

() Graduação (X) Pós-Graduação

A TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE CAMPO GRANDE/MS: uma avaliação das informações sobre estrutura organizacional e sobre unidades administrativas a partir da Métrica Escala Brasil Transparente – EBT – Avaliação 360°

Fabiana Felix Ferreira,
Auditora de Controle Externo – TCE/MS,
fabiana.ferreira@ufms.br

Luísa Meinberg Cheade,
Auditora de Controle Externo – TCE/MS,
luisa.cheade@ufms.br

RESUMO

Este estudo propõe-se a analisar se a nota máxima obtida pelo município de Campo Grande na avaliação denominada “A Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°” (CGU, 2021b), realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU), representa facilidade de acesso, pelo cidadão, às informações das secretarias e subsecretarias municipais de Campo Grande/MS. Para tanto, realizou-se uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, vislumbrando um comparativo entre a máxima nota alcançada por Campo Grande e as dificuldades encontradas, na prática, ao se verificar as informações públicas relacionadas às secretarias e subsecretarias municipais. Inicialmente realizou-se pesquisa bibliográfica, para conceituação da transparência, explorando sua importância para a perpetuação da democracia. Também se verificou os aspectos gerais da avaliação realizada pela CGU sobre transparência e as normativas que envolvem o tema. Em cumprimento ao objetivo pretendido, identificou-se que a nota máxima na avaliação da CGU não representa uma facilidade de acesso às informações pelo cidadão. No entanto, não se desconsidera o importante avanço na busca pela transparência pública no município estudado, vez que a transparência é um tema que demanda construção longa e perpassa por múltiplas barreiras, inclusive históricas e culturais do povo brasileiro.

Palavras-chave: Avaliação Transparência; CGU; Democracia; Facilidade de Acesso; Informações Públicas.

Após 10 (dez) anos da promulgação da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº12.527, de 18/11/2011), acompanhada de políticas de implementação e de avaliações dos Portais de Transparências de alguns entes públicos, pela Controladoria-Geral da União (CGU) (CGU, 2021a), o município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul (MS), destacou-se com nota máxima na avaliação da métrica “A Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º” – EBT 360º (CGU, 2021b). Entretanto, diante da importância do tema transparência pública, é necessário ampliar os estudos (RODRIGUES, 2020), vez que a transparência não se trata somente da disponibilização das informações, em cumprimento formal das normativas (SILVA, 2012), mas também engloba questões de legitimação do Estado Democrático de Direito (MOTTA, 2007), e de objetivar resultados positivos como o equilíbrio fiscal e a intensificação da participação popular (BENITO; BASTIDA, 2009).

O presente estudo elegeu a capital Campo Grande, pois em 15/03/2021 a CGU divulgou o resultado da 2ª edição avaliação EBT 360º (CGU, 2021c) e, essa cidade obteve nota 10 nos questionários. Além disso, integra o Estado do MS, que dentre os Estados das capitais com nota máxima, encontra-se em primeiro lugar (CGU, 2021b).

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo geral analisar se a nota máxima atribuída pela avaliação mencionada representa facilidade de acesso ao cidadão às informações das secretarias e subsecretarias municipais de Campo Grande/MS, ou se representa apenas o cumprimento formal dos requisitos da LAI. Para tanto, fez-se necessário (a) conceituar a transparência pública, especificando sua importância para a democracia; (b) identificar os quesitos da EBT 360º e como essa avaliação foi realizada pela CGU; e, por fim, (c) verificar o acesso às informações disponibilizadas pelas secretarias e subsecretarias municipais de Campo Grande, em comparação com a nota máxima obtida na avaliação da EBT 360º.

Este estudo buscou contribuir com as construções acadêmicas em geral sobre a transparência pública, vez que não se identificou outros trabalhos relevantes sobre a transparência no município de Campo Grande ou relacionado ao MS. As discussões acadêmicas predominam sobre os municípios das regiões Sudeste, Nordeste e Sul (OLIVEIRA; RIBEIRO, 2015). Também se espera contribuir ao próprio município estudado, para que a gestão municipal possa aperfeiçoar a disponibilidade de suas informações e incentivar a população em geral ao acesso, ao conhecimento sobre a cidade e ao exercício do controle social.

Para cumprir o objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa exploratória, pois após a identificação da parte conceitual, buscou-se encontrar novas visões sobre o tema (GIL, 2018), sendo uma pesquisa qualitativa, posto seu caráter interpretativo (GIL, 2018). Realizou-se uma

pesquisa bibliográfica aliada a colheita de informações junto ao *site* oficial da Prefeitura Municipal de Campo Grande.

Adentrando ao tema da transparência pública, tem-se que esse termo só foi utilizado em sentido político econômico a partir de 1987 (MICHENER; BERSCH, 2013). No entanto, avançou e repercutiu pelo mundo, em razão das melhorias na área da tecnologia (NOBRE JÚNIOR, 2017), da solidificação da democracia, da construção de mecanismos institucionais que evitam fraudes financeiras e, da relação estabelecida entre a transparência e o combate à corrupção (RODRIGUES, 2020; CGU, 2021a).

No cenário brasileiro, com a instituição do paradigma da administração pública gerencial em detrimento do modelo burocrático, a transparência pública ganhou notoriedade, para buscar mecanismos para o controle social (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Os normativos brasileiros demonstram essa valorização, tanto pela transparência ou pela publicidade, com normas constitucionais (BRASIL, 1988) e infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000) (PINHO; SACRAMENTO, 2009) e a própria LAI.

A LAI regulamenta o acesso à informação e se apresenta como fundamental para conhecimento do tema. Ela divide a transparência em ativa, que determina o dever aos órgãos e entidades públicas de disponibilizar, independentemente de requerimento, as informações de interesse coletivo ou geral, por eles produzidas ou custodiadas; e a passiva, que é a obrigação destes órgãos em oferecer meios para que qualquer interessado possa solicitar informações às entidades (BRASIL, 2011).

Com o objetivo de verificar o cumprimento da LAI, a CGU desenvolveu a métrica EBT 360°, contemplando a análise da transparência ativa no estudo (CGU, 2021b). A verificação se dá apenas quanto a existência dos requisitos exigidos pela lei (CGU, 2019), não se aprofundando na qualidade dos dados disponibilizados.

Após a compreensão da avaliação realizada pela CGU, acessou-se a *home page* do município de Campo Grande. Para uma primeira avaliação, buscou-se na ferramenta de pesquisa eletrônica Google o termo “Prefeitura Municipal de Campo Grande”, vez que esta forma de busca é a mais simples de um cidadão leigo encontrar a página oficial da sua municipalidade (PAIVA; ZUCCOLOTTO, 2009) e, como resultado encontramos a *home page* oficial de Campo Grande.

A partir daí, buscaram-se *links* rápidos de acesso, procurando compreender como o município se organiza e como apresenta sua estrutura organizacional. Tanto a norma federal

(LAI), como a municipal (Decreto 13.204/2017), indicam como um dos quesitos mínimos obrigatórios a inscrição da estrutura organizacional de suas unidades (BRASIL, 2011; CAMPO GRANDE, 2017). Entretanto, ao buscar essas informações, não foi possível a localização desses dados, especialmente em relação à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Gestão Urbana – SEMADUR (CAMPO GRANDE, 2021a), à Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos – SDHU (CAMPO GRANDE, 2021b) e à Subsecretaria de Articulação Social e Assuntos Comunitários (CAMPO GRANDE, 2021c), dentre outras dificuldades de localização e de falta de atualização do organograma geral do município.

Assim, atendeu-se ao objetivo proposto do estudo, identificando que a nota máxima obtida pelo município de Campo Grande/MS, na avaliação da CGU, não representa facilidade de acesso ou acesso pleno às informações. Logo, essa nota se relaciona apenas à existência das informações no sítio eletrônico oficial do governo da capital, mas não à sua qualidade e atualidade, representando apenas o cumprimento formal dos requisitos legais.

Como limitação deste trabalho tem-se que a avaliação da CGU, ocorreu no período de 01/04 a 31/12/2020 (CGU, 2021b), e avaliou as informações sobre unidades administrativas apenas da Secretaria de Saúde, sob aspectos da transparência ativa e passiva (CGU, 2019). Já este estudo abrangeu todas as unidades, sob aspecto da transparência ativa e foi desenvolvido no período de 20/06 a 04/07/2021, o que pode ter influência no resultado da pesquisa, já que as páginas da internet são instrumentos dinâmicos de construção.

De qualquer forma, a finalização deste trabalho aponta para que novos estudos possam ser realizados, a fim de fomentar a transparência pública, primando pela qualidade dos dados disponibilizados, “[...] objetividade, inteligibilidade e, sobretudo, utilidade das informações.” (ABRAHAM, 2021, p.289). Isso porque a preocupação com o tema constitui também o interesse na manutenção da democracia, vez que essa inclui em seu sentido e valor àquela (BOBBIO, 1997). A transparência é princípio fundamental da democracia e impede que os governantes dirijam o Estado por seus desejos, emoções irracionais (HESSE, 1998) ou objetivos oportunistas (BENITO; BASTIDA, 2009).

Sabe-se, no entanto, que transformar a gestão pública em atendendo à transparência, principalmente no Brasil, é um grande desafio, pois se enfrenta há séculos uma gestão autoritária, conservadora (PINHO; SACRAMENTO, 2009) e baseada em uma cultura do segredo (BOBBIO, 2015). Acrescido a isso, também se vivencia a falta de consciência e cobrança dos cidadãos face os governantes, bem como certas barreiras tecnológicas e financeiras (PAIVA; ZUCCOLOTTO, 2009).

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

BENITO, Bernardino; BASTIDA, Francisco. Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach. **Public Administration Review**, EUA, v. 69, n. 3, Mai.-Jun., 2009. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x> Acesso em: 02 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 3 jul. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3 Acesso em 3 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm Acesso em 20 jun. 2021.

CAMPO GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Decreto nº 13.204/2017**. Regulamenta a Lei de Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Poder Executivo, estabelecendo procedimentos e outras providências correlatas para garantir o direito de acesso à informação, conforme especificada. Disponível em: <https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/downloads/decreto-13-204-2017/> Acesso em 24 jun. 2021.

CAMPO GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Gestão Urbana -SEMADUR**. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/semadur/> Acesso em 24 jun. 2021a.

CAMPO GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Subsecretaria de Articulação Social e Assuntos Comunitários**. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/sites-institucionais/> Acesso em 24 jun. 2021c.

CAMPO GRANDE, Prefeitura Municipal de. **Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos – SDHU**. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/sdhu/> Acesso em 24

jun. 2021b.

CGU, Controladoria-Geral da União. **CGU divulga resultado da 2ª edição da Escala Brasil Transparente - Avaliação 360°**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg> Acesso em: 01 jul. 2021c.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Controladoria-Geral da União: Transparência Pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica> Acesso em: 03 jul. 2021a.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Escala Brasil Transparente 360°: Metodologia e Critérios de Avaliação EBT 360°**. 1. ed. 2019. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/pdf/bfe87072-8531-4dcc-9a9d-d6aefab0c1b7.pdf> Acesso em: 01 jul. 2021.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Mapa Brasil Transparente: Avaliações independentes**. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66 Acesso em: 01 jul. 2021b.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. **Information Polity**, n.18, n.3, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/262390668_Identifying_Transparency. Acesso em: 03 jul. 2021.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil. A&C. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, n. 30, Belo Horizonte: Editora Fórum, out/dez 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. A Transparência Administrativa e a Lei 12.527/2002. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n.70, Belo Horizonte, jan/jun 2017.

OLIVEIRA, Robson Ramos; RIBEIRO, Sonia Cristina Ribeiro. Transparência a partir de portais de governos: uma revisão da literatura. In: **Congresso Nacional de Excelência em Gestão**, Rio de Janeiro-RJ, 13 e 14 agos. 2015. Disponível em: <https://www.inovarse.org/node/3969> Acesso em: 2 jul. 2021.

PAIVA, Clarice Pereira de Ribeiro; ZUCCOLOTTO, Robson. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: **Encontro da ANPAD, XXXIII**, São Paulo, 19 a 23 set. 2009, Anpad, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS332.pdf> Acesso em: 03 jul. 2021.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro-RJ, nov./dez, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?lang=pt> Acesso em: 2 jul. 2021.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, variedades e a criação de uma tipologia. **FGV ABAPE: Cadernos EBAPE.BR**, vol. 18, nº 2, Rio de Janeiro-RJ, abr. a jun. 2020. Disponível em: Acesso em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/issue/view/4483> Acesso em 01 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.