

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Gustavo Bicalho dos Santos

TRANSPARÊNCIA COMO COMBATE À CORRUPÇÃO

Uma análise da Metodologia Escala Brasil Transparente em Minas Gerais

Belo Horizonte

2017

Gustavo Bicalho dos Santos

TRANSPARÊNCIA COMO COMBATE À CORRUPÇÃO

Uma análise da Escala Brasil Transparente em Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2017

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Gustavo Bicalho dos Santos

BANCA EXAMINADORA

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

Marcus Abilio Gomes Pereira – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 04 de dezembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradecer faz parte de um daqueles pilares que aprendemos quando ainda somos bem jovens. Faz a alma mais leve e a consciência tranquila. Impossível menosprezar, neste momento único, a possibilidade de agradecer àqueles que o tornaram possível. Por isso, agradeço minha mãe Lucia, não só por ter me dado a vida, mas por ter me ensinado a viver, a ter fé, a acreditar que os sonhos poderiam ser alcançados se fosse a vontade de Deus. Agradeço minha esposa Clarissa, que mostrou que existe um caminho àqueles que perseveram, além de oferecer sempre as palavras certas, por mais que, às vezes, meu desejo fosse não ouvi-las. Agradeço a minha família que sempre esteve presente, fornecendo a base necessária. Aos amigos da vida, saibam que sua presença contribuiu para minha formação. Aos amigos que fiz na Universidade, obrigado pelas intermináveis discussões que tanto me agregaram conhecimento. À UFMG... palavras não explicam o sentimento que sinto pela honra de ter sentado em suas carteiras, agradeço em especial a minha orientadora, professora Márcia Miranda de Soares, obrigado pelos ensinamentos. Por fim, agradeço as instituições nas quais tive a oportunidade de fazer estágio e aprender um pouco, na prática, a rotina da Gestão Pública, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Regional Minas Gerais (CGU/MG), especialmente ao Sr. Luiz Alberto Sanabio e Sr. Breno Barbosa, e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG), em especial Sra. Eliane Rocha de Araújo Andrade.

RESUMO

A corrupção representa um problema para um Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, o controle público emerge como uma forma de inibir, coibir e punir agentes públicos envolvidos em corrupção. O regimento legal envolvendo controle atua com instituições públicas específicas para esta finalidade. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê a divisão das funções de controle em externo e interno. Como instituição de controle interno, no âmbito da União, destaca-se o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Além das formas citadas, o controle social é uma forma de fiscalização que é exercida pela sociedade civil que, para isso, precisa de informação. Diante disto, torna-se imprescindível para o Estado a transparência pública. As últimas duas décadas representaram o surgimento e aperfeiçoamento de Leis e órgãos que atuam sobre este tema. Este trabalho apresenta uma metodologia criada pela CGU e chamada Escala Brasil Transparente (EBT), que consiste na aferição do cumprimento da Lei de Acesso à Informação. A proposta é mostrar, a partir dos resultados, como é a aplicação da política de transparência por parte das administrações públicas municipais no estado de Minas Gerais, e conseqüentemente se estes entes cumprem o estabelecido na referida Lei.

Palavras-chave: Corrupção. Controle. Transparência. CGU. Escala Brasil Transparente. Minas Gerais.

TABELAS

TABELA 1: RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA EBT 3.0.....	37
TABELA 2: TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS POR ESTADO NA EBT 3.0	38
TABELA 3: RELAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DE PESO DAS NOTAS NA EBT 3.0	40
TABELA 4: NOTAS CAPITAIS DE ESTADO EBT 3.0	44
TABELA 5: MUNICÍPIOS MINEIROS NOTA 10 NA EBT 3.0.....	50
TABELA 6: GRANDES MUNICÍPIOS MINEIROS COM NOTAS RUINS NA EBT 3.0.....	51
TABELA 7: MUNICÍPIOS COM MAIORES ELEVAÇÕES NAS NOTAS ENTRE EBT 2.0 E EBT 3.0.....	56

FIGURAS

GRÁFICO 1. NOTAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA EBT 3.0	45
GRÁFICO 2. MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS AVALIADOS NA EBT 3.0	49
GRÁFICO 3. NOTAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA EBT 3.0	52
GRÁFICO 4. MUNICÍPIOS MINEIROS DISTRIBUÍDOS PERCENTUALMENTE PELAS NOTAS	53
FIGURA 1. MAPA DE MUNICÍPIOS CONSULTADOS NA EBT 3.0.....	54
GRÁFICO 5. VARIAÇÃO DAS NOTAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA EBT 3.0.....	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	12
1.1. CORRUPÇÃO NO BRASIL	13
1.2. – REGIMENTO LEGAL DO CONTROLE PÚBLICO NO BRASIL.....	15
1.3 – MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)	25
2. A METODOLOGIA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE: MEDINDO O CUMPRIMENTO	30
DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	30
2.1 – LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)	31
2.2 – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE	36
2.3. RANKING ESCALA BRASIL TRANSPARENTE	43
3. RESULTADOS DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE EM MINAS GERAIS	47
3.1 O ESTADO DE MINAS GERAIS	47
3.2. RESULTADOS DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 3.0. NOS MUNICÍPIOS DE MINAS	
GERAIS.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

A corrupção representa um problema nas sociedades modernas, reflete um entrave a qualquer país para o fornecimento de políticas públicas capazes de atender aos anseios dos cidadãos. Regra geral, os recursos destinados ao bem da coletividade são escassos e o desvio do dinheiro público, por óbvio, implica em reproduzir e elevar as desigualdades sociais. Práticas de corrupção que envolvem agentes públicos ou privados, sejam eles políticos eleitos ou designados, burocratas, empresários e outros, contradizem a ideia principal de uma República, cujo termo vem do latim *Res Publica* (coisa pública). E assim, os interesses de particulares se sobressaem aos interesses públicos.

O tema Corrupção vem sendo colocado em pauta há algum tempo no Brasil. A importância de tal agenda leva ao surgimento de várias hipóteses que buscam explicar porque a corrupção passou a ser vista como um problema no Estado brasileiro. Entretanto, por mais que existam hipóteses levantadas acerca do assunto, percebe-se que nenhuma apresenta argumentos que sejam factíveis o suficiente para explicá-lo, o que torna as respostas mais difíceis.

Para Filgueiras (2006), a discussão acadêmica envolvendo o tema Corrupção normalmente respeita duas agendas de pesquisas, uma da década de 1950 e outra da década de 1990. Na primeira delas, “a corrupção é tratada no conjunto de uma perspectiva estrutural-funcionalista, relacionando-a ao problema da modernização”. Nesse período, imaginava-se que a corrupção era um problema ligado a uma nova fase que o Brasil passava, de mudança na administração pública em direção à impessoalidade, além da conjuntura de crescimento nacional do momento. Por outro lado, a agenda apresentada na década de 1990 ostenta uma abordagem de perspectiva fundamentalmente econômica, isso devido ao contexto das reformas liberais do período. Assim, os custos se tornaram mais relevantes ao debate, e o valor financeiro passou a ser o foco principal da discussão.

Pelo mundo, diversos setores de diferentes áreas se mobilizam em torno do tema Corrupção, e nas formas de combatê-la. Setores empresariais debatem essa agenda no Fórum Econômico Mundial, que é uma Organização Internacional, criada em 1971 e sediada em Genebra (Suíça), que promove encontros anuais com a participação e colaboração de algumas

das maiores e principais empresas do mundo. Anualmente, a Organização publica o “Relatório de Competitividade Global”, em que apresenta diversos estudos relativos às boas práticas de gestão. O relatório mais recente contempla um estudo sobre o tema “Ética e Corrupção”, no qual foi apresentado um ranking entre 140 países, baseado em análises realizadas no período 2015/2016. O estudo apresenta notas que variaram entre 6,3, para o país considerado menos corrupto, e 1,6, ao considerado mais corrupto como resultado de pesquisa promovida entre lideranças empresariais para captar sua percepção de corrupção em diversos países. Com nota 2,1, o Brasil aparece apenas na antepenúltima posição, à frente somente do Paraguai e Venezuela, o que demonstra o pessimismo deste setor em relação ao país. O país melhor colocado neste ranking foi Cingapura, com nota 6,3.

Existe também uma Organização Não Governamental (ONG), chamada Transparência Internacional, que se propõe a combater a prática da corrupção e do mau uso do recurso público. Essa ONG se diferencia do Fórum Mundial quanto ao recorte de pesquisa. A Transparência Internacional busca mensurar a percepção que os cidadãos de boa parte das nações do mundo têm da corrupção e, de modo análogo ao Fórum Mundial, também classifica os países pesquisados, apresentando um ranking de acordo com o índice de corrupção apurado. Neste caso, é necessária uma nação bem informada para que as taxas coletadas representem, de fato, o retrato da realidade. Como o índice trata da percepção que a sociedade tem da corrupção no Estado, grandes escândalos envolvendo casos dessa natureza geralmente elevam na população a ideia de uma corrupção endêmica, ainda que tais fatos tenham sido descobertos por meio do bom funcionamento das instituições de controle. Cita-se, como exemplos recentes brasileiros, os episódios do “Mensalão” e da “Lava Jato”. Não se pode deixar implícito o viés que existe na percepção do problema naquelas nações onde seus governos são autoritários, uma vez que a população não tem a informação necessária para avaliar este problema. Feita essa ressalva, segundo a última pesquisa da Transparência Internacional, realizada em 2016, dentre 176 países analisados, Dinamarca e Nova Zelândia, ambas com 90 pontos, aparecem nas primeiras colocações do índice, no qual quanto maior a nota, menos corrupta é a nação. Ao lado de Belarus, China e Índia, o Brasil ocupou a 79.^a posição, com 40 pontos. A Somália ocupou o último lugar, com 10 pontos e é considerada o país mais corrupto do mundo.

A princípio, a comparação entre as duas pesquisas indica que o problema da corrupção no Brasil é mais grave para os empresários do que para a sociedade em geral. Essa constatação vai ao encontro do pensamento de Filgueiras (2006), para quem o debate acerca de práticas de corrupção apresenta direcionamento político definido, na maior parte das vezes por interesses internacionais. Apesar disso, ainda que os estudos citados apresentem algum tipo de viés, a percepção da corrupção é presença constante no Brasil.

Para tentar minimizar os efeitos ou mesmo inibir práticas de corrupção, uma ação importante é o controle das contas públicas. Nessa linha, torna-se imprescindível a existência de legislação que reprima e previna o desrespeito com uso do dinheiro público. Filgueiras (2009) afirma que a maneira como a legislação lida com o tema Corrupção, seja na aplicação de punições ou na prevenção, é um importante modo para ampliar o debate acerca do tema. No que tange ao Brasil, diferentes formas de controle público permearam as diversas Constituições que aqui vigoraram.

Em vigor, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União nos arts. 70 a 74 e estabelece dois tipos de controles: o externo e o interno. No Brasil, o controle interno é exercido por órgão específico dentro de cada ente da federação e, no caso da União, tal instituição é o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). O controle externo deve ser realizado pelos Poderes Legislativos, com o auxílio dos Tribunais de Contas (TCU). O Ministério Público também configura uma instituição de controle externo. A Constituição Federal de 1988 também prevê o controle social, exercido pela sociedade civil. Em termos infraconstitucionais, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) são exemplos de normativos que trouxeram inovações e maiores exigências quanto ao trato do dinheiro público.

Além do controle institucional, o combate às práticas de corrupção requer a participação da sociedade no exercício do controle social das ações governamentais. Depreende-se, por conseguinte, que o controle praticado por instituições e servidores do próprio Estado, aliado àquele exercido pelos cidadãos, representa a verdadeira capacidade de uma nação de controlar

os gastos públicos. No entanto, para que o controle social seja efetivo, é imprescindível que a gestão pública seja transparente e permita ao cidadão amplo acesso às informações e aos dados governamentais, visto que somente bem informado será capaz de perceber e denunciar os atos ilícitos praticados pelos agentes públicos, muitas vezes em conluio com atores privados.

Com a finalidade de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União criou a Escala Brasil Transparente (EBT). Trata-se de metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT concentra-se na avaliação da transparência passiva dos entes subnacionais examinados, ou seja, aquela que deriva dos pedidos reais de acesso à informação efetuados pelos cidadãos em cada localidade. (CGU, 2017)

O presente trabalho tem por objetivo geral estudar a execução da Escala Brasil Transparente, com atenção especial aos resultados obtidos no Estado de Minas Gerais, a partir da atuação da unidade local da CGU em relação aos municípios mineiros. Especificamente, pretende verificar em que medida houve avanços nas práticas de transparência dos entes municipais avaliados a partir da LAI, nos anos de 2014, 2015 e 2016. Assim, buscará responder as seguintes questões: os municípios têm avançado na transparência pública, ofertando aos cidadãos as informações que eles requerem junto à administração municipal? Quem tem avançado mais, quais tipos de municípios, considerando população, desenvolvimento econômico e social?

Para responder a essas questões, o trabalho está organizado em três capítulos, além desta Introdução e das Conclusões. O Capítulo 1 compreende a revisão da legislação e das instituições brasileiras vigentes sobre os temas Corrupção e Transparência, bem como o detalhamento do histórico e da estrutura organizacional do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, particularmente quanto ao papel da Unidade Regional da CGU no Estado de Minas Gerais. O Capítulo 2 se debruça sobre a Lei de Acesso à Informação e destina-se à apresentação da Escala Brasil Transparente, com foco na metodologia de avaliação adotada para aferir transparência nos entes federados nacionais. O Capítulo 3 apresenta a aplicação da EBT em Minas Gerais, trazendo assim ao debate os dados de transparência nos municípios mineiros de 2014 a 2016.

1 O CONTROLE NO ESTADO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A contemporaneidade trouxe à gestão pública um caráter mais profissional. Busca-se superar o personalismo, característica que está em alguma medida entranhada na sociedade brasileira, e avançar em um modelo com direcionamento à eficácia, efetividade e à eficiência que emergem no Estado. Práticas que anteriormente não seriam consideradas como corrupção passaram a ser frequentemente condenadas por veículos de imprensa e, conseqüentemente, pela sociedade em geral. Isso foi alcançado graças a uma construção gradativa de instrumentos que promovem o controle público. Tais instrumentos possibilitaram à sociedade uma nova visão, menos permissiva, marcada por um novo conceito de público. A legislação foi implementada com o passar do tempo, criando subsídios legais para conter práticas corruptas e, ao mesmo tempo, possibilitou o surgimento e aperfeiçoamento de instituições públicas de controle, na direção do combate à corrupção. Ao longo dos últimos anos, percebe-se que a corrupção foi emergindo como um grave problema para as sociedades modernas, mas de difícil solução. Neste aspecto, considera-se o controle, em todos os níveis e formas de aplicação, um remédio eficaz contra a corrupção. Isso acontece porque o controle é capaz de constringer o desvio de conduta ou mesmo punir aqueles que praticam atos subversivos contra o Estado. No Brasil, práticas de fomento ao controle, seja este através de legislação ou instituições, vem de longa data, e é exatamente este o caminho que este capítulo traça, dedicando-se a explicar sobre o controle no Brasil. Para isso, pretende descrever um pouco sobre a legislação que o envolve, além de falar sobre algumas instituições públicas que foram criadas com esta finalidade. O destaque institucional vai para o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), principal instituição de Controle Interno no Brasil. Este órgão está presente em todos os estados da federação e, como o recorte deste trabalho é o estado de Minas Gerais, este capítulo discorrerá um pouco sobre a Unidade Regional da CGU no estado, a CGU/MG. Antes disso, iniciaremos o capítulo com uma discussão sobre a corrupção na sociedade brasileira.

1.1. CORRUPÇÃO NO BRASIL

A palavra corrupção, derivada de corrupto, é proveniente do latim *corruptus*, participio de "corromper" e significa: é o corrompido, o podre, o que se deixou estragar. No dicionário da língua portuguesa, a palavra corrupção tem, dentre outros significados: "ação ou efeito de corromper"; "ação ou resultado de subornar (dar dinheiro) uma ou várias pessoas em benefício próprio ou em nome de uma outra pessoa"; "suborno"; "utilização de recursos que, para ter acesso a informações confidenciais, pode ser utilizado em benefício próprio".

Percebe-se que segundo o dicionário, corrupção vai além do básico entendimento no qual o agente público utiliza-se do poder que tem em mãos. A corrupção, no sentido amplo, alcança a todos os indivíduos que conseguem alguma vantagem indevida através de meios deturpados. Nesse aspecto, assim nos diz Filgueiras :

Assim, a corrupção, para além da questão propriamente monetária e contábil, está relacionada a processos sociais que levam em consideração valores e normas que, além do institucional e do formal, consideram aspectos informais e culturais. A análise da corrupção deve atender a esses aspectos sociológicos implicados no reconhecimento de normas formais e informais, porquanto a passagem do privado ao público ocorre em meio a configurações de valores e normas.

(FILGUEIRAS, 2009, p.397)

Sendo a corrupção um problema tão amplo e abrangente, o que teria a causado no Brasil? Possivelmente uma resposta exata a essa pergunta tornaria o problema mais fácil de se resolver. Entretanto, é difícil explicar com argumentos factíveis o que pode ser o embrião de práticas consideradas corruptas. Indo além no debate, cabe indagar: o que pode ser considerado um ato corrupto? Exemplos de ações corruptas são diariamente praticadas por anônimos, mas se perdem na lama dos grandes escândalos de corrupção envolvendo agentes públicos ou grandes empresários. Em um contexto contraditório, bilhões desviados por políticos são condenados veementemente por indivíduos que subornam a fim de obter alguma vantagem para si. A sociedade vive em um grande contexto de levar vantagem ou ser passado para trás. Seriam os nossos representantes um retrato fiel do povo que os incrimina? Mais que isso, estaria à corrupção adormecida na natureza do ser humano?

Obviamente para as perguntas mencionadas acima não existe uma resposta objetiva. No caso brasileiro, um argumento utilizado com alguma frequência afirma que o resultado obtido hoje é uma herança da forma de colonização que o Brasil sofreu, uma vez que se acredita que a forma predatória com a qual os portugueses colonizaram o país pode ter resultados sentidos ainda hoje na sociedade.

Ao longo do tempo, o Brasil foi se instituindo enquanto nação e Estado, estabelecendo seus próprios conceitos de administração pública, o que fez com que alguns modelos adotados por Portugal fossem se perdendo no tempo. Entretanto, o senso comum da população local sempre aponta que políticas de favorecimento foram realizadas no decorrer da história brasileira. Fundamentalmente, a não distinção entre o público e o privado é um agente potencializador da corrupção, uma vez que os meios se aglutinam. Acontece que esta visão parece estreita sobre o tema Corrupção, enquanto um problema a Estados nacionais, não se resume ao Brasil. Mundo afora, essas práticas envolvem diferentes nações, com diferentes padrões econômicos e sociais.

Não cabe, portanto, a visão que se restringe a aplicar uma possível culpa deste problema à educação, ou a falta dela ao povo nacional. Mais amplo que isso, deve-se perceber que sem um combate movido pela sociedade, através de uma legislação eficiente de controle, instituições públicas e sociedade civil engajadas com a intenção de combater esse problema, não é possível superar o dano. A corrupção pode ser inerente ao ser humano mas este tem poder nas mãos, o que significa dizer que deve ser estrangido suficientemente para que não tenha coragem de praticar atos escusos.

A cultura de privilégios e a não distinção entre o público e o privado parecem estar enraizados na sociedade brasileira há muito tempo. Entretanto, a percepção do que pode ser considerado corrupção também sofreu grandes transformações ao longo dos anos. No caso do Brasil, é possível notar que a criação de leis ou instituições que tratam do tema foi evoluindo. Na medida em que o Estado foi se movimentando à impessoalidade, mais atitudes passaram a ser classificadas como corruptas. Neste novo cenário, o caráter financeiro é sempre o objeto principal da discussão sobre corrupção. Isso ocorre devido ao grande montante que o Estado é capaz de movimentar e é um reflexo das mudanças da sociedade no século XX. A cada

momento a tolerância em relação à corrupção no espaço público se restringe, gerando com isso, a necessidade de elevação da capacidade do Estado em prevenir e punir atitudes consideradas corruptas. Assim, o controle público, objeto da próxima seção, torna-se primordial na discussão que envolve o combate à corrupção.

1.2. – REGIMENTO LEGAL DO CONTROLE PÚBLICO NO BRASIL

Em grande parte das nações, a administração pública caminhou em direção a um modelo chamado por Max Weber de burocrático, com a clara necessidade de limitar a discricionariedade do agente público. Weber afirma que existem três formas de legitimar o que o mesmo denomina de dominação por parte do Estado. A primeira é baseada na herança social e é chamada de Tradicional. Na segunda, o agente político administra baseado em um dom, que Weber chama de Carisma. Na terceira, a administração é pautada por princípios legais, regimentos e normas criadas do ponto de vista legal, racional, é o modelo chamado Burocrático. Assim nos diz Max Weber:

O domínio em virtude da "legalidade", em virtude da aceitação da validade do estatuto legal e da "competência" funcional, baseada em regras racionalmente criadas. Nesse caso, espera-se obediência no cumprimento das obrigações estatutárias. É o domínio exercido pelo moderno "servidor do Estado" e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham.

(WEBER, 1993, p.56)

Ele considera, ainda, que somente no modelo burocrático a “"separação" entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores, em relação aos meios materiais de organização administrativa, é completa” (WEBER, 1993, p. 58).

A partir do momento em que a corrupção se consolida enquanto um problema das sociedades modernas, estudos apontam o controle como um importante antídoto contra este mal. Isso porque limita a atuação de entes mal intencionados na organização do Estado. Para um entendimento acerca do tema, vejamos o conceito de controle, conforme Friesz, citando Silva:

(...) derivado do francês *controler* (registrar, inspecionar, examinar) ou do italiano *controllo* (registro, exame), admitiu-se o vocábulo na técnica comercial para indicar inspeção ou exame, que se processa nos papéis ou nas operações, registradas a cada instante, nos estabelecimentos comerciais.

(SILVA, 2000 apud FREESZ, 2010 p.15)

A presença de práticas de controle em torno da administração do Estado foi solidificando sua atuação, o que fez com que formas de controle para a gestão pública passassem a ser discutidas e a capacidade que um Estado tem de limitar uma completa liberdade dos agentes públicos tornou-se fator importante para os novos modelos de governo. Guanabara, citando Hely Lopes Meirelles, afirma que:

Os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria administração e dos direitos dos administrados.

(MEIRELLES, ano apud GUANABARA, 1999, p. 44)

No caso brasileiro, cabe a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) o ordenamento jurídico no qual os indivíduos se encontram subordinados, sendo o resultado de uma extensa discussão nacional sobre os temas mais diversos. Para a discussão em curso neste trabalho, o art. 37 é aquele que descreve como deve ser o procedimento da gestão pública nacional:

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

(BRASIL. Constituição, 1988, art. 37)

Percebe-se no trecho acima, extraído da CF 1988, que a sociedade brasileira se mobilizou em busca dos conceitos modernos de Estado. Deste modo, as restrições à discricionariedade dos agentes públicos foi se tornando uma prática do Estado Nacional. Esta busca por um Estado que seja eficaz no combate a práticas ilegais de administração, encontram fundamento em Guanabara (ibidem), quando este afirma que, “num cenário político moderno o governo está sujeito a certos limites e constrangimentos, não cabendo mais ao governante a liberdade absoluta de agir, sem prestar contas de suas ações”.

Em outras palavras, o autor nos diz que o agente público está sujeito ao controle institucional por parte do Estado moderno. E assim é descrito controle na administração pública, de acordo com Freesz:

a função Controle, na administração pública, consiste na faculdade de fiscalização dos atos e fatos funcionais de um ente público sobre o outro ou sobre si mesmo. O Controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes.

(FREESZ, 2010, p. 16)

O sistema brasileiro de controle tem longa precedência. Segundo Fortini e Silveira (2012), a Constituição do Império de 1824 foi a primeira a prever o controle interno, mediante o inciso XXX do art. 179, uma vez que o cidadão poderia se manifestar contra violações constitucionais, exercendo assim uma forma incipiente de controle. Ainda de acordo com os autores, o art. 98 previa a possibilidade de que o Poder Moderador exercesse funções que hoje são desempenhadas por auditores e controladores principalmente no julgamento contra servidores públicos. A Constituição de 1934 abrangeu o tema controle, ao prever, no art. 103, que cada Ministério deveria possuir Conselhos Técnicos coordenados em Conselhos Gerais, sendo estes órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ainda segundo Fortini e Silveira (2012), a fiscalização orçamentária e financeira das contas públicas foi reconhecida somente a partir da Constituição de 1967, em cujos artigos 71 a 73 foram disciplinados mecanismos institucionais de controle interno e externo da administração pública federal, uma novidade em termos de controle público. O art. 72, por exemplo, apontava que deveriam ser criadas condições para a eficácia do controle externo.

O Brasil passou por um longo período de Ditadura Militar, que vigorou entre 1964 e 1985, quando diversos direitos sociais foram tolhidos da população. Este contexto de redemocratização foi o ambiente encontrado pela Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a nova Constituição buscando a previsão de maior amplitude. Com isso, temas que não foram objeto de esforço político dos agentes públicos da época, foram incorporados ao meio para discussão, tornando o resultado legitimado pela sociedade civil. O problema da corrupção e os temas que em alguma medida se derivam deste mal foram alguns destes, revelando a necessidade de combate.

Como este trabalho dedica atenção ao tema da corrupção e as formas de combatê-la, aprofundaremos somente nas normas legais que se referem a temas que serão tratados neste estudo.

A previsão Constitucional do controle público no Brasil se divide em controle externo e controle interno. Essa divisão está descrita na CF 1988 por meio de seu artigo 70. Para discorrer sobre o tema Controle no trabalho, falaremos inicialmente sobre o Controle Externo. As atribuições de controle externo no Brasil estão contidas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. 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 renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União(...)

(BRASIL. Constituição,1988, arts. 70 e 71)

Percebe-se no art. 70 a dualidade de controle que deve haver no Brasil. Para o caso específico do Controle Externo, este deve ser exercido por meio do Poder Legislativo sobre o Executivo. O art. 71 afirma que o exercício do controle externo, para o caso da União, será feito através do Tribunal de Contas da União.

Assim definem a vocação do controle externo Filho, Lopes, Pederneiras e Ferreira:

A vocação do controle externo, sendo organização localizada, com corpo funcional próprio e vislumbrando todo o conjunto de entidades, funções e programas financiados com recursos públicos, concretiza-se sob uma perspectiva de auditoria externa. As técnicas contábeis para auditoria, a exemplo dos testes, programas de auditoria e papéis de trabalho, estão para o controle externo, cumprido pelos Tribunais de Contas.

(FILHO. et al, 2008, p. 53)

Após discorrer sobre o controle externo, passamos a discussão ao controle interno. Este está integrado no Estado brasileiro através da legislação vigente, por meio dos artigos 70,

anteriormente citado neste trabalho, e do art. 74, que diz: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno (...)”. Destaca-se o inciso IV, que diz que o controle interno deve ir além e auxiliar ao controle externo. O Regimento Legal pode ser compreendido de tal maneira, segundo Spinelli e Amaral (2012 p. 2):

O conceito mais tradicional de controle interno está relacionado com o conjunto de ações, métodos, procedimentos e rotinas que uma organização exerce sobre seus próprios atos, a fim de preservar a integridade de seu patrimônio e de examinar a compatibilidade entre as operações desenvolvidas, os parâmetros preestabelecidos e os princípios pactuados (SPINELLI; 2008 apud SPINELLI e AMARAL, 2012, p. 575).

Apesar da previsão constitucional, Spinelli e Amaral (2012) afirmam que o sistema de controle interno não cumpria a fundo o papel estabelecido pela Lei. Para os autores, apenas em meados da década de 1990, uma visão que até então era comum para a prática do controle interno, baseado em um viés formal e contábil das práticas de controle interno, foi sofrendo alterações.

Spinelli e Amaral (2012), citando Balbe, afirmam que a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), em 1994, foi o início para um novo tempo no que tange a prática de controle interno na gestão pública brasileira. Esta data coincide com o marco de início no Brasil do que é chamado de *New Public Management* ou Nova Gestão Pública. Um conceito de administração pública nascido após as crises da década de 1970, baseado em um Estado com tamanho reduzido, porém eficiente na aplicação de recursos, que teve em Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, os grandes fomentadores.

O modelo gerencial de Gestão Pública buscou substituir em muitos países o modelo burocrático, criando assim uma administração voltada para agilidade e eficiência. No Brasil, este modelo foi introduzido pelo então Ministro Luis Carlos Bresser-Pereira, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Baseado na ideia inicial instituída pelo conceito da Nova Gestão Pública, o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso marcou a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Tal Ministério seria o responsável pelas reformas que

o Estado brasileiro necessitava. Para o principal responsável pela reforma do Estado brasileiro, Bresser-Pereira:

A reforma gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do século XX, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, em vez de submetê-lo a um controle burocrático vexatório.

(BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 18)

Percebe-se na premissa expressa por Bresser-Pereira que a reforma do Estado brasileiro pretende possibilitar a burocracia estatal autonomia nas tomadas de decisões, inclusive no que se refere ao controle sobre os agentes públicos. Por outro lado, a ideia principal é tornar o Estado enxuto o suficiente para a implementação das políticas que são de sua responsabilidade e fiscalizando aquelas que podem ser implantadas por um agente privado.

Do ponto de vista legal, a legislação brasileira evoluiu de maneira consistente em busca do controle público, inclusive como combate à corrupção. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) representaram importantes avanços neste tema.

Existe previsão Constitucional para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, expressa no artigo 163, quando este afirma que existiria uma Lei Complementar para dispor sobre temas financeiros. Os incisos I, II e V, do referido artigo, são o embasamento para a criação da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. O Caput da Lei declara que a mesma “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”. Pode-se considerar a Lei de Responsabilidade Fiscal um avanço para a administração pública brasileira, um marco de profissionalismo, uma vez que foi possível restringir a discricionariedade do político eleito no que tange a criação de cargos públicos,

nomeações e aumentos de salários. Todos estes termos, importantes agentes no combate a corrupção. Destaque para o parágrafo 1.º que diz muito sobre a referida Lei:

§ 1.º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

(BRASIL. Lei Nº 101/2000, art. 1º, §º)

A reforma do Estado brasileiro proporcionou a administração adentrar em um novo momento, voltado ao profissionalismo e a busca por resultados. Assim surgiu a ideia de que o Estado deve ser eficaz, eficiente e efetivo, emergindo no Estado brasileiro os conceitos da nova Gestão Pública. Um destes conceitos é o *accountability*. Para Filgueiras, *accountability*:

É um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.

(FILGUEIRAS, 2011, p.67)

Neste ponto o trabalho nos permite trazer a discussão uma outra forma de controle ainda não debatido, controle este que diferencia-se dos demais pelo agente executor. O controle social emerge das ideias de *accountability* descritas acima, e pode ser entendido pela capacidade que a sociedade civil tem de controlar e responsabilizar os agentes públicos. A discussão acerca do controle social se torna importante para o objeto do trabalho, pois este, está diretamente ligado a participação da sociedade civil e a resposta proveniente do Estado. Assim o controle social permite que exista um Estado mais participativo, possibilita ao cidadão exercer a democracia. Sobre esta forma de controle, Silva assim nos diz :

Dentro do sistema que se convencionou chamar de *cheks and balances*, já que todo poder tende ao abuso, a função controle assume papel de destaque, sendo indispensável que instituições e sociedade civil empreendam todos os esforços na sua

realização, visando à efetivação de direitos fundamentais, compreendidos enquanto densificação dos princípios da liberdade e da igualdade. (SILVA 2012, p. 47)

Para além dos discursos acadêmicos ou das sociedades de classe, a sociedade brasileira deixou explícito através da CF 1988 que a administração pública do país deveria submeter-se a mais esta forma de controle, através do art. 5º, inciso XXXIV, que assim explicita: "A todos são assegurados, independentemente do pagamento de taxas: o direito de petição aos poderes públicos na defesa de direito ou contra ilegalidade e abuso de poder"(...). A CF 1988 buscou proporcionar a todos a capacidade de auxiliar a administração pública a conter e inibir práticas que não condizem com a República. Assim, está expressa a possibilidade de qualquer cidadão evitar atos libidinosos. Esta interatividade entre Estado e sociedade civil assim pode ser entendido por Rocha:

a democracia contemporânea busca estabelecer uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade, com base em uma esfera pública que não se reduz ao estatal. Nesse contexto, não há que se falar em uma totalidade social centrada no Estado. A esfera pública compreende não só as arenas políticas, mas também redes periféricas informais que constituem a base do agir comunicativo.

(ROCHA, 2012, p.85)

A afirmação de Rocha permite que um novo tema seja incorporado ao trabalho, pois, está claro que, para que o controle social seja exercido, é necessária participação efetiva da sociedade civil¹, sendo que esta, precisa que existam informações de qualidade, na quantidade demandada, todas precisas e confiáveis. O tema em questão é transparência pública. Somente

¹ Conceito de uma esfera composta por parte da população que não se faz presente na gestão pública. Para Nogueira "... as correntes mais recentes tenderam a tratar a sociedade civil como uma instância separada do Estado e da economia, um reino à parte, potencialmente criativo e contestador, visto ora como base operacional de iniciativas e movimentos não comprometidos com as instituições políticas e as organizações de classe..." (NOGUEIRA, 2003, P.187)

através de um Estado transparente o cidadão pode saber como, e com o que, está sendo gasto o dinheiro público.

Em termos constitucionais, a CF 1988 prevê em seu art. 37 o princípio da publicidade. Porém, deve-se entender a transparência como um princípio ainda maior que publicidade. Segundo Rocha, (2012, p. 92): “O direito de acesso à informação somente é garantido se esta possuir determinados atributos, sob pena subjugar a principal finalidade a gestão transparente: a de promover a participação, o debate e a accountability democráticos”.

Transparência Pública deve ser um meio pelo qual as instituições possam se fortalecer nutridas pelo controle exercido pela sociedade civil. Ainda de acordo com Rocha, (2012, p. 91), “a transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida”.

Após o debate sobre a legislação brasileira, parece nítido o incremento legal que o Estado nacional obteve nos últimos anos no que diz respeito a leis de combate à corrupção e fomento da transparência pública. Prosseguindo a discussão sobre formas de implemento do controle público é necessário que discorramos sobre as instituições públicas de controle. Apesar de estarem previstas constitucionalmente, as últimas décadas representaram o surgimento e aperfeiçoamento de muitas delas, que abrangem todos os entes da Federação. No que diz respeito à União, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo que trabalha como auxiliar do Poder Legislativo. Apesar da CF 1988 oferecer ao órgão amparo constitucional, o mesmo se diferencia de algumas quanto a criação, pois o TCU tem existência antiga no Brasil. Esta instituição foi criada através do Decreto nº966-A (1890), por iniciativa do Ministro da Fazenda da época, Rui Barbosa. “O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade” (TCU, 2017). Com a CF 1988, esta instituição recebeu amparo nos artigos 70 e 71 supracitados, com especial menção as competências do TCU, no artigo 71 e incisos abaixo descritos:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - 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;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

(BRASIL. Constituição, 1988, art. 71)

A estrutura de controle externo brasileiro se repete nos demais entes federados, todos os estados e alguns municípios possuem seus respectivos Tribunais de Contas. Como visto, o artigo 71 estabelece as normas de atuação destes órgãos. Estes exercem a função controle do Poder Legislativo.

Assim como acontece no controle externo, o controle interno possui amparo legal na CF 1988 através do artigo 70, acima mencionado, e o artigo 74 diz que “ Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno(...)”

No que se refere à União, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de referencia do controle interno no Brasil. A próxima seção deste trabalho tratará exclusivamente desta instituição, uma vez que ela é base fundamental para a elaboração do estudo.

Por fim, além das instituições acima mencionadas, pode-se citar como órgãos públicos que atuam no combate à corrupção no âmbito da União no Brasil, o Ministério Público Federal, Polícia Federal, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

1.3 – MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) “é o órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal” (CGU, 2017b). Deste modo, é responsável pela elaboração de normativas e pela supervisão, avaliando a atuação dos outros órgãos que compõem o Sistema. Suas atribuições são operacionalizadas pela Secretaria Federal de Controle (SFC), presente no artigo 48 do Regimento Interno da CGU. Também compõem o Sistema de Controle Interno (SCI) as Secretarias de Controle Interno da Presidência da República (CISSET), da Advocacia-Geral da União, da Casa Civil, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) pode ser considerada o marco inicial para as práticas do controle interno brasileiro, após a CF 1988, e antes do surgimento e aperfeiçoamento da CGU. Com a Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, nasceu a Corregedoria-Geral da União, marcando um novo avanço no sistema de controle nacional. Este órgão assumiu as funções de controle interno e ouvidoria, que eram exercidos respectivamente pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e pela Ouvidoria Geral da União (OGU), através do Decreto Nº 4.177, de 28 de março de 2002.

Com a Lei Nº 10.683, a Controladoria-Geral da União (CGU) assumiu o nome pelo qual ficou mais conhecida e se transformou no órgão central do sistema do controle interno brasileiro. Ainda, uma importante alteração que a CGU trouxe foi sua vinculação à estrutura da Presidência da República. Em tese, essa mudança mostra que o tema Controle passaria a ser tratado com maior importância pela administração pública federal. Na sequência, em 2004, foi criado o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Em 2005, através da Lei Nº 11.204 de 2005, as funções de Corregedoria-Geral da União passaram a ser de competência da CGU. Em 2006 foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, aumentando a projeção de atuação da CGU. Finalizando as mudanças institucionais, a Lei Nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, trouxe à CGU um novo momento para seu regimento administrativo, pois a transformou em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Acredita-se que a CGU tenha representado um

importante avanço para as políticas de controle interno nacional, e de acordo com Spinelli e Amaral:

Pode-se dizer que o controle interno assumia, naquela oportunidade, definitivamente, um papel de protagonista dentro do ciclo de gestão das políticas públicas, que transcendia muito os seus limites anteriores. A constatação foi que um controle bem estruturado e estrategicamente orientado poderia contribuir não somente para a aderência aos parâmetros legais, mas também para a boa execução dos programas de governo e, aqui a novidade, para a prevenção da corrupção.

(SPINELLI; AMARAL, 2012, p.4)

Existem quatro pilares norteadores do serviço feito pela CGU: Controle Interno, Ouvidoria, Correição e Combate à Corrupção. Para o controle interno, a ação está prevista no inciso III do artigo 15 do Regimento Interno da CGU e, o trabalho é realizado por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, juntamente com as Regionais da CGU espalhadas por todos os estados da federação. O trabalho desempenhado busca avaliar o cumprimento do que está previsto no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal, através de auditoria interna. São inspecionados o orçamento da União, programas de governo, além da gestão de administradores públicos federais, incluindo neste caso as estatais.

As competências de Órgão Central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), estão previstas no artigo 1º, XV, e tem por objetivo organizar as atividades de correição do Poder Executivo Federal. O Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) funciona exercido pela Corregedoria-Geral da União (CRG), com previsão no artigo 76, do Regimento Interno. Através da CGU existe uma padronização e normatização de procedimentos, qualificação especializada, integração de dados, articulação interinstitucional além da condução de processos. Espera-se que através da Corregedoria-Geral da União, que exerce a função de órgão central deste sistema, exista a garantia de que a atividade correcional sirva como importante agente no combate à corrupção. Através de Corregedorias Setoriais e das Regionais nos estados, a supervisão correcional busca que sejam averiguadas quaisquer responsabilidades que possam ser atribuídas a agentes públicos. Os Núcleos de Ação de Correição das Controladorias Regionais da União nos Estados (NACOR) são os braços da CGU no que refere-se a corregedoria nos estados, exercendo as funções correcionais.

A crença na importância do controle social levou a CGU, assim como a própria legislação brasileira, a fomentar a participação popular. Para tal, tornou-se imprescindível que existisse um sistema de ouvidoria capaz de atender as demandas sociais. Esse é mais um dos pilares administrativos da CGU. Para exercer esta função, a Ouvidoria-Geral da União (OGU) é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com previsão institucional no artigo 68 do Regimento Interno da CGU. A Ouvidoria-Geral da União é composta por alguns órgãos. A Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento das Ouvidorias (CGOUV) é um deles. Sua finalidade, de acordo com o artigo 72 do Regimento Interno da CGU é, orientar tecnicamente as Ouvidorias Federais, organizar e interpretar o conjunto de manifestações recebidas por elas, além de realizar avaliações quanto à satisfação dos usuários dos serviços públicos. Outro órgão que está inserido na OGU é a Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão (CGCID) e sua previsão se encontra no artigo 74 do Regimento Interno da CGU, sendo este, o setor que recebe e posteriormente encaminha as denúncias, reclamações ou outras informações enviadas pelo cidadão à CGU. Por fim, o último órgão a integrar o sistema da OGU, previsto no artigo 70 do Regimento Interno, é a Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação e nasceu devido a necessidade de cumprir a demanda imposta pela Lei de Acesso à Informação.

Finalizando os pilares de atuação da CGU, com as atribuições que foram sendo incorporadas com o tempo neste órgão, ele se tornou um importante agente de combate à corrupção. A Secretaria de Transparência e Prevenção a Corrupção (STPC) é a área da CGU responsável por essa atribuição, promovendo projetos, programas, articulações nacionais e internacionais, tudo o que estiver integrado no tema transparência e combate a corrupção fundamenta-se na STPC, que está prevista no artigo 84 do Regimento Interno da CGU.

Conhecidas as linhas de atuação, é importante mencionar que a CGU possui uma Regional em cada estado do Brasil. São chamadas de Controladoria Regional da União e são submetidas à organização imposta pelo Órgão Central em Brasília. As unidades Regionais da CGU estão previstas na Seção III do Regimento Interno da CGU. O objeto deste estudo tem como foco específico a atuação da Regional Minas Gerais da CGU. Assim, torna-se importante a atenção especial a esta unidade. A divisão interna da CGU/MG obedece à seguinte ordem:

O Núcleo de Ações de Controle – Educação Superior / Trabalho / Segurança Pública é o responsável por estas áreas. Sua atuação junto às universidades federais faz com que o trabalho seja extenso.

O Núcleo de Ações de Controle – Saúde é outro componente da estrutura interna da CGU/MG. Sua atuação envolve ações relacionadas a hospitais, jornada de trabalho de médicos, repasses federais a convênios, dentre outros assuntos.

O Núcleo de Auditoria de Folha de Pagamento e Análise de Atos de Pessoal também compõe a estrutura da CGU/MG. Este núcleo trabalha com todos os processos de aposentadorias e pensão do serviço público federal em Minas Gerais. Além disso, presta análise de atos de pessoal buscando possíveis irregularidades.

O Núcleo de Ações de Controle de Educação Tecnológica. Este núcleo trabalha com demandas, tanto da regional como do órgão central da CGU, além de demandas do Ministério Público. O trabalho é realizado através de auditoria e fiscalização de Institutos Federais, CEFET e Sistema “S”.

O Núcleo de Ações de Controle de Infraestrutura também está inserido no organograma interno da Regional Minas Gerais. Sua forma de atuação está fundamentalmente ligada à fiscalização de recursos federais a obras de infraestrutura. Como trata-se normalmente de grandes recursos financeiros, este núcleo é o responsável por evitar grandes perdas à União.

O Núcleo de Ações de Corregedoria (NACOR) é o núcleo responsável pela condução de processo administrativo e supervisão correcional. Trata-se do responsável no Estado de Minas Gerais pelas ações da Corregedoria-Geral da União.

O Núcleo de Ações Especiais (NAE) tem por objetivo a contribuição através de análises de contratos, licitações, orçamentos, e em operações que tem o trabalho em conjunto com a Polícia Federal e o Ministério Público Federal.

Por fim, o Núcleo de Ações de Ouvidoria e Prevenção (NAOP). Dentro dos pilares chaves do Ministério da Transparência, na Regional Minas Gerais, o NAOP é o núcleo responsável por ações no âmbito da Ouvidoria Geral da União, e da Secretaria da Transparência Prevenção e Controle. Assim sendo, todas as ações referentes à ouvidoria, ao fomento à

transparência e eventos de promoção e capacitação nestas áreas passam pelo Núcleo. O objeto principal deste trabalho foi implementado em Minas Gerais por este Núcleo, assim como diversos outros programas e eventos de fomento a participação social e combate à corrupção.

Este capítulo buscou explicar como a corrupção é um problema para a sociedade moderna e como o controle público é uma maneira de coibir esse problema. No caso brasileiro, é possível notar um avanço nas leis e instituições que buscam o combate a corrupção, tendo destaque na União, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), e o controle interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). A atuação variada desse último possibilita várias iniciativas voltadas ao controle, dentre essas, e objeto do próximo capítulo deste trabalho, temos a metodologia criada para verificar o cumprimento de uma lei específica, a Lei de Acesso à Informação, a Escala Brasil Transparente.

2. A METODOLOGIA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE: MEDINDO O CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A CF 1988 previu, através do artigo 216, a responsabilidade da administração pública em promover a transparência “Art. 216. § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (...)” (BRASIL. Constituição, 1988, art. 216)

Entretanto, somente a partir de Lei específica criada em 2011, o tema Transparência conseguiu atender essa demanda prevista na CF 1988. A Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), surgiu para atender ao vácuo existente sobre o referido tema, estabelecendo as normas legais sobre transparência pública, com previsão de aplicação em todos os entes federativos. O caput da Lei nos diz que:

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da 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.

(BRASIL. Lei Nº 12.527)

A criação da LAI possibilitou ao Brasil o subsídio legal necessário para a correta aplicação da política de transparência pública. A competência da CGU no texto da Lei se encontra no artigo 41, III, que diz que “pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30.”

São notórias as diversas diferenças encontradas no Brasil. Esse fato pode ser um entrave a aplicação da Lei em entes federados tão destoantes. Para promover LAI, o inciso I do artigo 41 fornece à CGU um subsídio legal para auxiliar aplicação da Lei, afirmando que este órgão é o responsável “pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação.”

Assim sendo, cumprindo o determinado pelo artigo 41, incisos I e III da LAI, a CGU promove a EBT, uma metodologia com abrangência nacional. A finalidade principal da EBT é a de avaliação do cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI) através da transparência passiva², uma vez que foram feitas solicitações de acesso a informações reais aos entes avaliados. Para a compreensão acerca de transparência passiva, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 148) afirmam que, entende-se transparência passiva como “a obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros”.

Foram três as edições da EBT realizadas pela CGU, sendo a primeira no início de 2015, a segunda no final do mesmo ano e a terceira realizada no final de 2016 e início de 2017. Este capítulo dedica-se a discorrer sobre a Lei de Acesso à Informação, a metodologia da EBT e descrever o ranking dos estados brasileiros na EBT.

2.1 – LEI 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO)

Esta seção do trabalho dedica-se exclusivamente à Lei de Acesso à Informação (LAI), uma vez que este é o ordenamento jurídico no qual a EBT baseia-se para sua aplicação. A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação, é a lei específica para atender ao tema transparência pública, presente na CF 1988. Em larga medida, esta lei busca fomentar o controle social através da transparência pública,

² O conceito de Transparência pode ser dividido em Ativa ou Passiva. Diferente da passiva, quando do agente público é demandada a informação, na transparência ativa o fornecimento dos dados se dá de modo espontâneo. Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 148), a transparência ativa “resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental”.

uma vez que a mesma tem como principal objetivo a regulação do fornecimento de dados da administração pública para a sociedade civil.

Segundo Jardim (2012), a CF 1988 introduziu o direito à informação ao regimento legal nacional. Entretanto, somente seis anos mais tarde o tema foi aplicado por uma lei, apesar da mesma não ser específica para o referido tema. A Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, a chamada Lei de Arquivos, trouxe em seu capítulo V as normas que deveriam ser respeitadas para o acesso a dados do governo. Entretanto, a Lei não se expandia, o que contribuía ainda mais para a dificuldade de aquisição de informação do Estado no Brasil. Ainda de acordo com Jardim (2012), a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005 tornou o acesso à informação ainda mais difícil, pois de acordo com o § 2º do artigo 6º, documentos que comprometessem a soberania ou a integridade territorial nacional teriam a premissa de “sigilo perpétuo”. Infere-se com tudo isso que a LAI buscou viabilizar um princípio republicano, com previsão constitucional.

A introdução da LAI no Brasil permitiu ao cidadão o direito de informação a cargo do Estado, desde que esta informação não seja sigilosa ou tenha caráter pessoal. Para Jardim (2012, p.7) “O cidadão está no epicentro da LAI. A sua lógica político-jurídica é a garantia de acesso à informação ao cidadão pelo Estado”. A LAI tem cumprimento obrigatório para todas as instituições públicas de todos os entes federativos do Brasil, totalizando assim seu escopo de aplicação. Ainda segundo esse autor, mais uma novidade que a LAI introduziu na política de acesso à informação no Brasil foi, através do artigo 3º, o princípio de publicidade total, passando o sigilo a representar a exceção.

O artigo 1º, incisos I e II apresentam a universalidade de aplicação da Lei para todos os Poderes do Brasil, sendo eles Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, União, Estados, Distritos Federal e Municípios, além das empresas públicas, autarquias ou outras entidades diversas que tenham no Poder Público, em alguma medida, objeto de funcionamento.

Art. 1º. I - Os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - As autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

(BRASIL. Lei Nº 12.527/2011, art. 1)

Entidades privadas sem fins lucrativos que realizem ações de interesse público, contratos de gestão, termos de parceria e convênios também devem seguir as diretrizes de acesso à informação impostas pela LAI.

O artigo 5º é o responsável por estabelecer o direito ao acesso como uma garantia.

Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

(BRASIL. Lei Nº 12.527/2011, art. 5)

Os artigos 3º e 6º estabelecem as diretrizes da LAI, sendo o artigo 3º aquele responsável por algumas conformidades estabelecidas pela Lei, como o sigilo ser a exceção, passando a publicidade a ser a regra, as informações públicas serem divulgadas independente de solicitadas, fomento à transparência e conseqüentemente ao controle social na administração pública. Verifica-se nos incisos II e IV, do artigo 3º e no artigo 8º da LAI os princípios de transparência ativa. Já o tema controle social é especificamente citado no Artigo 3º, inciso V:

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

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

V - Desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(BRASIL. Lei Nº 12.527/2011, arts. 3 e 8)

O artigo 6º afirma que cabe aos órgãos do poder público garantir a gestão, a transparência e a proteção da informação, destacando no inciso III as normas para informações sigilosas.

O artigo 4º é bem descritivo no que se refere aos temas previstos pela LAI, apresentando os termos incorporados à Lei, como no inciso III descrevendo o que seria informação sigilosa na LAI e o inciso IV descrevendo informação pessoal. Outros temas descritos nos incisos presentes no artigo 4º são:

- I – Informação
- II – Documento
- V – Tratamento da informação
- VI – Disponibilidade
- VII – Autenticidade
- VIII – Integridade
- IX – Primariedade

A LAI possui diversos artigos para tratar exclusivamente de informações sigilosas. O artigo 30, diz que as autoridades devem publicar anualmente dados e informações, e mais especificamente no inciso II, em que trata das informações sigilosas. Os parágrafos 1º e 2º do artigo 7º dizem quando uma informação pode ser considerada sigilosa, caso do §1º, e em casos onde somente uma parte é sigilosa, a outra deve ser tornada pública. O artigo 22 descreve o caso do sigilo aplicado a relações empresarias e financeiras. Ainda sobre o tema sigilo, o artigo 36 aponta os casos onde este obedece à normas internacionais. Já o artigo 39 apresenta a necessidade de informações, ora classificadas como sigilosas, serem reavaliadas a cada 2 anos, apontando assim uma periodicidade de avaliação. É possível presumir com todos estes artigos que tratam do tema sigilo que a LAI preserva pelo acesso a informação em quase todos os casos, e mesmo quando está protegida por sigilo, os motivos para tal devem ser constantemente avaliados.

O artigo 9º trata dos procedimentos que os entes devem ter para atender as demandas de acesso à informação através da LAI. O artigo 14 garante ao cidadão que fez uma solicitação que ele tenha o inteiro teor do processo em caso de negativa de informação. Além do artigo 14, a LAI apresenta ainda outros artigos que regimentam os casos onde o direito à informação seja negado, caso do §4º do artigo 11 e o artigo 18.

Como foi anteriormente citado, a CGU, enquanto órgão principal do sistema de controle interno da União no Brasil, é o responsável pela aplicação da LAI no âmbito federal. Além do artigo 41 supracitado, o artigo 16 apresenta a responsabilidade da CGU no que tange aos casos onde o acesso à informação foi negado, sendo este o órgão responsável pelo recurso impetrado pelo indivíduo que solicitou tais dados.

A CGU fornece, através do e-SIC (Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão), os dados de todas as solicitações de informação desde a entrada em vigor da LAI. Os dados mostram que de maio de 2012 a setembro de 2017 foram realizados um total de 539.923 pedidos em todas as áreas da administração pública federal, o que resulta em uma média mensal de 8.306,51 pedidos. Destes, 535.317 foram respondidos, o que corresponde a 99,15% do total. Os temas que foram objeto de mais solicitações se referem respectivamente a: Economia e Finanças, com 71.291 solicitações, o que representa 13,20%; Governo e Política - Administração pública, com 59.809 ou 11,08%; e Ciência, Informação e Comunicação - Informação - Gestão, preservação e acesso com 35.825, representando 6,64% do total de solicitações. (CGU, 2017)

Um indicador importante para as solicitações de acesso à informação no Brasil refere-se à educação. Isso porque apenas 4,48% daqueles que solicitaram informação tinham somente ensino fundamental, e o número daqueles sem instrução formal é ainda menor, representando 0,75%. Por outro lado, pessoas com graduação, pós-graduação, mestrado ou doutorado representam a maioria dos indivíduos que solicitaram informação e somados alcançam 60,96% dos solicitantes. Essas informações estão disponíveis a todos os cidadãos e os dados são referentes a consultas até setembro de 2017. (CGU, 2017)

A maioria dos pedidos de acesso à informação no Brasil foram feitos por pessoas físicas, 95,16%, restando 4,84% às pessoas jurídicas. Os estados da federação que mais fizeram solicitações são, na ordem: São Paulo, representando 23,45% das solicitações gerais, seguido por Rio de Janeiro com 12,16% e Minas Gerais, com 9,42% das solicitações de informações.

Como destacado na introdução deste capítulo, com embasamento jurídico sendo estabelecido pela Lei, a CGU elaborou uma metodologia de avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação a qual foi denominada Escala Brasil Transparente (EBT). A próxima

seção deste capítulo dedica-se a compreensão da metodologia de avaliação da EBT, uma vez que através deste foi elaborado um ranking entre os entes que participaram da EBT.

2.2 - METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

Todas as informações inseridas no que tange a metodologia de avaliação da Escala Brasil Transparente (EBT) são dados abertos, inseridos no portal do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União na internet. (CGU, 2017)

A EBT está em sua terceira edição, chamada de EBT 3.0. As outras edições são chamadas EBT 2.0 e EBT 1.0. Alguns aspectos diferenciam as três edições. O primeiro é a abrangência de municípios pesquisados, uma vez que este número vem aumentando ao longo das edições. Outro ponto de diferença é o critério de desempate para notas iguais, pois na primeira consulta utilizava-se transparência passiva e tamanho de população como regra de desempate, o que não foi mantido nas sessões posteriores. A geração da amostra dos municípios a serem pesquisados foi mais uma divergência entre as três realizações. Apesar destas modificações, a metodologia responsável pela atribuição das notas se manteve inalterada nas três edições.

Na EBT 1.0 foram avaliados 465 municípios com até 50 mil habitantes, além das 27 capitais, 26 estados e o Distrito Federal, gerando um total de 519 entes federados. A amostra destes municípios avaliados pela EBT 1.0 apresentou um percentual aproximado de 9% de municípios de cada estado do Brasil. A partir da base de dados de 2014 do IBGE, houve uma seleção aleatória respeitando os critérios de abrangência citados. Assim foi definida a amostra dos municípios avaliados na EBT 1.0. O período em que foi feita a EBT 1.0 foi de 12/01/2015 à 24/04/2015 em municípios com até 50 mil habitantes. Nas capitais e estados o período de avaliação foi de 31/03/2015 à 04/05/2015.

Para a segunda versão, a EBT 2.0, todos os municípios avaliados na primeira consulta foram novamente analisados, assim como todos os estados e suas respectivas capitais. Entretanto, enquanto na EBT 1.0 foram avaliados 465 municípios, na EBT 2.0 foram avaliados 1.560 municípios, o que representou um aumento de aproximadamente 335% do nível de

abrangência. A amostra gerada obedeceu a critérios que buscam ser um retrato mais próximo da realidade nacional, tentando representar a sociedade. Como este critério foi o mesmo utilizado na amostra mais recente da EBT, mais adiante serão descritas estas normas de captação dos municípios. No que se refere ao período de avaliação da EBT 2.0, a avaliação durou entre 27/07/2015 à 14/08/2015; e ocorreram duas revisões, sendo a primeira entre 14/08/2015 à 01/09/2015, e a segunda entre 04/09/2015 à 09/10/2015. Percebe-se que a EBT 1.0 e EBT 2.0 foram realizadas no mesmo ano, com apenas meses de diferença. Mas o critério de seleção e o aumento da amostra fazem com que estas duas versões sejam independentes.

A amostra mais recente da Escala Brasil Transparente é a chamada EBT 3.0 e foi realizada no período que compreende o período entre 27/06/2016 à 26/08/2016, e possui duas revisões realizadas de 29/08/2015 à 07/10/2016, e de 10/10/2016 à 16/01/2017. Foram avaliados na amostra todos os entes das versões anteriores, além dos que foram acrescentados a esta nova versão, totalizando 2.301 municípios, um aumento aproximado de 67,79% em relação à EBT 2.0. No que diz respeito à amostra, o critério de seleção foi o mesmo obedecido na amostra EBT 2.0, sendo acrescentados os municípios compreendidos na EBT 3.0. Esta amostra obedece à proporção de população e a quantidade de municípios a ser avaliado em cada estado da federação, buscando assim minimizar os problemas de viés da pesquisa e procurando melhor representatividade dos municípios brasileiros. A tabela 1, cujos dados foram extraídos do portal da CGU na internet, apresenta o número de municípios pesquisados na EBT 3.0, definidos a partir dos estratos populacionais dos municípios brasileiros.

Tabela 1: RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS NA EBT 3.0

Estrato	População	Universo de Municípios	Amostra de Municípios
1	<= 5.000	1.243	204
2	5.000 - 10.000	1.216	231
3	10.000 - 20.000	1.383	303
4	20.000 - 50.000	1.080	242
5	50.000 - 100.000	348	75
6	100.000 - 500.000	261	58
7	>500.000	39	22
Total		5.570	1.135

Fonte: CGU, 2017.

A tabela 2, por sua vez, também obtida através do endereço eletrônico da CGU, mostra a divisão da amostra por estados da federação, apresentando o número de municípios pesquisados em cada estado. O objetivo primordial desta tabela é apresentar a representatividade nacional alcançada pela EBT.

Tabela 2: TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS POR ESTADO NA EBT 3.0

Região	UF	Universo de Municípios	Amostra de Municípios
Centro-Oeste	Distrito Federal	1	1
Centro-Oeste	Goiás	246	53
Centro-Oeste	Mato Grosso do Sul	79	36
Centro-Oeste	Mato Grosso	141	46
Nordeste	Alagoas	102	41
Nordeste	Bahia	417	58
Nordeste	Ceará	184	49
Nordeste	Maranhão	217	51
Nordeste	Paraíba	223	52
Nordeste	Pernambuco	185	49
Nordeste	Piauí	224	52
Nordeste	Rio Grande do Norte	167	48
Nordeste	Sergipe	75	35
Norte	Acre	22	17
Norte	Amazonas	62	32
Norte	Amapá	16	13
Norte	Pará	144	46
Norte	Rondônia	52	29
Norte	Roraima	15	12
Norte	Tocantins	139	45
Sudeste	Espírito Santo	78	36
Sudeste	Minas Gerais	853	62
Sudeste	Rio de Janeiro	92	39
Sudeste	São Paulo	645	61
Sul	Paraná	399	58
Sul	Rio Grande do Sul	497	59

Sul	Santa Catarina	295	55
Total		5.570	1.135

Fonte: CGU, 2017

Ao número de municípios pesquisados apontado por este quadro, juntam-se os municípios que foram pesquisados nas amostras anteriores, que permaneceram na última amostra com a finalidade de apontar justamente uma possível evolução destes municípios. Assim se chegou ao número de 2.301 municípios, mais as capitais e estados, totalizando 2.355 entes pesquisados.

Espera-se que os dados representem a realidade nacional, além de possibilitar que sejam feitas análises a partir de regiões, somente em estados específicos ou mesmo a partir de uma quantidade populacional. Este modelo de amostra tem como nome Amostra Aleatória Estratificada.

A maneira desenvolvida pela CGU para avaliar o cumprimento da LAI, configurada na EBT, consiste em uma metodologia de avaliação que se baseia em pedidos de acesso à informação reais, realizados por avaliadores da CGU, abrangendo três áreas importantes de aplicação de políticas públicas no Brasil, que são saúde, educação e assistência social. Existe ainda uma quarta solicitação feita sobre a regulamentação do acesso à informação. Os avaliadores da CGU fazem as consultas como outro cidadão poderia fazer, o que significa dizer que o ente avaliado não sabe que aquela pergunta especificamente representa a avaliação. As perguntas feitas pelos avaliadores da CGU aos entes federados na EBT 3.0 se distinguem para estados e municípios, e podem ser encontradas no “Guia de Aplicação do Avaliador”, (CGU, 2017f, p.23). Abaixo, a descrição das perguntas:

PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS:

- PERGUNTA: SAÚDE - Quantos casos de microcefalia foram registrados no estado, no ano de 2015?
- PERGUNTA: EDUCAÇÃO - Gostaria que me enviassem a relação dos nomes das escolas estaduais que funcionam em regime integral de ensino.

- PERGUNTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL - Necessito que seja informado os endereços dos locais que o estado dispõe voltados para o atendimento assistencial de mulheres vítimas de violência doméstica.
- PERGUNTA: REGULAMENTAÇÃO DA LAI - O estado já regulamentou a lei de acesso à informação (lei nº 12.527)? Se já regulamentou, gostaria que me enviassem o normativo.

PARA AS PREFEITURAS MUNICIPAIS:

- PERGUNTA: SAÚDE - Olá! Gostaria de saber quantos médicos do Programa Mais Médicos estão trabalhando atualmente nas unidades de atenção básica à saúde do município.
- PERGUNTA: EDUCAÇÃO - Quantos professores municipais com contrato temporário existiam em abril de 2016?
- PERGUNTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL - Quais são os programas voltados para os idosos que o município dispõe no momento?
- PERGUNTA: REGULAMENTAÇÃO DA LAI - O município já regulamentou a lei de acesso à informação (lei 12.527)? Se já regulamentou, gostaria que me enviassem o normativo.

Através destas perguntas, são avaliados 12 quesitos e a partir dos resultados obtidos é feita uma escala de peso para cada quesito, sendo possível então a classificação. Os critérios para elaboração do ranking apresentam valores diferentes, sendo a “Transparência Passiva” a responsável por 75% do peso e a “Regulamentação da LAI” pelos outros 25%. O quadro 1 mostra quais são os quesitos e o peso que representam na avaliação final da EBT:

Tabela 3: RELAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DE PESO DAS NOTAS NA EBT 3.0

REGULAMENTAÇÃO DE ACESSO A LAI	TRANSPARÊNCIA PASSIVA
Exposição da legislação no site do avaliado	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial)
Existência da regulamentação	Existência de um e-SIC (atendimento pela internet)

Regulamentação do SIC	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso
Regulamentação da classificação de sigilo	Inexistência de pontos que dificultam ou inviabilizem o pedido de acesso
Regulamentação da responsabilização do servidor	Respostas aos pedidos no prazo legal
Regulamentação de instâncias recursais	Respostas em conformidade com o que foi solicitado
Representam 25% do Peso	Representam 75% do Peso

Fonte: CGU (2017). Elaborado pelo autor.

Portanto, através de quatro perguntas feitas ao ente a ser avaliado, os avaliadores obedecem a doze quesitos para consolidação de uma nota final atribuída ao avaliado. Para isso, obedecem a um critério elaborado pela CGU, que recebe o nome de “*Checklist EBT*”. No *Checklist EBT* são atribuídas as notas que devem ser aferidas pelos avaliadores a partir das perguntas feitas aos entes pesquisados. Observa-se que para que a nota obedeça a critérios mais uniformes, não sofrendo influência do avaliador, evita-se a subjetividade através de um preenchimento binário. Assim, para cada questão do *Checklist EBT 3.0* são possíveis apenas duas respostas: sim ou não. A exceção a esta regra ocorre quando um site de ente pesquisado não for localizado, ou quando este estiver fora do ar, para isso existem as opções, “Não Localizado” ou “Site Fora do Ar”.

Cada item avaliado tem uma nota de acordo com o cumprimento ou não do que é avaliado. Para respostas SIM, é atribuída à pontuação máxima enquanto para respostas NÃO, o ente é avaliado com nota 0 (zero). Existem duas questões que representam exceções a essa regra, que de acordo com a CGU são:

- a) No quesito “Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?”, basta que um componente obtenha resposta SIM para tornar a pontuação igual a 0 (ZERO), isto é, somente se todos os componentes desse quesito obtiverem resposta NÃO é que o ente federativo recebe pontuação máxima;
- b) Nos quesitos “Cumprir os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada componente do quesito tem pontuação própria, ou seja, é possível atender parcialmente o quesito e pontuar

parcialmente respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório.

(CGU, 2017)

A pontuação máxima que pode ser obtida no *Checklist* é 3.600 pontos. Ao final, converte-se da base 3600 para a base 10 com uma casa decimal de precisão.

Obviamente o tema “Transparência Passiva”, representando 75% da nota, estabelece a este um peso superior. Corroborar com este dado o fato de que as respostas adequadas às questões descritas acima e dentro dos prazos representam somadas 1500 pontos dos 3600 possíveis, o que significa 41,67% da nota total. Importante ressaltar que estas perguntas são exatamente aquelas supra relacionadas, e que podem ter notas diferentes para cada uma. Assim sendo, é possível que o ente avaliado atenda algumas questões com pontuação máxima e em outras não consiga o mesmo resultado. A outra questão com maior peso no item “Transparência Passiva” diz respeito a identificação do indivíduo enquanto um item que dificulte a obtenção da resposta. Esta questão está dividida em outras quatro, também citadas acima, pois basta que uma destas quatro questões não seja respondida e o ente avaliado fica com nota 0 dos 300 possíveis. Este item corresponde a 8,33% dos pontos do *Checklist*. Percebe-se que estes dois itens são os responsáveis por 50% da nota do ente na EBT 3.0. As outras questões de transparência passiva que tem peso inferior aos citados são aquelas que dizem respeito ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) físico ou eletrônico (E-SIC) e sobre a possibilidade que o cidadão tem de acompanhar sua solicitação. (CGU, 2017)

As notas atribuídas que correspondem aos 25% do tema “Regulamentação da LAI” apresentam a regulamentação da criação do SIC e a possibilidade de ao menos uma instância de recurso como sendo aqueles com maior peso, representando 11,12% ou quase metade do total.

A CGU elaborou um guia estabelecendo os critérios a serem tomados para a atribuição das notas a fim de que o servidor se embase durante a realização da pesquisa. Em seu portal na internet, é possível ver o guia e ter a exata noção do que deve ser avaliado, bem como a orientação sobre procedimentos burocráticos no preenchimento do formulário. O guia apresenta

alguns procedimentos para a hora da avaliação com intenção de tornar o procedimento uniforme, buscando ser um retrato fidedigno da realidade.

Esta seção dedicou-se a explicar qual a metodologia de aferição de notas, a divisão de pesos, e a evolução histórica da pesquisa. Percebe-se que o fato principal é a atribuição de notas aos entes e assim a constituição de um ranking. A próxima seção do trabalho dedica-se aos resultados do ranking EBT.

2.3. RANKING ESCALA BRASIL TRANSPARENTE

A criação de um ranking possibilita fundamentalmente o estabelecimento de uma padronização dos resultados obtidos os tornando visíveis. Deste modo, o propósito do ranking no caso da EBT é possibilitar uma leitura dos entes que apresentam melhores e piores resultados sobre transparência pública e cumprimento da LAI. A EBT construiu um ranking específico para cada ente pesquisado que oferece a possibilidade de que os dados sejam filtrados e analisados por regiões. (CGU, 2017). Isso permite que os resultados sejam analisados de acordo com o recorte da pesquisa. O recorte deste trabalho tem por objeto os municípios mineiros que serão descritos no capítulo três.

Para os municípios, a EBT apresenta um ranking para as capitais e outro para os demais. Este modelo permite que o filtro do pesquisador seja mais eficiente. Para as capitais, é importante ressaltar que todas foram objeto de consulta, a EBT 3.0 apresentou 11 avaliadas com nota 10 dentre as 27 avaliadas. Além das capitais que conseguiram a pontuação máxima, outras 5 conseguiram notas acima dos 8 pontos, que corresponde à uma boa nota. Assim, 16 capitais obtiveram notas acima de 8 pontos. Em termos de evolução nas notas entre as consultas, destaca-se Maceió que melhorou sua nota em 6,11 pontos entre a EBT 2.0 e a EBT 3.0, alcançando na terceira consulta a pontuação máxima. Porto Velho obteve melhora superior a essa. A capital de Rondônia que havia ficado com nota 0 (zero) na segunda consulta, recebeu nota 9,72 na EBT 3.0. Em termos gerais, a maior parte das capitais de estado no Brasil conseguiram melhorar as notas entre as consultas da EBT 2.0 e EBT 3.0. Ao todo, 17 capitais melhoraram as notas. A tabela a seguir é composta pelas notas das capitais na EBT 3.0, e foi elaborada pelo autor do trabalho com dados extraídos do site da CGU (2017).

Tabela 4: NOTAS CAPITAIS DE ESTADO EBT 3.0

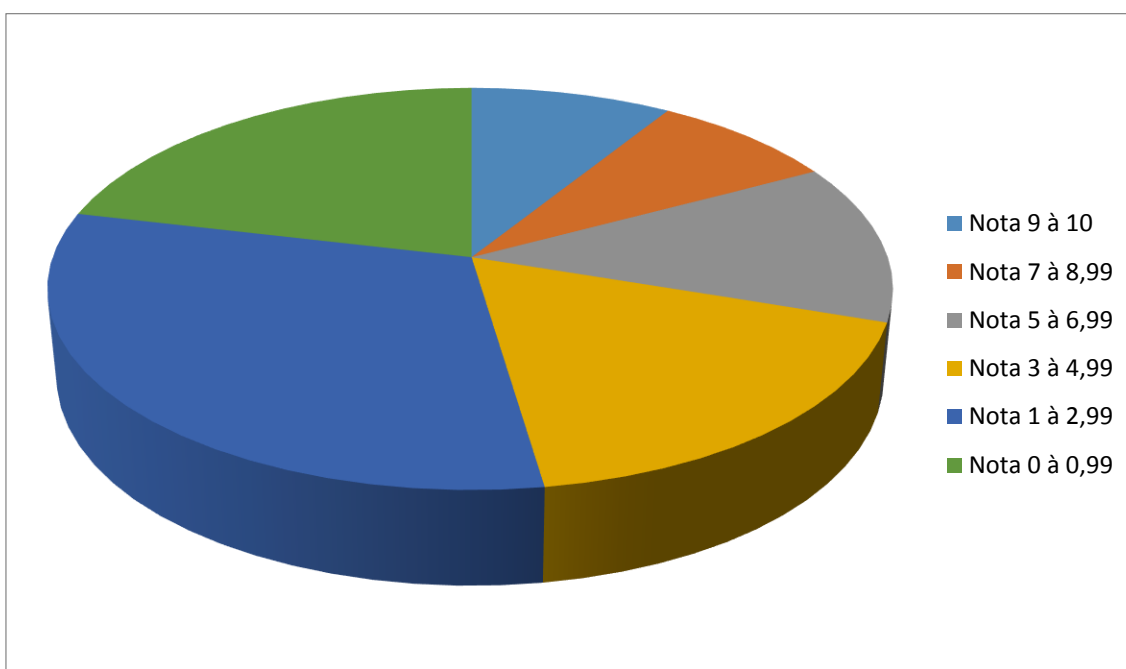
Posição Nacional	UF	Capital	Nota	Variação em relação a EBT 2.0
1	MG	Belo Horizonte	10	1,25
	DF	Brasília	10	0
	MT	Cuiabá	10	0,83
	PR	Curitiba	10	0
	CE	Fortaleza	10	1,81
	AL	Maceió	10	6,11
	PE	Recife	10	0
	AC	Rio Branco	10	0
	MA	São Luís	10	0,42
	SP	São Paulo	10	0
	ES	Vitória	10	1,25
12	RO	Porto Velho	9,72	9,72
13	RR	Boa Vista	9,58	5,14
14	PB	João Pessoa	9,16	-0,84
15	TO	Palmas	8,75	0,56
16	RS	Porto Alegre	8,33	2,5
17	GO	Goiânia	7,91	-0,42
	BA	Salvador	7,91	2,08
19	MS	Campo Grande	7,63	0,82
20	AP	Macapá	7,22	1,11
21	PI	Teresina	6,52	2,77
22	RN	Natal	6,38	-0,98
23	AM	Manaus	6,11	2,22
24	RJ	Rio de Janeiro	5,83	-2,78
25	PA	Belém	5,55	0,83
26	SE	Aracaju	3,47	1,25
27	SC	Florianópolis	2,08	-6,67

Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor.

Contradizendo o viés de melhora nas notas, algumas capitais perderam pontos entre as consultas realizadas, o que acarretou em piores posições no ranking. Em último lugar no ranking das capitais da EBT 3.0 está o município de Florianópolis, com nota 2,08. Este município teve a oscilação mais negativa entre a EBT 2.0 e o 3.0. Ao lado de Florianópolis, somente 5 capitais tiveram notas oscilando para baixo, o que significou em um aumento da nota média obtida pelas capitais de estado.

Expandindo a apresentação dos resultados, a EBT 3.0 exibiu ao todo 75 municípios com nota máxima. Dentre estes, existem grandes cidades e municípios pequenos, de todas as regiões do Brasil. É possível ver a divisão completa no site da CGU. O gráfico a seguir, que foi elaborado pelo autor do trabalho com base nas informações do site, mostra a divisão dos municípios por notas:

GRÁFICO 1. NOTAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS NA EBT 3.0



Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor.

Entre os municípios pesquisados, 208 obtiveram notas entre 9 e 10 pontos, representando 8,9% do total. 194 municípios tiveram notas variando entre 7 e 8,99 pontos, o que representa 8,3% dos pesquisados. As notas entre 5 e 6,99 compreendem um total de 300 municípios, equivalente a 12,9% do total. Entre 3 e 4,99 pontos ficaram 407 municípios,

representando 17,5% do total. A maior parcela dos municípios, 722, obteve notas entre 1 e 2,99, o que equivale a 31% dos pesquisados. Por fim, entre 0 e 0,99 pontos ficaram 497 municípios, 21,3% do total.

Os dados acima apresentam que cerca de 69,8% dos municípios pesquisados tiveram notas inferiores a 5 pontos. E somente 17,2% conseguiram notas maiores que 7 pontos. Conclui-se que a maioria dos municípios brasileiros não satisfizeram os requisitos da EBT 3.0, ou não cumpriram a LAI de maneira plena.

Saindo destes dados amplos, o próximo capítulo do trabalho foca no estudo sobre o estado de Minas Gerais e seus alguns de seus municípios. Pretende-se verificar como foram os resultados obtidos neste estado. Comparativamente, será que os municípios mineiros estão na média de notas nacional?

3. RESULTADOS DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE EM MINAS GERAIS

Diversos fatores fazem do estado de Minas Gerais uma importante unidade da federação. Em termos de habitantes, o estado possui a segunda maior população do Brasil, atrás somente do estado de São Paulo, e também se destaca em indicadores diversos como economia, tecnologia, educação e saúde. As condições econômicas e regionais tornam este estado um bom retrato do Brasil, com muitas das desigualdades econômicas e sociais, que se expressam em grandes disparidades entre os municípios. Também é importante dizer que Minas Gerais é o estado brasileiro com maior número de municípios.

Em um cenário tão complexo e desigual, como será a aplicação da Lei de Acesso à Informação? Será possível que os municípios mineiros consigam atender a Lei e possibilitem aos cidadãos serviços de acesso à informação? O objetivo desta seção é verificar, através dos resultados obtidos nas três consultas da EBT, se os municípios do estado de Minas Gerais fornecem aos cidadãos os serviços transparência pública adequados, atendendo assim a Lei de Acesso à Informação, e qual a qualidade dos serviços prestados. A análise feita somente a partir desta metodologia de pesquisa não é suficiente para apresentar a totalidade da realidade do acesso à informação dos entes municipais mineiros, entretanto, serve como um parâmetro de como esta legislação está sendo executada. Para isso, iniciaremos este capítulo com dados gerais do estado. Posteriormente, abordaremos os municípios mineiros que participaram da EBT.

3.1 O ESTADO DE MINAS GERAIS

Segundo dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Minas Gerais tem em 2017 uma população estimada em 21.119.536 habitantes, distribuídos de forma bastante desigual ao longo do território. Belo Horizonte é a capital e o município mais populoso do estado, possui 2.375.151 de habitantes, 6ª maior população do Brasil. Por outro lado, Serra da Saudade é o município menos populoso, estando entre aqueles com menor população no Brasil, cerca de 800 habitantes. Além da distribuição desigual da população, o estado possui disparidades econômicas e sociais que podem se refletir em políticas públicas de

acesso à informação. Imagina-se que quanto menos recursos um ente possui, maiores as dificuldades para as políticas públicas.

Em termos econômicos, ainda segundo aponta o IBGE, quando se refere a Receitas Orçamentárias Realizadas, que se configuram como o montante total que arrecada o estado, Minas Gerais aparece em 3º no ranking nacional. A colocação é ainda melhor se analisarmos somente as receitas correntes, fazendo o estado avançar para a 2ª posição, atrás somente de São Paulo. Em termos de Despesas Orçamentárias, o estado se mantém entre as primeiras colocações. Entre os indicadores sociais vale ainda apontar que na educação, o estado de Minas Gerais é o segundo colocado no ranking do Brasil considerando o número de crianças matriculadas no ensino fundamental. (IBGE, 2017)

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o estado apresentou o valor de 0,731 em 2010, ano do último Censo Demográfico, o que corresponde a 9ª posição no ranking nacional.

Estes indicadores refletem a importância do estado de Minas Gerais na Federação Brasileira. Com isso, analisar a situação dos municípios mineiros significa estudar uma realidade importante no Brasil e ter um bom indicador da realidade mais geral do país.

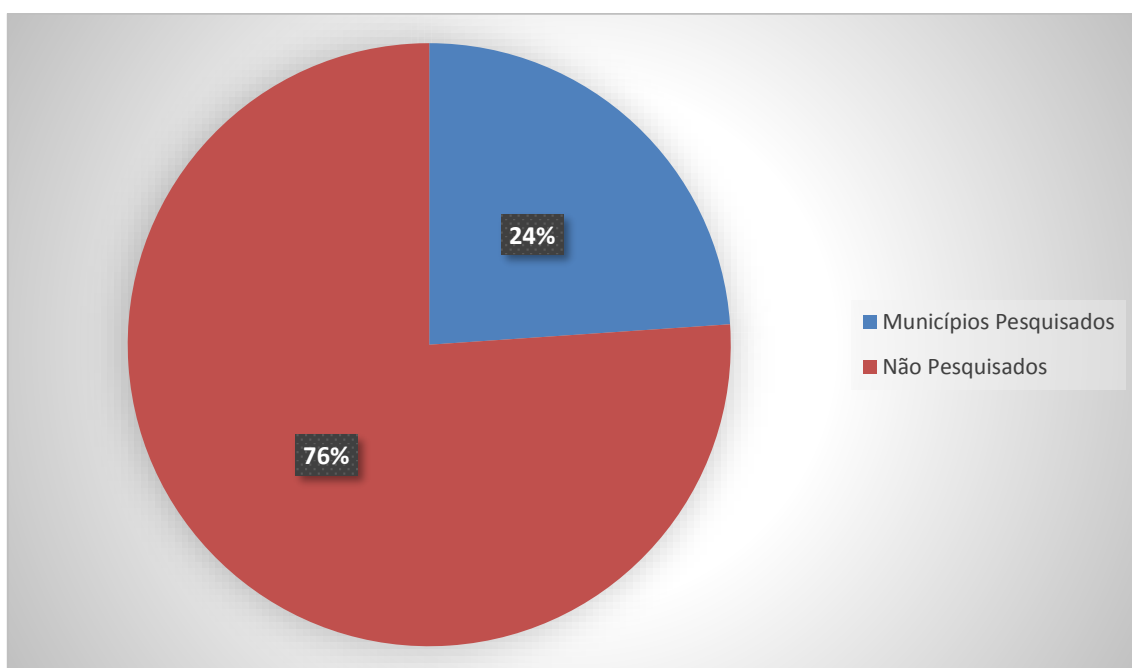
3.2. RESULTADOS DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE 3.0. NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

Em praticamente todos os aspectos, Minas Gerais é um dos estados mais heterogêneos da República. Esta seção está dedicada a explorar os dados provenientes da EBT 3.0 nos municípios mineiros e analisar se existe alguma relação entre o tamanho populacional dos municípios, suas características socioeconômicas e a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Também importa analisar a evolução dos dados, verificando se a EBT pode ter alguma influência na evolução das notas ao longo do tempo.

Em termos de alcance, dos 853 municípios mineiros, a EBT 3.0 realizou a pesquisa em 205, o que significa que cerca de 24% dos municípios foram objeto da ação. Por meio da metodologia de captação de municípios pode-se ter segurança quanto à cobertura de municípios

de todos os tamanhos populacionais, distribuídos pelo número correspondentes de pesquisados. Assim, a pesquisa foi realizada entre aqueles com maiores populações e também entre aqueles com menores. Dentre os mais populosos do estado, a EBT 3.0 realizou pesquisa nos três líderes, Belo Horizonte, Uberlândia e Contagem. O mesmo ocorreu nos municípios menos populosos do estado, onde dos 5 municípios com menos habitantes, 4 foram pesquisados: Paiva, Grupiara, Cedro do Abaeté e Serra da Saudade. Esta forma de captação dos municípios busca minimizar a ocorrência de viés e tornar o resultado mais próximo a realidade. A lista completa com os municípios mineiros pesquisados pode ser localizada no site da CGU.

GRÁFICO 2. MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS AVALIADOS NA EBT 3.0



Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor.

Este gráfico retrata o universo dos municípios mineiros pesquisados através da EBT 3.0. O fato de não serem todos os municípios pesquisados pode, em alguma medida, gerar certo desconforto para a generalização dos dados. Obviamente análises gerais ficam comprometidas.

Tendo claro o universo da amostra da pesquisa, passamos aos resultados. Os municípios de Minas Gerais pesquisados não apresentaram, em sua maioria, resultados que podem ser considerados satisfatórios. Dos 205 municípios pesquisados, somente 5 conseguiram a nota máxima, 10 pontos. Isso representa uma parcela diminuta dos entes consultados. Se

configurarmos 8 pontos como sendo uma nota considerada boa, somente 17 municípios alcançaram resultado satisfatório.

Os cinco municípios mineiros que obtiveram nota máxima na EBT 3.0 foram: Belo Horizonte, Botelhos, Capim Branco, Gonçalves e Rio do Prado. Será possível apontar alguma relação entre os mais bem posicionados municípios e suas características? Belo Horizonte é a capital do estado, município de maior arrecadação e maior população. Espera-se que municípios deste porte consigam avançar em políticas públicas uma vez que possuem mais capacidade econômica para implementar as políticas e expertise de mão de obra. Outro ponto que em alguma medida pode influenciar na aplicação de políticas de transparência pública é o tamanho da população, isso porque, quanto maior a população, maior o controle social exercido por ela. Entretanto, os demais municípios que obtiveram nota máxima não estão entre os mais populosos, nem tampouco possuem as maiores arrecadações. A seguir, a Tabela 8 apresenta alguns dados socioeconômicos dos 5 municípios que apresentaram nota 10, e tem por objetivo verificar se alguns indicadores são parecidos.

Tabela 5: MUNICÍPIOS MINEIROS NOTA 10 NA EBT 3.0

MUNICÍPIOS NOTA 10 NA EBT 3.0 EM MINAS GERAIS				
Municípios	População	PIB PER CAPITA	IDHM	Região no Estado
Belo Horizonte	2.375.151	35.187,85	0,81	Central
Botelhos	14.920	12.563,09	0,702	Sul
Capim Branco	8.881	8.086,36	0,695	Central
Gonçalves	4.220	11.028,68	0,683	Sul
Rio do Prado	5.217	6.092,35	0,605	Jequitinhonha

Fonte: CGU (2017), IBGE (2017). Elaborado pelo autor.

Observa-se que os municípios mineiros que conseguiram nota máxima na EBT 3.0 não possuem indicadores em comum que possam refletir alguma explicação para os resultados encontrados. Poderia ser esperado que os entes federados com maior capacidade econômica e melhores indicadores sociais apresentassem números melhores de transparência pública, o que não ocorreu nos casos dos municípios nota 10 em Minas Gerais.

Buscando explicações, volta-se a questão do tamanho populacional e capacidade econômica dos municípios. Espera-se que este indicador reflita em políticas públicas de transparência melhores aos cidadãos. Acontece que os resultados de alguns municípios mineiros contradizem esta percepção. A Tabela 9 enfatiza o que parece ser uma falta de associação entre tamanho, riqueza e resultados em transparência ao mostrar grandes municípios mineiros que obtiveram notas ruins na EBT 3.0:

Tabela 6: GRANDES MUNICÍPIOS MINEIROS COM NOTAS RUINS NA EBT 3.0

GRANDES MUNICÍPIOS MINEIROS COM NOTAS RUINS NA EBT 3.0					
Municípios	IDHM	População	PIB PER CAPITA	Região no Estado	Nota EBT 3.0
Januária	0,658	65.463	8.221,83	Norte	0
Uberlândia	0,789	604.013	43.291,56	Triângulo	3,61
Caeté	0,728	40.750	13.722,64	Central	3,88
Patos de Minas	0,765	138.710	23.834,98	Alto Paranaíba	4,3
Formiga	0,755	65.128	18.976,54	Centro-Oeste	5,41

Fonte: CGU (2017), IBGE (2017). Elaborado pelo autor

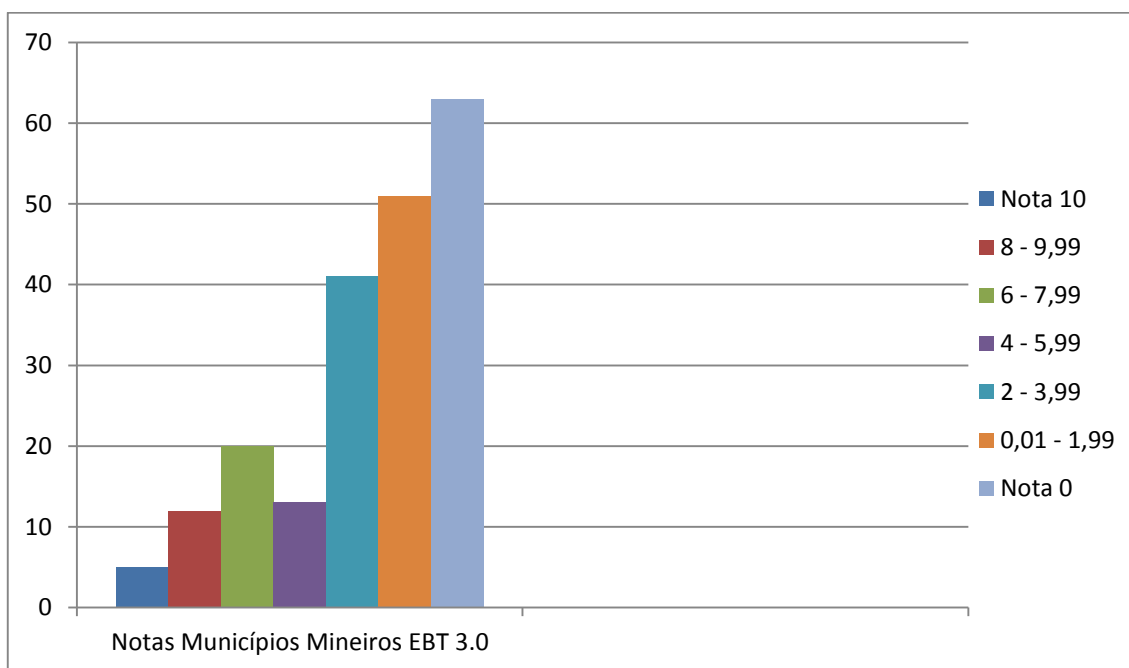
O que os municípios citados na tabela têm em comum é que são referência em suas respectivas regiões. Alguns deles com alto *PIB per capita* e IDHM na média nacional ou mesmo acima. Em termos geográficos, são representadas quase todas as regiões do estado. Pode-se destacar dessa tabela a cidade de Uberlândia, a segunda maior população do estado. Esse município apresenta PIB per capita maior inclusive que Belo Horizonte, a capital do estado. Em termos geográficos, está situada em uma região famosa por ser próspera, o Triângulo Mineiro. Outro município da tabela, Caeté está situado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, e apesar de não ter números tão evidentes como Uberlândia, a proximidade com a capital poderia representar um ganho informacional interessante para a aplicação de políticas de transparência pública. Os casos de Patos de Minas e Januária se assemelham com Uberlândia pela representatividade que o município exerce na região. Formiga apresenta a melhor nota entre os municípios citados.

Diferente destes, outros municípios com elevada população e grandes orçamentos tiveram notas consideradas boas. Além de Belo Horizonte, que obteve nota 10, pode-se citar

Varginha com nota 9,58, Viçosa com nota 9,44, e Bom Despacho e Contagem, ambas com notas 9,16. Estes resultados confrontam aqueles demonstrados na tabela supracitada, o que permite afirmar que tamanho da população não influenciou nos resultados dos municípios mineiros. Este indicador não resultou em elevação do controle social e consequentemente de constrangimento do gestor público, tampouco a capacidade financeira representou elevação na capacidade de aplicação da Lei.

Em um aspecto geral, as notas obtidas pelos municípios mineiros na EBT 3.0 acompanham os resultados nacionais e não se mostram positivas. Pelo contrário, a maioria dos municípios consultados não conseguiu alcançar nem mesmo uma nota média em torno de cinco pontos. A seguir, será apresentado um gráfico feito pelo autor do trabalho com as notas dos municípios de Minas Gerais na EBT 3.0.

GRÁFICO 3. NOTAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA EBT 3.0

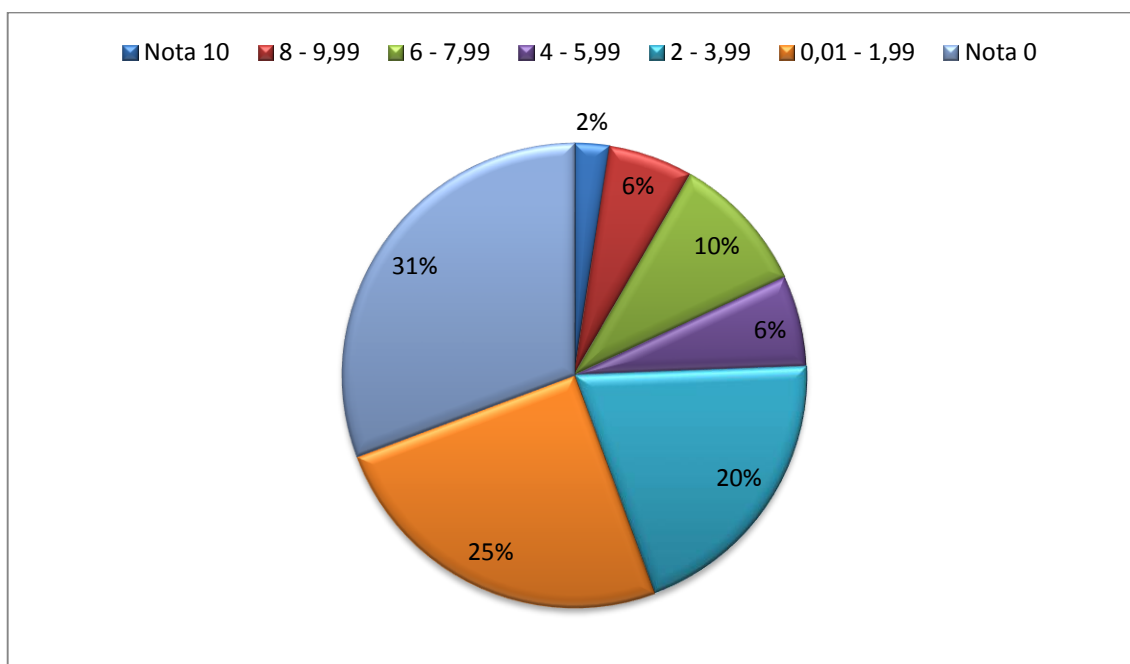


Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor

Este gráfico sintetiza como foram ruins as notas dos municípios mineiros na EBT 3.0. O eixo do gráfico representa os números de municípios que alcançaram as notas que são

expressas através das colunas. Percebe-se que a maior coluna, que passa dos 60 municípios em números absolutos, é justamente daqueles que tiraram nota 0 (zero), complementada ainda pelas três maiores colunas que representam os municípios que tiraram notas muito baixas. Por outro lado, os municípios que tiraram nota 10 não chegam a 10, conforme exposto anteriormente no trabalho, e aqueles que conseguiram notas entre 8 e 9,99 foram pouco mais de 10 municípios. Os números absolutos não deixam dúvidas quanto ao tamanho do problema enfrentado pelos municípios mineiros no que se refere ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação. E a leitura fica ainda mais evidenciada com a inserção do gráfico seguinte, de elaboração do autor, com os mesmos dados, mas que os apresenta de forma percentual, sendo possível ter clareza de como foram divididas as notas dos municípios mineiros.

**GRÁFICO 4. MUNICÍPIOS MINEIROS DISTRIBUÍDOS
PERCENTUAMENTE PELAS NOTAS**



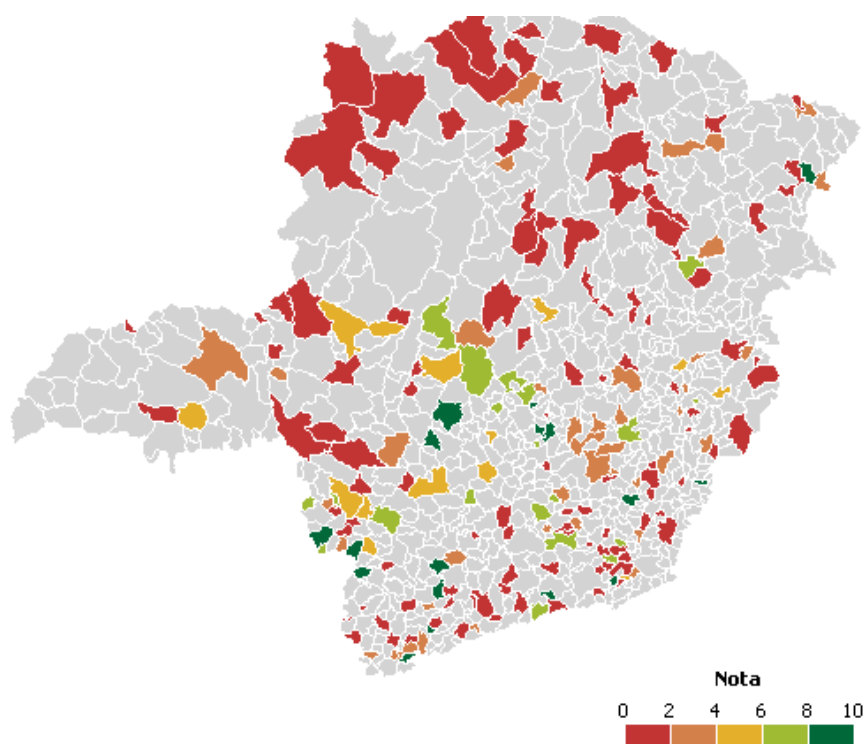
Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor.

Como visto, em termos percentuais, somente cerca de 2% dos municípios pesquisados conseguiram a nota máxima, enquanto 31% ficaram com nota 0 (zero) na avaliação. Os números são ainda mais preocupantes se percebermos que cerca de 75% dos municípios do estado de

Minas Gerais pesquisados, ficaram com nota abaixo de 4 pontos, o que pode ser considerada uma nota ruim. Estes números nos mostram que as políticas públicas de acesso à informação em grande maioria não são aplicadas com a devida qualidade nos entes municipais do estado. Apenas cerca de 8% dos municípios pesquisados conseguiram notas maiores que 8, número muito baixo pela abrangência da pesquisa.

Para uma compreensão ainda maior da situação dos municípios de Minas Gerais, o mapa a seguir foi retirado do site da CGU e promove uma leitura por região dos municípios pesquisados e o resultado obtido por cada um deles. Além da posição geográfica, o mapa nos permite verificar o tamanho territorial dos municípios pesquisados e os resultados dos vizinhos.

Figura 1. MAPA DE MUNICÍPIOS CONSULTADOS NA EBT 3.0

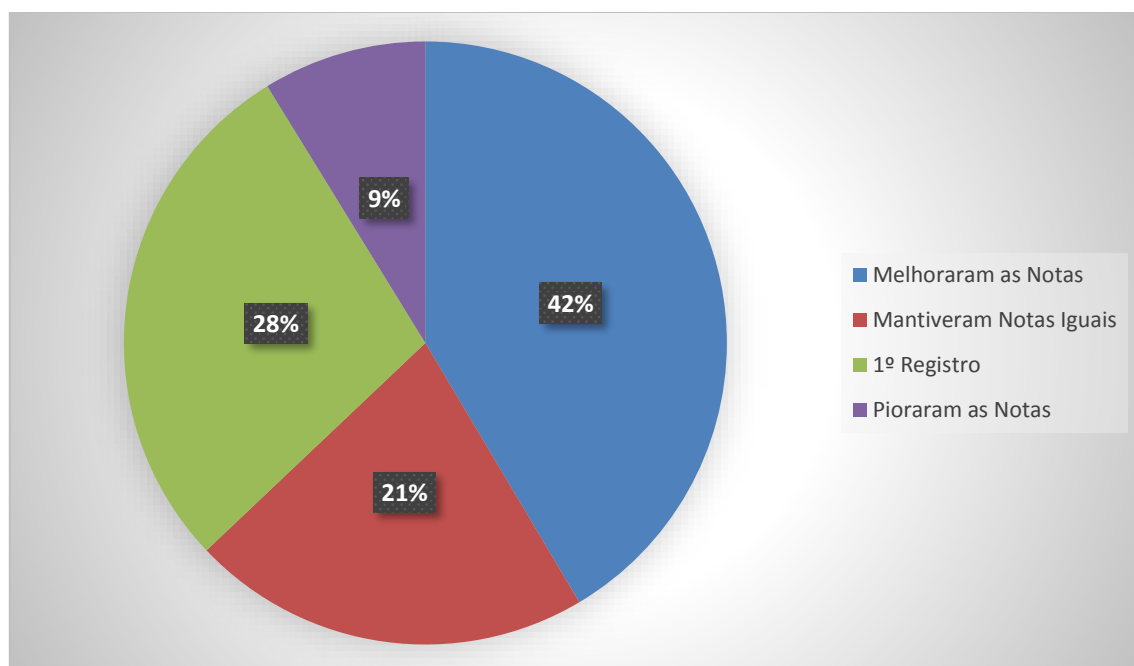


Fonte: CGU (2017).

Este mapa auxilia a compreensão das notas por região do estado. Percebe-se que a metodologia incorporou municípios de todas as regiões. À primeira vista a região Norte do estado, que contempla regiões como o Vale do Jequitinhonha e Mucuri, apresenta em sua maioria municípios que tiveram as notas entre 0 e 2 pontos na aferição. A exceção é o município de Rio do Prado, que conseguiu ser destaque com nota 10. Assim como a região Norte, outras regiões também apresentam notas pouco favoráveis, como é o caso do Triângulo que, mesmo com poucos municípios consultados, obteve uma amostragem pouco satisfatória. As regiões Sul e Central tiveram uma quantidade considerável de municípios pesquisados e nelas foram encontradas a maior parte das melhores notas obtidas. Uma leitura possível destes resultados apresenta as regiões Central e Sul do estado apresentando a maioria dos municípios com notas consideradas positivas. Entretanto, qualquer análise mais profunda sobre este resultado demanda um estudo mais profundo e, sendo assim, somente por esta pesquisa não é possível apontar a região geográfica enquanto um indicador determinante de que a política de transparência esteja sendo mais bem executada pelo ente municipal.

É importante ressaltar que os resultados apontados pela EBT 3.0 não são somente negativos. Apesar de apresentar uma média geral baixa na aferição, somente uma minoria dos municípios pesquisados registraram notas inferiores se comparadas com as obtidas na EBT 2.0. Dos 205 pesquisados, somente 18 foram piores na terceira pesquisa, enquanto 85 melhoraram as notas. O trabalho apresenta um próximo gráfico, de elaboração própria do autor, que mostra a variação percentual nas pesquisas realizadas na EBT 2.0 e EBT 3.0.

GRÁFICO 5. VARIAÇÃO DAS NOTAS DOS MUNICÍPIOS MINEIROS NA EBT 3.0



Fonte: CGU (2017) Elaborado pelo autor.

O gráfico acima mostra que em torno de 28% dos municípios mineiros pesquisados na EBT 3.0 não foram consultados na EBT 2.0. Além disso, somente cerca de 9% dos municípios pioraram as notas, o que pode ser considerado um dado importante considerando que as versões anteriores representaram a partida para uma melhora no quesito transparência passiva. Quase metade dos municípios mineiros pesquisados melhoraram as notas na última consulta. A tabela a seguir, elaborada pelo autor do trabalho, contempla os municípios que mais tiveram melhora na nota da EBT 3.0 em comparação com a EBT 2.0.

Tabela 7: MUNICÍPIOS COM MAIORES ELEVAÇÕES NAS NOTAS ENTRE EBT 2.0 E EBT 3.0

MUNICÍPIOS COM MAIORES ELEVAÇÕES NAS NOTAS ENTRE EBT 3.0 E EBT 2.0			
Municípios	Nota EBT 3.0	Nota EBT 2.0	Aumento da Nota entre as Consultas
Rio do Prado	10	0	10
Bicas	9,72	0	9,72
Viçosa	9,44	0	9,44

Caparaó	8,75	0	8,75
Olaria	8,75	0	8,75
Lagoa da Prata	8,19	0	8,19
Pompéu	7,5	0	7,5
Sarzedo	7,5	0	7,5

Fonte: CGU (2017) Elaboração do autor.

O que os municípios apresentados na tabela têm em comum é o fato de terem recebido nota 0 (zero) na segunda consulta da EBT e uma melhora acentuada na EBT 3.0. Entretanto, isso não significa uma regra, visto que, vários municípios que tiveram notas diferentes de 0 também conseguiram melhorar na terceira consulta, caso inclusive de Belo Horizonte, capital e maior município do estado. Existe aqui também heterogeneidade entre os entes, não sendo possível a identificação de um indicador aparente que tenha feito com que as notas melhorassem.

A ausência deste indicador específico pode ser o sinal de que o próprio programa tenha servido como uma espécie de motivação aos entes para uma melhora no que se refere a transparência pública. Além disso, a própria CGU na divulgação dos resultados através de seu endereço eletrônico, se prontifica no auxílio aos entes em alguns quesitos nos quais os mesmos não conseguiram notas máximas. A metodologia EBT cumpriu uma lacuna prevista ao órgão público enquanto instrumento de controle interno e transparência pública. Além disso, a EBT serve como um estudo de caso sobre como os entes federados cumprem a Lei de Acesso à Informação no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A população brasileira vem gradativamente enfatizando a necessidade de ação reparadora por parte do poder público no que diz respeito ao combate a corrupção. A evolução histórica ocorreu na medida em que o Estado nacional foi se voltando à impessoalidade e maior profissionalização do setor público. Ao longo de sua história o Brasil teve governos que foram marcados por apresentarem critérios personalistas, que tornavam impossível a percepção da corrupção. Entretanto, análises que apontam para o passado colonizado do país ou a falta de educação da população parecem argumentos rasos sobre os motivos que levam a corrupção a se tornar parte de um “sistema”. Este argumento é facilmente desmentido quando se observa grandes empresários ou políticos com carreira extensa sendo apontados como envolvidos em esquemas de corrupção.

O trabalho procurou estabelecer um debate sobre práticas que inibem a corrupção no Brasil. A legislação brasileira foi ao longo das últimas décadas evoluindo no que diz respeito às leis de combate à corrupção. Além da legislação, algumas instituições de combate à corrupção foram criadas e outras aprimoradas, desempenhando um importante papel de controle para o equilíbrio da República. No âmbito da União, o Tribunal de Contas da União exerce o papel de auxiliar do Poder Legislativo e cumprindo o papel de controle externo, imposto pela Constituição. Já no que diz respeito ao controle interno, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) representa um importante órgão de controle interno, e sua atuação também está prevista na Constituição. A CGU mantém uma Unidade Descentralizada em cada estado da federação, tornando a relação mais próxima com cada um deles.

Ao longo do trabalho, foi possível perceber que as instituições públicas de controle promovem ações com a intenção de combater aos danos causados pela corrupção. Entretanto, por mais diversificados e intensificados que sejam os atos que buscam prevenir e combater o problema em questão, não existe uma ação simples que tenha uma resposta certa. Entre as ações apresentadas, o debate sobre as formas de controle nos levou à importância do controle social. Isso devido à grande capacidade de constranger que a sociedade civil tem de impor aos agentes corruptos. Notamos que, para que exista um controle social realmente eficaz, se torna

necessária que a transparência pública seja eficiente, pois somente indivíduos bem informados são capazes de julgar, cobrar, estabelecer parâmetros e fazer escolhas isentas.

O objeto principal deste trabalho trouxe uma interação entre as formas de combate à corrupção. Isso foi possível devido a promoção da junção entre legislação específica (Lei de Acesso à Informação) e instituições públicas de controle e fomento a transparência (CGU), através da metodologia criada pela CGU, chamada Escala Brasil Transparente (EBT), que consiste em consultas feitas acerca da capacidade de entes federados atenderem as demandas de acesso à informação. A EBT tem seu ordenamento legal na Lei de Acesso à Informação.

Como visto, foram realizadas três consultas aos entes na EBT. E os resultados obtidos permitem algumas conclusões. Nos municípios do estado de Minas Gerais, que foram o foco deste trabalho, notou-se que o tamanho da população ou mesmo a capacidade de arrecadação dos municípios não podem ser considerados indicadores determinantes para os resultados. Alguns municípios com grande população e arrecadação não conseguiram boas notas na EBT 3.0, enquanto alguns municípios considerados pequenos foram bem avaliados. Seriam necessários estudos ainda mais profundos, para que se confirme ou não este levantamento. A região geográfica do estado também não pode ser considerada relevante para estabelecer uma correlação entre notas boas e ruins, por mais que, de um modo geral, a maior quantidade de municípios que tiveram notas boas estejam concentrados nas regiões Central e Sul do estado. Como aspecto positivo, apenas uma pequena parte de municípios tiveram notas inferiores com relação a última consulta, e quase a metade dos municípios teve melhora das notas na terceira edição da EBT, o que pode ser considerado um bom indicador.

Apesar do trabalho realizado pela CGU de se prontificar em ajudar os municípios que foram mal avaliados, cumprindo assim um papel Constitucional estabelecido, não se pode concluir em qual medida esta ação seja responsável pela melhora das notas de uma parcela importante dos municípios avaliados na EBT. Contudo, é inegável que o trabalho de fomento realizado é um incentivo a política de transparência.

Por fim, com os resultados deste trabalho em mãos, é possível perceber que o Brasil, de uma forma geral, vem avançando gradativamente no que se refere a políticas de transparência pública. A legislação mostra-se abrangente, cumprindo sua função, entretanto, muitos entes

ainda não conseguem acompanhar, por razões de ordem financeira, técnica ou mesmo por vontade política. Por outro lado, em que pese o aumento da preocupação dos cidadãos brasileiros com a corrupção e conseqüentemente o aumento do interesse pela informação proveniente do Estado, este número ainda é tímido se comparado com o tamanho da população. A cultura da necessidade de informação pública deve ser fomentada na sociedade civil para que em um futuro próximo os números do interesse dos cidadãos se mostrem mais contundentes, e a sociedade seja capaz de localizar e punir agentes públicos ou privados envolvidos em atos de corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição , 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p

BRASIL. Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. Lei nº12.527, 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A reforma gerencial do Estado de 1995”. Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 7-26. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000. Disponível em: http://reformadagestaopublica.org.br/papers/2000/608-RefGerencial_1995-RAP.pdf . Acesso em: 21/08/2017.

FREESZ, Luiz Alberto Sanábio. Controle Governamental. Notas de Aula do Curso de Especialização em Auditoria. Faculdade de Ciências Contábeis e Administrativas Machado Sobrinho. Juiz de Fora, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. “A Corrupção na Política Perspectivas Teóricas e Metodológicas” Cadernos Cedes, IUPERJ, nº 5, Maio, 2006, p.1-29. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf> . Acesso em 15/08/2017

FILGUEIRAS, Fernando. “A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 2, Novembro, 2009, p.386-421. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v15n2/05.pdf>. Acesso em 15/08/2017

FILGUEIRAS, Fernando. “Além da transparência: accountability e política da publicidade”. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300004&lng=en&nrm=iso. Acesso em 25/08/2017.

GUANABARA, Ricardo. “Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública”. *RAP*, Rio de Janeiro, Maio/Junho, 1999, p.39-66. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7636/6173>. Acesso em: 20/08/2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Municípios. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12/10/2017

JARDIM, José Maria. “A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais”. *Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação*. ANCIB, 5, Nº1, Janeiro/Dezembro, 2012.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Regimento Interno. Portaria Nº 677 de 10 de março de 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/>.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2003, vol.18, n.52, pp.185-202. ISSN 1806-9053. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000200010>. Acesso em: 14/12/2017

RIBEIRO FILHO, J. F.; LOPES, J. E. G.; PEDERNEIRAS, M. M. M.; FERREIRA, J. O. L. “Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da Administração Pública”. Revista Universo Contábil, v. 4, n. 3, p. 48-63, 2008. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/6166/control-interno--control-externo-e-control-s-->. Acesso em: 20/08/2017.

ROCHA, Heloisa Helena Nascimento. “Transparência e Accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação”. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 1, p. 84-95, 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em: 25/08/2017.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. “Controle externo, controle social e cidadania”. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 1, p. 46-57, 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 12/10/2017.

SPINELLI, M. V. C.; AMARAL, M. A. “Mecanismos de Controle Interno e sua Matriz Constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>. Acesso em: 07/09/2017

WEBER, Max. “A Política como vocação”. “A Política como vocação”. Em *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993, p. 55-89. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/09.08.Weber,A_politica.pdf. Acesso em: 16/08/2017

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. “Transparência: reposicionando o debate”. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35532/transparencia--reposicionando-o-debate-/i/pt-br>. Acesso em 07/09/2017.