	I.6 Processos de contratação	I.6.1 Procedimento licitatório	I.6.2 Editais e resultados	I.6.3 Contratos	I.6.4 Convênios	I.7 Receitas	I.7.1 Previsão de Receitas	I.7.2 Lançamento de receitas	I.7.3 Recebimento de receitas	I.8 Perfil organizacional	I.8.1 Competências e estruturas	I.8.2 Informações para contato	I.9 Acompanhamento de obras	I.10 Força de trabalho	I.10.1 Remuneração	I.10.2 Quadro de pessoal	I.10.3 Descrição dos servidores	I.10.4 Situação dos cargos	I.10.5 Concursos públicos	I.10.6 Diárias
Aracaju	13	50	50	-50	0	67	50	100	50	50	0	100	50	8	0	0	0	0	100	-50
Belo Horizonte	13	0	50	0	0	84	100	100	50	0	0	0	0	42	100	100	0	-50	150	-50
Belém	75	100	50	100	50	67	100	50	50	0	0	0	0	33	150	150	0	0	-50	-50
Boa Vista	63	100	100	0	50	100	100	100	100	-50	-50	-50	0	-25	0	-50	0	-50	0	-50
Campo Grande	50	50	0	50	100	33	0	50	50	75	50	100	-50	-33	0	-50	-50	-50	-50	0
Cuiabá	125	100	100	150	150	84	100	100	50	50	0	100	150	75	100	100	50	50	50	100
Curitiba	100	150	100	100	50	34	50	0	50	50	50	50	0	50	0	-50	50	100	100	100
Florianópolis	88	100	50	100	100	100	100	100	100	75	50	100	0	66	0	150	100	50	100	0
Fortaleza	50	100	100	0	0	67	50	50	100	50	0	100	0	17	0	50	0	-50	150	-50
Goiânia	100	100	100	100	100	50	50	50	50	25	0	50	0	25	100	0	0	-50	150	-50
João Pessoa	75	100	100	50	50	67	100	50	50	50	50	50	100	25	-50	150	50	-50	0	50
Macapá	50	50	100	0	50	117	100	150	100	25	0	50	0	-25	-50	0	0	-50	0	-50
Maceió	75	50	50	100	100	67	50	100	50	25	50	0	0	17	-50	100	50	-50	50	0
Manaus	13	-50	150	0	-50	49	-50	100	100	125	150	100	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
Natal	-13	0	-50	0	0	17	50	-50	50	100	100	100	0	25	50	0	150	-50	-50	50
Palmas	-13	0	0	-50	0	17	50	-50	50	-25	-50	0	-50	25	100	100	50	-50	0	-50
Porto Alegre	25	50	-50	50	50	51	100	-50	100	100	100	100	0	50	50	0	0	-50	150	150
Porto Velho	38	-50	100	50	50	17	50	-50	50	-25	-50	0	-50	17	50	0	100	-50	50	-50
Recife	63	50	100	50	50	51	100	-50	100	-25	-50	0	-50	-17	50	0	0	-50	-50	-50
Ria Branco	-38	-50	-50	-50	0	51	100	-50	100	25	-50	100	-50	17	0	0	0	0	150	-50
Rio de Janeiro	0	-50	150	-50	-50	51	100	-50	100	0	0	0	0	-17	-50	-50	-50	-50	150	-50
Salvador	25	50	50	0	0	51	100	-50	100	100	100	100	0	-17	-50	-50	-50	-50	150	-50
São Luís	-50	-50	-50	-50	-50	34	50	-50	100	50	100	0	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	-50
São Paulo	75	50	150	50	50	-1	-50	-50	100	50	100	0	0	33	100	50	0	-50	150	-50
Vitória	-13	0	-50	0	0	51	100	-50	100	25	0	50	-50	25	0	0	100	-50	150	-50
MÉDIA	40	40	56	28	34	55	66	22	76	37	26	48	-2	13	20	24	18	-30	60	-16
DES PAD	45	58	65	57	50	28	44	69	25	44	57	48	46	33	60	68	53	40	81	58
MODA	75	50	100	0	50	50,5	100	-50	100	50	0	100	0	24,9	0	0	0	-50	150	-50

Fonte: Elaborado pelos autores

Considerando as Tabelas 1 e 2, a capital brasileira que se destaca no quesito Conteúdo Informacional é Cuiabá, com 95 pontos. Por outro lado, a que apresentou desempenho mais baixo foi Rio de Janeiro, com apenas 4 pontos.

A Tabela 3 apresenta os resultados referentes às áreas de preocupação usabilidade e disponibilização dos dados. No que tange à usabilidade, nenhum dos municípios alcançou nível de excelência, mas é possível destacar o município de Fortaleza, que obteve a maior pontuação (56 pontos). Por outro lado, Porto Velho alcançou a menor pontuação (-33 pontos), encontrando-se em nível comprometedor. O destaque negativo em relação à usabilidade é evidenciado no descritor autenticidade das informações (2.2.2), no qual nenhuma das capitais atendeu ao exigido no art.8º, § 3º, V da Lei de Acesso à Informação.

Tabela 3: Pontuação nas funções usabilidade e disponibilização de informações - critérios 2 e 3

MUNICÍPIO	CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO													
	2. USABILIDADE	2.1 Acesso e pesquisa			2.2 Tratamento da informação			2.3 Retorno ao usuário			3. DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS		3.1 Atualização	3.2 Série histórica
		2.1.1 Acesso	2.1.2 Perguntas	2.1.3 Ferramenta de busca	2.2.1 Gravação de relatórios	2.2.2 Autenticidade das informações	2.3.1 Comunicações	2.3.2 Solicitações						
Aracaju	-5	34	100	0	0	-50	-50	-50	0	0	0	0	0	0
Belo Horizonte	42	100	100	50	150	0	50	-50	25	50	0	75	0	150
Belém	47	67	50	50	100	25	100	-50	50	50	50	25	0	50
Boa Vista	28	34	50	0	50	25	100	-50	25	50	0	0	0	0
Campo Grande	28	34	50	100	-50	0	50	-50	50	50	50	50	100	0
Cuiabá	50	100	50	100	150	0	50	-50	50	50	50	25	50	0
Curitiba	53	84	150	0	100	0	50	-50	75	100	50	100	50	150
Florianópolis	42	50	50	50	50	0	50	-50	75	100	50	75	0	150
Fortaleza	56	67	100	50	50	25	100	-50	75	100	50	100	50	150
Goiânia	36	34	50	50	0	0	50	-50	75	100	50	75	0	150
João Pessoa	45	84	100	50	100	0	50	-50	50	50	50	100	50	150
Macapá	0	1	50	-50	0	0	50	-50	0	0	0	75	0	150
Maceió	22	17	50	-50	50	25	100	-50	25	0	50	125	100	150
Manaus	6	17	50	0	0	0	50	-50	0	0	0	125	100	150
Natal	48	117	100	100	150	-25	1	-50	50	0	100	50	-50	150
Palmas	17	1	50	-50	0	50	150	-50	0	0	0	75	0	150
Porto Alegre	-8	1	50	-50	0	-25	0	-50	0	0	0	100	100	100
Porto Velho	-33	1	50	-50	0	-50	-50	-50	-50	-50	-50	100	100	100
Recife	22	18	100	-50	0	50	150	-50	0	0	0	100	50	150
Ria Branco	-22	34	50	0	50	-50	-50	-50	-50	-50	-50	75	0	150
Rio de Janeiro	34	51	100	0	50	50	150	-50	0	0	0	75	0	150
Salvador	8	1	50	-50	0	25	100	-50	0	0	0	100	50	150
São Luís	-25	1	50	-50	0	-50	-50	-50	-25	0	-50	50	-50	150
São Paulo	22	17	50	0	0	50	150	-50	0	0	0	100	50	150
Vitória	6	17	50	0	0	0	50	-50	0	0	0	100	50	150
MÉDIA	21	39	68	0	40	3	56	-50	20	24	16	75	32	118
DES PAD	25	35	28	50	55	31	62	0	36	43	37	34	44	56
MODA	27,9	0,5	50	0	0	0	50	-50	0	0	0	100	0	150

Fonte: Elaborado pelos autores

Quanto a última área de preocupação, disponibilização dos dados, destacam-se em nível de excelência os municípios de Maceió e Manaus, que alcançaram 125 pontos nesse critério. Outro ponto positivo na análise diz respeito ao descritor séria histórica (3.2), no qual a maior parte dos municípios alcança nível de excelência. Aracajú e Boa Vista apresentaram-se em nível neutro, ou seja, se resumiram em atender o que é exigido na legislação em relação à disponibilidade de dados.

5. Considerações finais

Este estudo teve como principal objetivo analisar os níveis de transparência nas vinte e seis capitais brasileiras por meio dos portais de transparência e sítios eletrônicos. Com o intuito de atender ao proposto pela pesquisa, verificou-se o atendimento da legislação específica e em vigor no Brasil, utilizando para tal, com fins de mensuração, o modelo de análise proposto por Nunes (2013). O modelo foi construído com base na legislação brasileira, segregado em três grandes áreas de preocupação, a saber: conteúdo informacional, usabilidade e disponibilização dos dados.

Evidenciou-se, que os níveis de atendimento das capitais em relação ao exigido pela legislação, com exceção de alguns critérios, como em relação a força de trabalho, que são informações relativas aos servidores públicos, no qual não foram atendidas na totalidade dos municípios as exigências mínimas da legislação. As capitais com melhores níveis de transparência foram Cuiabá, Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Campo Grande e Maceió, por outro lado, houve baixo desempenho nas capitais de São Luís, Rio Branco, Rio de Janeiro e Vitória. Importante salientar que Teresina não foi possível ser avaliada em função da dificuldade de acesso às informações disponíveis nos sítios eletrônicos, o que veio a prejudicar a análise.

Os resultados desta pesquisa divergem dos resultados encontrados pelo índice de transparência, aplicado pela Associação Contas Abertas (2014); tal situação ocorre em razão de diferenças existentes entre as metodologias utilizadas. Entre estas diferenças, destaca-se, primeiramente as ponderações dadas aos critérios utilizados, no caso da metodologia aplicada nesta pesquisa conteúdo informacional 70%, usabilidade 15% e disponibilização de dados 15%, enquanto na metodologia das Contas Abertas conteúdo 55%, usabilidade 40% e série histórica e frequência de atualização 5%.

Outra diferença presente é que o modelo aplicado que, nesta pesquisa, apresenta três níveis de pontuação para as informações prestadas além do exigido pela legislação, conhecido pela metodologia aplicada níveis superiores ao nível neutro. Ambas metodologias, utilizam como base o atendimento a Lei Complementar nº 101/2000, Lei Complementar 131/2009 e o Decreto 7.185,10, quanto a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso às Informações, é contemplada somente na metodologia aplicada neste artigo.

Tratando especificamente de cada uma das áreas de preocupação, o melhor nível de transparência foi eviden-

ciado nas informações relativas à série histórica, na qual grande parte das capitais alcançou níveis excelentes, com pontuação máxima. Em contraposição, o critério autenticidade das informações não foi atendido por nenhuma capital, sendo um critério no qual se apresenta uma oportunidade de melhoria a ser implementada pelos municípios analisados.

Conclui-se que, apesar de certas informações se encontrarem em nível de excelência, os portais das capitais analisados ainda apresentam ausência de algumas informações, sendo as mais recorrentes sobre a situação dos cargos existentes, as diárias pagas e a garantia de autenticidade das informações, e se encontram em nível abaixo do desejado, mostrando lacunas em relação ao mínimo exigido pela legislação. Para solucionar estas ausências recomenda-se, respectivamente, que o setor de recursos humanos repasse ao setor responsável pelo portal os dados sobre as situações dos cargos, bem como o setor referente ao pagamento das diárias. No que se refere a garantia da autenticidade das informações, conforme Nunes (2013), é necessário o contato com outros órgãos, como exemplo a Receita Federal, que já utilizam certificação digital, para verificar a aplicabilidade.

Como limitações ao estudo citam-se a dificuldade de acesso aos portais, problemas de navegação no sítio em razão das informações apresentarem-se de forma dispersas e o fato de que a análise foi realizada em um período específico no tempo. Para futuros trabalhos, sugerem-se pesquisas longitudinais, com vistas a avaliar a evolução das capitais no que tange ao nível de transparência de seus portais eletrônicos, bem como estudos comparativos com outros modelos de avaliação, com vistas a verificar a conformidade dos resultados quando avaliados por diferentes métodos. Além disso, sugere-se também pesquisas em outros âmbitos do setor público, como nos portais eletrônicos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ainda não abordados pela sistemática do modelo utilizado.

Referências

- ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de Transparência**. Disponível em : <http://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/> Acessado em janeiro de 2014.
- BASTIDA, F.; BENITO, B. **Central government budget practices and transparency: An international comparison**. Public Administration, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.
- BAWN, K.; ROSENBLUTH, F. **Short versus Long Coalitions: Electoral *Accountability* and the Size of the Public Sector**. American Journal of Political Science, v. 50, n. 2, p. 251–265, abr. 2006.
- BENEDICTO, S. C. DE *et al.* **Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública**. Organizações Rurais & Agroindustriais, v. 15, n. 2, p.286-300, jan. 2013.
- BORDIGNON, M.; MINELLI, E. **Rules transparency and political *accountability***. Journal of Public Economics, v. 80, n. 1, p. 73–98, 2001.
- BOYCE, G.; DAVIDS, C. **Conflict of interest in policing and the public sector: Ethics, integrity and social *accountability***. Public Management Review, v. 11, n. 5, p. 601–640, 2009.
- BRACCI, E. **Autonomy, responsibility and *accountability* in the Italian school system**. Critical Perspectives on Accounting, v. 20, n. 3, p. 293–312, 2009.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. DF, 2000.
- BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília. DF, 2009.
- BRASIL. Decreto Lei nº 7.185, de 27 de Maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília. DF, 2010.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília. DF, 2011.

- BRYMAN, A. **The nature of quantitative research**. In: BRYMAN, A. (Ed.). *Quantity and quality in social research*. London: Unwin Hyman, 1988.
- COLE, B. P. *et al.* **The methodological profile of scientific publications on public transparency: An analysis of the African scenario**. *African Journal of Business Management*, v. 9, n. 5, p. 196–205, 2015.
- CRUZ, C. F. *et al.* **Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros**. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 153–176, fev. 2012.
- FLACH, L.; ROSA, N. N. LA; STUPP, D. R. **Transparência online das informações de organizações do terceiro setor**. Congresso UFSC de Controladoria e Finanças. Anais... 19 a 21 de Maio, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GONZALEZ, J. C. G. *et al.* **Public sector corruption in Mexico: social representations among the legal community of the Federal District**. *Criminal Law Forum*, v. 16, n. 3-4, p. 257–277, 27 abr. 2006.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. **Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: An experiment**. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 50–73, 2012.
- KIERKEGAARD, S. **Open access to public documents - More secrecy, less transparency!** *Computer Law and Security Review*, v. 25, n. 1, p. 3–27, 2009.
- KIM, P. S. **A daunting task in Asia: The move for transparency and accountability in the Asian public sector**. *Public Management Review*, v. 10, n. 4, p. 527–537, 2008.
- LYRIO, M. V. L. *et al.* **Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira : a abordagem da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão Construtivista**. *Revista UnB Contábil*, v. 11, n. 1-2, p. 170–186, 2008.
- LYRIO, M. V. L. *et al.* **Análise da implementação de uma estratégia de investimento em ações baseada em um instrumento de apoio à decisão**. *Contaduría y Administración*, v.60 n.1, p. 113-143, 2015.
- MACHADO, M. G. F. **A promoção da accountability na fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009**. Tese (doutorado em educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.
- MERRIAN, S. B. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. San Francisco: Jossey-Bass, 2002.

MOTTA, P. R. DE M. **O estado da arte da gestão pública.** Revista de Administração de Empresas, v. 53, n. 1, p. 82–90, 2013.

NUNES, G. S. DE F. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da Região Sul do Brasil.** Dissertação (mestrado em contabilidade) Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

NUNES, G. S. DE F. *et al.* **Análise dos instrumentos de transparência contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da Região Sul do Brasil.** Revista Ambiente Contábil, v. 5, n. 2, p. 128–150, 2013.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. **Governança pública e governabilidade: *accountability* e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado.** Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 7, n. 1, p. 91–104, 2013.

OWEN, B. B.; COOKE, L.; MATTHEWS, G. **The development of UK government policy on citizens' access to public sector information.** Information Polity, v. 18, n. 1, p. 5–19, 2013.

PILLAY, S. **Corruption - The challenge to good governance: A South African perspective.** International Journal of Public Sector Management, v. 17, n. 7, p. 586–605, 2004.

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

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

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. **Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy.** Public Administration Review, v. 47, n. 3, p. 227, maio 1987.

SCHEDLER, A. **Conceptualizing *accountability*.** In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). The self-restraining state: power and *accountability* in new democracies. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SILVA, G. C. DA; NASCIMENTO, G. C. R. DO; FERREIRA, C. D. **Transparência na prestação de contas da administração pública municipal na Internet: um estudo de caso no Estado de Goiás.** Congresso UFSC de Controladoria e Finanças. Anais... 19 a 21 de Maio, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014

SINCLAIR, A. **The chameleon of *accountability*: Forms and discourses.** Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2-3, p. 219–237, 1995.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 160

SOUZA, F. J. V. DE *et al.* **Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte.** Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 3, n. 3, p. 94–113, 2013.

STAROSCKY, E. A. *et al.* **A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira.** REUNA, v. 19, n. 1, p. 29–52, 2014.

ZAFARULLAH, H.; SIDDIQUEE, N. A. **Dissecting Public Sector Corruption in Bangladesh : Issues and Problems of Control.** Public Organization Review, v. 1, n. 4, p. 465–486, 2001.

www.cgu.gov.br

 [cguonline](https://www.facebook.com/cguonline)

 [@cguonline](https://twitter.com/cguonline)

 [cguoficial](https://www.youtube.com/cguoficial)

Controladoria-Geral
da União

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA