UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

**Transparência governamental e *accountability* – uma
análise comparativa da evolução dos portais de
informações públicas no município de São Paulo**

RODRIGO BURGARELLI

Julho – 2015

RODRIGO MIRANDA BURGARELLI

**Transparência governamental e *accountability* – uma
análise comparativa da evolução dos portais de
informações públicas no município de São Paulo**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Ciência Política da Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo, para obtenção do título de Mestre
em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. José Álvaro Moisés

Julho-2015

**“Todas as ações relativas ao direito de outros homens
cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas.”**

Immanuel Kant. *Resposta à pergunta: O que é o Iluminismo?* (1784)

RESUMO: Impulsionados por mudanças na legislação e pelo contexto de favorecimento de medidas de publicidade, vários órgãos governamentais vêm ampliando o leque de informações divulgadas nos seus portais de transparência. Entretanto, esse movimento não é uniforme – certos órgãos têm tendência maior de serem mais transparentes que outros. Este trabalho sugere a montagem de um modelo de avaliação desses portais em relação à variedade, qualidade e acessibilidade das informações públicas cuja divulgação é exigida por lei e aplica-o nos sites da Prefeitura de São Paulo, da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município. Foi verificada uma diferença significativa na avaliação dos portais entre 2008 e 2013, também desigual de acordo com o órgão. Entrevistas com funcionários dos três órgãos indicam que fatores institucionais específicos como a *accountability vertical*, a receptividade em relação ao escrutínio público e a fiscalização por órgãos de controle são essenciais para entender a diferença nos estímulos para se ampliar a transparência governamental.

PALAVRAS-CHAVE: *accountability*, confiança, transparência governamental, qualidade da democracia, políticas públicas, controle social.

ABSTRACT: Pushed by legislation changes and by a general context more favorable to government publicity, several public institutions have been adopting broader transparency measures and publishing more data in their websites. However, this movement has not been uniform – some departments seems to be more transparent then others. This piece suggests a model for evaluating those transparency sites based on the variety, quality and accessibility of the public information that is required to be published by federal law. After that, this model is applied to the sites of the São Paulo municipality, House of Councilmen and the municipal Accounting Tribunal. The result shows that there has been a relevant difference in the websites evaluation from 2008 to 2013, that also varies among the departments. Interviews with managers and former workers of those institutions show that institutional factors such as the *vertical accountability*, the receptivity of public criticism and the investigation of external control departments are essential to understand the difference in the incentives for greatening government transparency.

KEY-WORDS: *accountability*, trust, government transparency, quality of democracy, public policy, social control.

I – INTRODUÇÃO

O Brasil viu, nos últimos anos, uma grande proliferação de páginas de transparência nos portais do poder público. Hoje, qualquer cidadão com acesso à internet tem a possibilidade de acompanhar em tempo real a execução orçamentária de determinados órgãos nacionais ou municipais, saber quem são e quanto ganham seus funcionários e checar várias outras informações relativas ao funcionamento daquela instituição. Uma década atrás, dados dessa natureza eram praticamente inacessíveis para cidadãos comuns – ou mesmo para grupos articulados da sociedade civil, como ONGs, movimentos sociais ou a imprensa – e sua divulgação dependia, quase que exclusivamente, da boa vontade do gestor público.

Algumas dessas recentes medidas de transparência foram tomadas após a aprovação de leis que obrigaram sua adoção. A primeira delas foi a Lei Capiberibe (Lei Complementar 131/2009), sancionada em maio de 2009. Conhecida como “lei da transparência”, foi ela que determinou a divulgação das contas públicas da União, Estados, municípios e Distrito Federal. Outra lei federal que entrou em vigor recentemente foi a chamada “Lei de Acesso à Informação” (Lei 12.527), cuja sanção se deu em novembro de 2011. Além de obrigar os órgãos públicos a criar estruturas para atender aos pedidos de informação de cidadãos, ela forçou a divulgação de uma série de dados nos sites das instituições, como a lista de contratos assinados, seus servidores e os convênios firmados.

Há também informações que se tornam públicas mesmo quando não há exigências legais para tanto. Isso acontece com maior intensidade no país ultimamente devido, em parte, a um contexto

de favorecimento de medidas de transparência. A criação dessa atmosfera positiva em torno dessas ações contou com a articulação de diversos atores, desde organizações não governamentais e representantes da sociedade civil como o site jornalístico Congresso em Foco ou a organização Transparência Brasil até organismos internacionais como a própria Organização das Nações Unidas. Esse contexto estimula a adoção dessa bandeira por diversos políticos, que se apoiam na defesa da transparência governamental como plataforma para apresentarem aos seus eleitores durante seus mandatos e também na época das eleições.

Essa tendência, porém, não é uniforme. Com o crescimento da popularidade e da adoção de medidas de transparência governamental, fica claro que certas instituições têm menos disposição em abrir suas informações ao público que outras. A diferença, no que se refere às informações divulgadas ativamente pelos órgãos, pode ser medida em três dimensões. A primeira é em relação à *variedade* de dados disponíveis para consulta por parte dos cidadãos – por exemplo: se certa instituição divulga o salário dos seus funcionários ou não, ou se a agenda diária do chefe do executivo está disponível no seu site oficial. Há também a dimensão da qualidade: as informações divulgadas, que supostamente deveriam facilitar a avaliação do serviço público, são efetivamente úteis para esse fim? Ou os dados publicados são mais acessórios que essenciais? Por último, vem a dimensão da *acessibilidade* ou facilidade de acesso – informações divulgadas em arquivos de extensão *.pdf* ou em formato de imagem, que não permitem manipulação por máquina, dificultam a execução de qualquer análise ou recorte específico sobre aqueles dados. Da mesma maneira, mesmo informações detalhadas e disponíveis em formatos abertos não serão de muita utilidade se não estiverem organizadas no site do órgão de maneira a facilitar sua coleta e apreciação pelo cidadão.

Com base nos critérios acima descritos, o objetivo desta dissertação é comparar, dentro de um conjunto delimitado de instituições brasileiras, quais são as que mais se aprofundaram no processo de divulgação de informações e de transparência governamental nos seus sites em um período de 5 anos (2008-2013). Essa comparação será feita com base nos portais de internet de cada uma dessas instituições – a versão mais atual e outra mais antiga de cada um dos sites serão postas lado a lado para se determinar qual é a variedade, qualidade e acessibilidade das informações públicas que foram divulgadas no portal ao longo do período, levando em consideração a voluntariedade em divulgar os dados exigidos por lei. A versão antiga dos portais poderá ser pesquisada no Internet Archive (<http://archive.org>), um projeto sem fins lucrativos que salva cópias de páginas na *web* periodicamente e permite acesso a versões anteriores do mesmo site gratuitamente.

Será estudado um escopo específico de instituições: os principais portais de transparência dos três órgãos públicos autônomos do município de São Paulo: a Prefeitura, a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas do Município. A escolha geográfica, obviamente limitada pelos recursos disponíveis para a execução desta pesquisa, é motivada pela relevância econômica, administrativa, política e cultural que a capital paulista exerce no âmbito da federação, por possuir um dos maiores orçamentos públicos do país, imprensa atuante e um grande corpo de servidores qualificados. Além disso, o foco em instituições de diferentes naturezas do mesmo ente federativo permitirá realizar comparações com maior profundidade analítica.

A principal hipótese a ser testada é se instituições sujeitas à *accountability vertical*, nos termos de O'Donnel (1998), ou seja, à avaliação, prestação de contas ou controle social das suas políticas públicas por meio de eleições, têm maior propensão a serem transparentes que instituições que

não passam por esse mesmo tipo de controle (como o Judiciário, por exemplo). É razoável pensar, antes da aplicação do método de pesquisa, que essa hipótese é crível, já que essas instituições sofrem pressão maior por parte da sociedade civil principalmente por causa do escrutínio público inerente ao processo eleitoral. Também é de se esperar que os responsáveis pelas medidas de transparência nesses órgãos eletivos possam usar essa bandeira em um processo eleitoral posterior, o que seria mais um incentivo para a sua adoção.

Por outro lado, normalmente as instituições cuja direção não passa por eleições diretas têm o controle de outros órgãos como sua função primordial, exemplo dos Tribunais de Justiça, dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Conta, o que poderia ser um incentivo para que fossem mais proativas em divulgar informações nos seus websites. Além disso, essas instituições, de maneira geral, possuem um corpo técnico tão ou até mais qualificado que os dos poderes Legislativo e Executivo. A boa estrutura da organização e a existência de recursos é requisito suficiente para que suas políticas de transparência sejam tão boas quanto às daqueles órgãos cujos servidores estão sujeitos ao escrutínio eleitoral ou de fato a accountability vertical promove resultados mais significativos em relação à publicidade dos dados?

Sendo assim, investigar se a accountability vertical está relacionada ao nível de transparência dos órgãos públicos tem como consequência fundamental o teste de uma segunda hipótese: a de que aspectos institucionais específicos contribuem para um maior grau de transparência das instituições analisadas, ou seja, que nem todas são uniformes na aplicação das exigências legais positivas – no caso, o que a lei expressamente obriga a ser divulgado – nem na interpretação dos princípios jurídicos mais amplos – o que, no caso da publicidade dos atos administrativos como regra, poderia levar os órgãos a divulgar o máximo de informações possíveis por conta própria

sem necessidade de determinação expressa. A investigação dessa hipótese visa a entender melhor o processo decisório que leva à divulgação de informações de interesse público pelas instituições governamentais: ela acontece de maneira homogênea entre os diversos órgãos, segundo as exigências legais que vão sendo criadas ao longo do tempo, ou algumas instituições se destacam do conjunto, seja para serem mais transparentes ou opacas?

Caso o resultado da pesquisa mostre um panorama mais parecido com o primeiro cenário do que com o segundo, isso significa que provavelmente não há aspectos institucionais que determinam o grau de transparência das instituições. Nessa situação, é a exigência legal que dirige os esforços de publicidade das instituições governamentais. Em uma situação oposta, na qual há grandes variações no grau de transparência entre os órgãos analisados em um mesmo período, é possível dizer que existem sim características institucionais que influenciam nas políticas públicas de transparência governamental. A análise do perfil dos órgãos em que foi registrada tal discrepância pode ajudar a entender quais seriam essas características, além de facilitar futuras investigações que tenham como objetivo a caracterização mais específica desse processo.

A avaliação do grau de transparência necessária para o teste dessas duas hipóteses apresentadas será feita por meio da aplicação de um modelo de avaliação dos portais de transparência em intervalos temporais diferentes para cada órgão. Será levado em conta tanto a versão mais recente desses portais quanto a rapidez (ou demora) para a publicação das informações exigidas por lei federal comum a todos ou sem obrigatoriedade expressa para cada órgão. Esse questionário será montado usando como base a bibliografia existente e as perguntas que dirigem essa pesquisa, levando em consideração as três dimensões mencionadas acima.

A segunda parte da pesquisa, de caráter qualitativo, será executada após a aplicação e análise dos resultados do modelo de avaliação dos sites. Ela compreenderá entrevistas em profundidade feita com funcionários e gestores dos três órgãos estudados para compreender com maior profundidade os mecanismos institucionais relacionados às suas políticas de transparência. Dessa maneira, será possível tentar estabelecer possíveis relações causais entre o resultado da parte quantitativa e as hipóteses previamente levantadas, caso sejam comprovadas. Por fim, futuros desdobramentos da pesquisa serão discutidos em uma breve seção de conclusão.

II – Revisão da literatura e embasamento teórico

1. Publicidade, democracia e accountability

A discussão entre os limites e possibilidades da transparência pública está em destaque no campo da ciência política. As últimas duas décadas viram uma série de medidas nesse sentido se espalharem pelo mundo. Países que não tinham Leis de Acesso à Informação – alguns até democracias mais antigas, como Reino Unido, como mais recentes, como Brasil e México – aprovaram legislação desse tipo e aumentaram o grau de abertura dos seus dados internos para a sociedade civil.

A proliferação de leis de acesso à informação e de portais de transparência pelas democracias modernas, de certo modo, está conectada a uma característica típica de instituições governamentais que já era detectada por diversos autores clássicos: a propensão ao segredo. Os primeiros governos da Idade Moderna ditos democráticos, pelo menos no papel, tentavam escapar desse rótulo, reforçando seu caráter revolucionário em comparação às autocracias anteriores. Em sua obra *O Catecismo Republicano*, publicada originalmente no fim do século XVIII, Natale afirma que não deve haver nada de secreto no governo democrático. “Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo” (1978, p. 71).

Nessa visão, o caráter público é a regra das democracias, e o segredo, a exceção. Há, sim, na democracia, informações classificadas como sigilosas, mas essa condição só poderia existir mediante determinação clara do período de vigência do segredo, jamais indefinidamente. As

formulações sobre o governo democrático que vieram após a era das revoluções na Europa seguiam a tese de que a publicidade é um dos principais pilares da democracia. Segundo Bobbio (2000), como o governo democrático é definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo, a publicidade é essencial para que esse controle fosse de fato efetivado. Assim, esse princípio era um dos mais importantes para distinguir o estado constitucional do estado absoluto.

Schnitt (1928) foi um dos primeiros a expandir essa ideia para além do poder Executivo. Sua visão sobre o Legislativo – e, mais especificamente, sobre o fenômeno da representação política – é de que ela não é nada mais do que um modo de tornar visível o que de outra maneira estaria oculto. De acordo com ele, ela só pode acontecer na esfera do público e jamais em segredo ou a portas fechadas. “Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que a sua atividade própria seja pública.” (p. 208). Nas suas palavras, representar significa exatamente tornar visível ou presente (para o representado, ou seja, o cidadão) um ser invisível mediante um ser publicamente presente – o representante, no caso.

A publicidade dos atos governamentais, portanto, estaria relacionada conceitualmente com o principal ator desse processo: o público, ou os cidadãos, de maneira geral. Essa ideia foi melhor desenvolvida posteriormente por Habermas (1981), quando formulou o conceito geral de opinião pública, definido como o resultado do processo gradual de emergência da “esfera privada do público”. Essa esfera é a própria opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige, para isso, a publicidade dos debates. Ele foi também um dos principais teóricos a expandir o conceito de publicidade para outros poderes – desta vez, focou o Judiciário, cujos atos, na sua visão, também deveriam ser controlados pelo público, exigindo assim sua visibilidade e acessibilidade para tanto.

Para pensar o mecanismo no qual a opinião pública atua como fiscal, é necessário pensar nos meios de divulgação de informações, como a imprensa, a academia e outros difusores de conhecimento. Kant (1990) já havia tratado sobre o nexo entre opinião pública e caráter público do poder nesse contexto, algo que para ele era uma necessidade não apenas política mas moral. Se a liberdade de ser racional é essencial para o iluminismo, deixá-la pública também é, o que exige que sejam públicos os atos do soberano. De acordo com ele, "todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas", afirmou. Isso significa que, se uma máxima é não suscetível de se tornar pública, é porque ela suscitaria tamanha reação no público que tornaria impossível a sua realização.

Essa reação é o que Habermas (1981) descreve como o “escândalo”. Ele afirma que o momento em que nasce o escândalo é “o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados”. Essa frase remete à ideia de que a publicidade dos atos, além de garantir o direito à informação por parte dos cidadãos, serve também para evitar desvios e malfeitos no manejo das políticas públicas, garantindo assim maior responsividade ao governo democrático em comparação com a autocracia. Essa prestação de contas, segundo Habermas, é um aspecto da polêmica iluminista contra o Estado absoluto. Para ele, a ideia de poder oculto – ou seja, poder público que se exerce em uma esfera secreta – é o que melhor diferencia um Estado autocrático de um democrático.

Atualmente, vários pesquisadores que se debruçaram sobre o tema da publicidade e da transparência no âmbito governamental a relacionam com o conceito de *accountability*. Um dos estudos mais relevantes nesse sentido é o de Stiglitz (1999). De acordo com esse autor,

funcionários públicos têm diversos incentivos para buscar o segredo – como, por exemplo, a possibilidade de desvio de recursos públicos. O segredo favorecia a defesa de interesses específicos no âmbito governamental, desencorajaria a participação pública no processo democrático e encobriria a capacidade da imprensa e de atores organizados da sociedade civil de verificar os abusos cometidos pelo governo. Por essas razões, Stiglitz afirma que a transparência serviria para reduzir as assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes públicos, de maneira a reduzir as falhas da gestão e permitir maior controle sobre o setor público, aumentando, assim, os níveis de *accountability*.

No caso brasileiro, a *accountability* representa um dos conceitos mais abordados por pesquisadores da democracia nacional, devido principalmente ao desejo de se melhorar o controle social sobre o governo e sua capacidade de responder aos anseios dos cidadãos – promessas que foram reforçadas com o fim do regime militar e a redemocratização na década de 1980. Dentro da perspectiva da qualidade da democracia, que procura avaliar as características e aspirações dos regimes democráticos no que diz respeito ao seu funcionamento, a *accountability* é entendida como um dos principais pilares que afetam a confiança dos cidadãos nas instituições e seu nível de participação política. Estudos recentes realizados no Brasil mostram que existe um importante déficit de *accountability* no país mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 (Kinzo, 2004; Moisés, 2010; Meneguello e Moisés, 2013).

O conceito de *accountability*, segundo definição de Morlino (2010), corresponde à obrigação dos líderes políticos eleitos de responder por suas decisões políticas quando inquiridos pelos cidadãos eleitores ou quaisquer órgãos constitucionais. Essa noção está ligada ao conceito de *qualidade da democracia*, que também é explorada pelo mesmo autor. Estudos que abordam temas dentro

dessa perspectiva estão se tornando mais frequentes ao longo das últimas décadas, principalmente em países de democracias mais recentes – aquelas que Huntington (1994) classificou como pertencentes à terceira onda de democratização (de 1974 em diante). Esse paradigma se propõe a analisar os regimes democráticos em uma dimensão temporal posterior a dois campos de estudo previamente estabelecidos: o da transição e o da consolidação democrática nesses países. O objetivo dos estudos baseados na perspectiva da qualidade da democracia é, segundo Pinto, Sousa e Magalhães (2013), analisar o que faz uma democracia ser “melhor” ou “pior” que outra e fornecer aos decisores políticos e a outros agentes relevantes ideias sobre como esta pode ser melhorada e reforçada.

Uma das principais definições de qualidade da democracia é a proposta por Diamond e Morlino (2004). De acordo com esses autores, esse conceito pode ter três significados diferentes: um relativo aos procedimentos, outro ao conteúdo e um último aos resultados. Nessa concepção, uma “boa” democracia teria instituições com regras bem definidas, papéis balanceados e funcionamento estável, garantiria a liberdade e igualdade política dos seus cidadãos e conseguiria satisfazer as expectativas dos cidadãos em relação aos resultados esperados do governo. Ao desdobrar um pouco mais cada um desses três significados, Morlino aponta seis dimensões que serviriam para analisar a qualidade de uma determinada democracia. São elas:

1. Dimensões de Procedimento

- a. Estado de Direito - a igualdade dos cidadãos perante a lei, que é clara, pública, estável e aplicada imparcial e consistentemente a todos;

- b. Accountability vertical ou eleitoral – responsabilização dos agentes públicos por meio da decisão eleitoral dos cidadãos, que decide se recompensa um governante ou partido com seu voto ou os pune votando em outra opção;
- c. Accountability horizontal ou interinstitucional – responsabilização dos agentes públicos por meio da monitoração do governante feita por outras instituições, como o poder Judiciário, órgãos de fiscalização, partidos políticos, sindicatos ou meios de comunicação.

2. Dimensões de Conteúdo

- a. Liberdade dos cidadãos;
- b. Igualdade política, social e econômica.

3. Dimensão de Resultados

- a. Responsividade – correspondência das decisões políticas dos governantes aos desejos dos cidadãos e da sociedade civil em geral.

Todas essas seis dimensões, como aponta Morlino, estão de uma forma ou de outra relacionadas à ideia de *accountability*, que, portanto, ocupa papel central nos estudos sobre a qualidade da democracia. Mas como a transparência governamental pode afetar os níveis de *accountability* de uma determinada democracia? Essa pergunta parece ter apenas uma única e simples resposta, ao menos quando se analisa publicações de órgãos oficiais a respeito do tema. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um dos organismos internacionais multilaterais que mais advoga por maior transparência governamental, considera que a “abertura e transparência são ingredientes chave para construir *accountability* e confiança, que são

necessários para o funcionamento de democracias e de economias de mercado¹”. No Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão que lidera as iniciativas institucionais oficiais do governo para políticas de transparência, adota entendimento parecido ao explicar a relação entre transparência, *accountability* e participação social².

2. O conceito fora do papel

Tendo em vista o apresentado acima, é possível dizer que a expectativa sobre o funcionamento da democracia e da emergência do Estado Democrático de Direito era alta, principalmente ao que se refere à publicidade das decisões governamentais – que devem ser públicas porque é a partir delas que os cidadãos conseguirão avaliar se seu representante na máquina estatal está fazendo trabalho satisfatório ou não, além de ajudar a coibir desvios e ações indevidas por causa do caráter público dessas decisões. Entretanto, séculos depois da instalação dos primeiros regimes considerados democráticos, diversos problemas nesse processo de transparência e publicidade foram constatados ao se confrontar o modelo ideal dos acadêmicos com as instituições reais que governam o dia a dia dos cidadãos.

Um dos maiores revisores do governo democrático moderno é Bobbio (1981), que se esforça em apontar as diferenças entre o idealizado e o real por meio do que ele classifica de “promessas não cumpridas da democracia”. Ele afirma que, apesar dessa forma de governo ter sido criticada teoricamente por filósofos como Platão e Hegel por dar ao povo os instrumentos de governo mesmo que ele não tenha as condições e a capacidade intelectual para governá-los, ela acabou

¹ OCDE (2011).

² CGU (2013).

sendo elevada à condição de melhor forma de governo possível durante o século XIX na Europa. Dessa maneira, um caminho útil de avaliação da sua efetividade seria analisar se ela cumpriu as principais promessas que a diferenciavam do governo autocrático no papel após várias décadas de existência.

Bobbio chega à conclusão de, embora existam óbvias vantagens na democracia em relação aos governos autocráticos, ela não cumpriu promessas como a do autogoverno, da igualdade formal ou substancial e tampouco a que ele classifica como a debelação do “poder invisível”. Embora ele considere que o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado absoluto para o estado democrático seja quando os governantes passam a publicar os atos do poder, deve-se reconhecer, segundo sua visão, que não ocorreu a substituição total do poder invisível pelo visível.

Assim, dois fenômenos de origem similar continuariam ocorrendo em paralelo ao governo democrático: o *subgoverno* – que resumiriam os atos estatais que ocorrem fora das formas tradicionais da lei, como decretos, portarias, etc, principalmente na gestão da economia por meio de empresas públicas, bancos, indústrias subvencionadas, etc – e o *criptogoverno* – definido como o conjunto das ações realizadas pelos governos que, por lei, devem ser mantidas sigilosas, como operações policiais, judiciais ou de serviços secretos. O Estado Democrático, para Bobbio, pode se utilizar desses mecanismos para fins estranhos à atividade governamental oficial, como atos ilícitos ou de favorecimento a terceiros, no caso do subgoverno, ou ataques à liberdade individual e proteção extra-legal de criminosos, no caso do criptogoverno.

Enquanto o ressurgimento do debate sobre a transparência governamental com o advento da internet em massa e da digitalização dos processos administrativos tenha renovado as esperanças em um aumento do nível de publicidade dos governos – o que, em tese, ajudaria a diminuir parte

das consequências negativas dessas promessas não cumpridas –, estudos acadêmicos recentes também têm questionado se realmente essas políticas de transparência que vêm sendo adotadas têm efeitos tão diretos nos níveis de *accountability* de uma determinada democracia. Robinson e Yu (2012), que estão entre os pesquisadores contemporâneos mais ativos no campo de dados abertos governamentais, denunciam o que chamam de “ambiguidade do governo aberto”. Seu argumento é de que, por mais que determinados governos aumentem seus níveis de transparência deixando mais informações abertas para a consulta por cidadãos em seus sites, essas iniciativas não automaticamente vão conduzir a maior *accountability*. Isso acontece porque os governos podem muitas vezes publicar dados que têm pouco ou nada a ver com os procedimentos ou resultados mais importantes das políticas públicas – seria como, por exemplo, um órgão de trânsito municipal divulgasse uma lista atualizada diariamente com todos os veículos emplacados, com cor, modelo, etc, mas não publicasse relatórios mostrando onde ocorrem acidentes de trânsito na cidade, índices de congestionamento detalhados, problemas na rede semafórica, entre outros indicadores que seriam mais úteis para que os cidadãos ou outras instituições pudessem avaliar as políticas adotadas pelo agente público.

Outros atores vão ainda mais adiante e afirmam que nem mesmo a divulgação de informações relevantes aumentam automaticamente a *accountability*. É o caso de Peixoto (2013), que afirma que mecanismos de *accountability* baseados na divulgação de dados por parte de governos requerem ainda outras três etapas para se materializarem: (1) os dados devem chegar a seu público alvo; (2) membros do público alvo conseguem processar a informação divulgada e reagir a ela; e (3) agentes públicos respondem à reação da sociedade civil ou recebem sanções desse público por meios institucionais. Se não há condições de esses três outros passos acontecerem, nem mesmo a divulgação das informações mais relevantes significaria que a transparência

governamental está de fato aumentando a *accountability* – e, portanto, a qualidade da democracia – em uma determinada situação.

No Brasil, perspectiva similar é adotada por Filgueiras (2011a). Por causa dos limites já apontados de simples políticas de transparência, esse autor defende a adoção de políticas de *publicidade*, que são mais amplas do que as primeiras – na verdade, correspondem apenas a uma das etapas dessa última. Políticas de publicidade devem, além da divulgação das informações relevantes, garantir a existência de uma esfera pública onde os múltiplos públicos podem ter voz, manter processos de justificação pública de políticas e decisões de Estado, assegurar um processo aberto de formação da vontade pública e assegurar a presença de um sistema de direitos que assegure reciprocidade do discurso público. Apenas uma política de governo aberto apoiada nesses princípios poderia, na visão de Filgueiras, garantir um maior nível de *accountability* para a democracia em questão.

Outro conceito chave nos estudos sobre a qualidade da democracia que recentemente está sendo relacionado com a transparência governamental é a confiança política. A importância da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, para Meneguello e Moisés (2013), reside no fato de que nas democracias modernas foi dado às instituições o papel de mediadores dos interesses dos indivíduos em relação ao sistema político. Assim, ainda segundo os autores, os níveis de confiança institucional refletem a percepção do funcionamento do sistema em sua totalidade e são definitivos na criação de níveis de apoio e satisfação com o regime democrático. Os estudos sobre a confiança política apresentam papéis ainda mais relevantes em democracias mais novas. Análises recentes mostram que houve uma queda nos níveis de confiança nas instituições ao longo das últimas décadas na maioria das democracias atuais. Nas antigas, porém, esse fenômeno de

desconfiança e descontentamento estimulou em alguns casos a adoção de novas atitudes políticas e formas de participação na vida pública por parte dos cidadãos. Já em democracias mais recentes, maiores níveis de desconfiança têm tendência maior a afastar os cidadãos da política ou desinteressá-los sobre seu rumo.

Assim como acontece com a *accountability*, órgãos oficiais costumam adotar uma visão simplista sobre a relação entre transparência governamental e confiança política. A OCDE, como citado anteriormente, cita a confiança como resultado óbvio a ser esperado de políticas de governo aberto e de transparência governamental. A lógica por trás desse argumento é básica: dar mais acesso aos cidadãos sobre informações que baseiam políticas públicas e seus resultados deve aproximar esse cidadão da realidade do agente público, aumentar seu conhecimento sobre as políticas públicas e, portanto, dar maior capacidade de julgamento do cidadão sobre os agentes e sobre as instituições. Estudos acadêmicos recentes que começaram a analisar esse tema também revelam que o quadro real é provavelmente mais complexo do que isso. Alguns estudos empíricos nesse campo, que até pouco tempo praticamente inexistia nos estudos de ciência política e administração pública, começaram a analisar se a divulgação de mais dados e informações governamentais serve realmente para aumentar os níveis de confiança dos cidadãos nas instituições do seu governo.

Um dos pesquisadores que mais atuou nesse sentido foi Grimmelikhuijsen (2012). Nesse estudo inicial, ele organizou um experimento com 658 pessoas na Holanda que foram divididas em quatro grupos diferentes e tiveram acesso a sites governamentais com graus de transparência diferentes. Antes e depois do contato com os sites, foram aplicados questionários que avaliavam a confiança dos cidadãos com determinadas instituições do país. A análise dos resultados, nas palavras do

autor, mostrou que o peso do papel da transparência na confiança dos cidadãos no seu governo é frequentemente “exagerada”, já que a maioria das pessoas têm crenças pré-existentes sobre o seu governo que são apenas marginalmente influenciadas pela transparência. Seu efeito existe, mas é limitado, já que não é apenas o conhecimento que influencia no nível de confiança dos cidadãos, mas também emoções. A conclusão do pesquisador é que a transparência governamental é necessária, mas que administradores públicos devem desenvolver expectativas mais realísticas sobre os seus efeitos na confiança política por parte dos cidadãos. Um estudo posterior feito por Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong e Im (2013) mostrou que diferenças culturais entre sul-coreanos e holandeses também influenciam na maneira em que a transparência influencia a confiança dos cidadãos sujeitos a testes similares, o que corrobora seu argumento de que crenças pré-existentes e fatores emocionais limitam a influência da transparência nos níveis de confiança.

Outros estudos contemporâneos chegaram a apontar até efeitos negativos surpreendentes da transparência governamental nos níveis de confiança. Licht (2011) é um exemplo. O pesquisador também realizou um experimento que avaliou a confiança de cidadãos comuns antes e depois de ter acesso a informações sobre uma determinada política pública de saúde. Um grupo teve acesso a todas as informações sobre o processo de tomadas de decisão que levou o governo a adotar determinada política pública e outro apenas à formulação final dessa determinada política. A conclusão do autor foi de que processos de tomadas de decisão transparentes tendem a enfraquecer – e não fortalecer – a confiança geral nos serviços de saúde. Outro estudo elaborado por Bauhr e Grimes (2013), com base em pressupostos da teoria dos mecanismos de *principal-agent* e da lógica da ação coletiva, sugere que maiores graus de transparência em países com níveis altos de corrupção podem acabar aumentando a resignação dos cidadãos, e não sua indignação.

Apesar desses exemplos, a versão considerada mais aceita na academia não é tão negativa quanto as anteriores, e sim mais próxima da proposta por Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong e Im (2012). Esse trabalho apresenta novas conclusões sobre o mesmo experimento envolvendo cidadãos holandeses e sul-coreanos, de acordo com as quais aumentar a transparência governamental pode significar maior confiança nas instituições no longo prazo, mesmo que o efeito imediato possa ser negativo. Isso aconteceria, segundo os autores, porque esforços por maior transparência feitos pelos governos podem incentivar o que eles chamam de “cultura da abertura (ou publicidade)”, que é um dos fatores que diferencia o nível de confiança na Coreia do Sul e na Holanda – ela é muito mais baixa no país asiático, acostumado com menor transparência governamental – e que seria incentivado no longo prazo se novas medidas de abertura forem adotadas. Por motivos similares, outros autores que analisam a confiança política adotam o termo da “publicidade” – ou *openness*, em inglês – para diferenciar a simples divulgação de dados públicos de medidas mais amplas de governo aberto, assim como defende Filgueiras no caso da *accountability*. Um exemplo é Dror (1999).

Levando em consideração o apresentado, fica claro que as instituições políticas e a academia nem sempre caminham juntas. Em algumas situações, chegam até parecer que estão indo em direção oposta, com cada uma defendendo posições efetivamente diferentes da outra. É o que parece acontecer no caso das consequências de medidas de transparência governamental na criação de *accountability* e de confiança política, dois conceitos intimamente ligados à noção de qualidade da democracia. Enquanto órgãos oficiais incumbidos de propagar a cultura da transparência repetem o discurso de que a divulgação de informações teria impacto positivo nesses dois conceitos, estudos acadêmicos recentes estão defendendo a tese de que a mera abertura de dados não é suficiente para aumentar a qualidade da democracia e que é necessária a adoção de medidas

complementares, que facilitem o acesso dos dados pelos cidadãos, lhes permitam avaliar e chegar a conclusões a partir deles e questionar os gestores públicos em relação às suas avaliações.

Entender as razões pelas quais órgãos como a CGU ou a OCDE adotam uma noção mais simplificada das consequências da transparência governamental na qualidade da democracia é certamente um objeto interessante de análise futuras. Uma hipótese possível é de que esse discurso esteja relacionado à limitação prática do alcance das medidas desses órgãos, que não possuem atribuições legais para mudanças mais profundas nas políticas de governo aberto, o que os levaria a reforçar um discurso mais radical para justificar suas negociações com as instituições que estão sendo alvo dessas políticas. Entretanto, como esse campo de estudo ainda é relativamente novo, há ainda bastante espaço para novas abordagens e pesquisas em relação ao comportamento das instituições brasileiras e internacionais no que se refere à abertura dos seus dados para a sociedade civil e no seu impacto para a qualidade da democracia.

O que fica claro, porém, é a necessidade de levar em consideração a relatividade dos efeitos da transparência governamental ao se analisar políticas públicas que visam simplesmente a aumentar a divulgação de informações – o que, vale ressaltar, corresponde a boa parte das atuais iniciativas que estão sendo adotadas no Brasil. A Lei de Acesso à Informação, por exemplo, obriga o gestor público a divulgar as informações requeridas pelos cidadãos, mas os sistemas elaborados pelos órgãos públicos para permitir esses requerimentos são realmente acessíveis? Se sim, a sociedade civil têm capacidade para avaliar e chegar a conclusão com base nas informações que estão sendo divulgadas? E, além disso, existe uma maneira institucional que permita a esses cidadãos cobrar respostas e ações ou mesmo responsabilizar seu governante com base nessas conclusões? Cada uma dessas respostas – e, inclusive, a importância delas para a qualidade da democracia brasileira

– merece uma análise adequada por parte de pesquisadores que tenham interesse no tema. A importância de estudos como esse, porém, fica clara ao se analisar a produção acadêmica recente que relativiza o papel da simples divulgação de informações na criação de maior *accountability* e confiança nas instituições.

III – Um modelo de avaliação de portais de transparência

Alguns trabalhos anteriores já sugeriram modelos para analisar websites de instituições públicas brasileiras, cada um com seu objetivo específico. Um deles foi Prado (2004; 2009), embora seu foco tenha se concentrado mais especificamente no conceito de governo eletrônico. Uma de suas principais contribuições, no que se refere a esta proposta de pesquisa, reside na conclusão de seu primeiro estudo, que analisou os websites de todas as capitais de Estados brasileiros e encontrou diferenças institucionais importantes que explicam a adoção de políticas públicas de transparência no governo brasileiro. De acordo com ele, a dimensão político-institucional pode ser considerada o fator mais importante para definir em que medida um governo eletrônico possa ser mais ou menos transparente.

Outro exemplo foi Vaz (2003), que propôs um modelo com o intuito de analisar e avaliar de forma abrangente e multidimensional portais municipais em termos de sua contribuição à promoção da cidadania. O modelo foi aplicado ao portal do município de São Paulo e, depois disso, foi feita uma pesquisa exploratória com municípios brasileiros sobre serviços e informações oferecidos pelos portais. Sua conclusão é de que existe sim espaço para que os portais municipais sejam utilizados para promover a cidadania e, indiretamente, de aumentar a participação social e a accountability, mas esses resultados dependem de condicionantes tecnológicos – ou seja, recursos materiais que viabilizem alcançar esse objetivo – e não-tecnológicos – que são, na verdade, os principais e mais difíceis de serem atingidos, pois dependem tanto da abertura do órgão analisado

em receber críticas e sugestões da população quanto dos próprios incentivos públicos para que os cidadãos participem e demandem informações da gestão local.

Akutsu (2002) também seguiu sentido parecido ao desenvolver um modelo de classificação de websites com foco nas possibilidades de interação entre governos e cidadãos e avaliação dos serviços e informações oferecidos, mas focando em municípios pequenos. Sua conclusão foi que nesses governos locais, onde os traços patrimonialistas da política ainda são mais visíveis e frequentes, a transição para um modelo de democracia participativa real é tarefa difícil e que não será resolvida apenas com a tecnologia digital. Sua pesquisa também revelou que municípios maiores e com mais recursos para montar melhores portais de transparência conseguem chegar mais próximos de aproveitar todas as possibilidades de interação permitidas pela tecnologia.

Outro importante exemplo de criação de um robusto modelo de avaliação de portais de transparência é o da organização não-governamental Contas Abertas. Essa entidade criou o chamado “Índice de Transparência³”, um indicador sintético que serve para avaliar de maneira comparativa os portais de divulgação de informações públicas de governos estaduais e das prefeituras das capitais brasileiras. O índice já foi calculado em três edições desde 2010, ano do seu lançamento, sendo que a mais recente foi em 2014. Sua confecção foi feita com base no trabalho conjunto de um comitê de especialistas, que incluíam cientistas políticos, administradores públicos e jornalistas, e foca especificamente nas informações referentes à execução orçamentária e financeira cuja publicação é exigida por legislação federal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal ou a Lei Capiberibe já mencionadas anteriormente.

³ Mais informações sobre esse índice podem ser consultadas em:
<http://indicedetransparencia.com>

É essa experiência que servirá como base principal para a elaboração do modelo de análise dos portais de transparência que será sugerido neste trabalho, tanto por sua atualidade quanto por sua finalidade, que é similar à proposta aqui apresentada. Ambas as análises são voltadas a medir a disposição dos agentes públicos em fazer as informações governamentais serem o mais acessíveis possível para a sociedade, de maneira ampla. Assim, não basta apenas verificar se tudo que é exigido em lei está sendo publicado ou não, mas também medir *como* isso é feito – se é de maneira fácil, simples de se encontrar nas principais páginas dos órgãos em questão e passíveis de análise por máquina usando softwares simples, como editores de planilha, ou se, ao contrário, as informações estão escondidas em uma estrutura complexa em alguma parte do website ou mesmo dispersas em páginas diferentes que exigem um trabalho manual considerável para serem compiladas e analisadas.

Antes de apresentar o modelo a ser construído, porém, é necessário delimitar melhor a base conceitual a partir da qual ele será montado e aplicado. Assim como os estudos citados acima, este trabalho parte do pressuposto de que sites de transparência governamental são instrumentos de políticas públicas, devido ao grau de importância que esse tema tomou nas discussões da esfera governamental do Brasil nos últimos anos. A literatura nesse campo já discutiu sobre a existência de grau de relatividade inerente aos métodos de avaliação de políticas públicas – Garcia (2001), por exemplo, argumenta que cada análise é feita a partir de um ambiente e instituição com objetivos específicos que podem atuar no sentido de criar certos vieses no resultado da pesquisa.

Entretanto, o campo da análise de políticas públicas desenvolveu métodos para lidar e controlar essa possível subjetividade de maneira a produzir resultados com um nível maior de confiabilidade

e precisão. Uma das principais referências nesse sentido é Posavac e Carey (1992). Para esses autores, essas avaliações não podem ser feitas de maneira abstrata ou teórica, desligadas das necessidades reais que levaram os administradores públicos a decidirem por desenvolver esse projeto específico e não algum outro, por exemplo. Assim, é a efetividade das políticas públicas para o seu principal público alvo que deve ser medida, e é obrigação do governante deixar todas as informações necessárias para tanto acessíveis para quem quiser medi-la.

Os autores, portanto, argumentam que todas as avaliações devem combinar um estudo da real necessidade das ações e em que grau elas atendem às necessidades que a originaram, além de verificar o equilíbrio da relação custo-benefício da política analisada – isto é, se os recursos gastos nestas ações não poderiam ser mais bem empregados em outras áreas da administração – e se os efeitos secundários negativos são suportáveis. Ao realizar essa análise básica, mas conceitualmente importante, o pesquisador conseguiria portanto avaliar de maneira menos enviesada a qualidade da política pública em questão, que pode acabar servindo para ensejar mudanças administrativas no âmbito interno do governo.

No caso específico dos portais de transparência governamental do município de São Paulo, há pouco o que dizer quanto ao custo-benefício, uma vez que os recursos necessários para divulgar as informações básicas a serem analisadas são muito pequenos (não foi precisar o montante) em relação à receita anual total do Município (R\$ 38,8 bilhões em 2012), considerando que não houve realização de concurso público, criação de novos cargos ou terceirização de serviços na operação dos sites analisados. Além do mais, como a maior parte das mudanças ensejadas na política de transparência na rede diz respeito a exigências legais advindas de leis como a Capiberipe e a de

Acesso à Informação, há margem de manobra mínima para o gestor público encarregado dessas funções.

Já em relação aos possíveis efeitos secundários propagados pelos críticos dessas medidas – como, por exemplo, o suposto desrespeito do direito de privacidade dos funcionários públicos diante da divulgação de seus salários –, esses devem ser levados em consideração pelos gestores na formulação e execução de sua política de transparência. Por isso, um modelo de análise desse tipo de portal deve levar em consideração essas possibilidades para efeito de comparação entre as instituições estudadas. Se existe discricionariedade nesse processo, ela será manifestada justamente no equilíbrio entre os efeitos secundários negativos da transparência e a pressão para adotá-la. Caso os primeiros sejam maiores que os segundos em determinada instituição e não em outra, estudar os mecanismos que explicam essa diferença ganha importância extra e certamente ajuda a justificar os esforços nesse sentido.

O foco principal da análise de políticas públicas de transparência proposto aqui, no entanto, é o grau em que elas estão adequadas às suas necessidades originais. Como o foco deste trabalho é fazer um estudo comparativo entre diversas instituições, não seria produtivo analisar essas políticas por meio de critérios como o seu processo de criação, os atores envolvidos, seu público-alvo ou outros fatores organizacionais referentes ao tema. Segundo Vaz (op. cit.), qualquer um desses enfoques são válidos quando se trata de análises sobre políticas específicas, gerando distintas modalidades de avaliação. O foco na adequação da materialidade dessas ações – ou seja, seus sites de transparência – ao objetivo original expresso na legislação de garantir o acesso do cidadão às informações governamentais é um importante ponto de partida para estudos posteriores de características organizacionais específicas, pois pretende situar como instituições

diferentes se comportam em relação às três dimensões a serem estudadas propostas (*variedade, qualidade e acessibilidade*).

Um dos pressupostos que serão adotados para tanto é que o modelo aqui proposto se detenha apenas em características comparáveis nas diferentes instituições, diminuindo o peso que fatores organizacionais alheios à questão das políticas públicas de transparência poderiam ter na determinação final do layout de algum desses portais – quando uma certa instituição não teria capacidade técnica ou financeira de colocar no ar certa informação ou usar um padrão mais amigável de consulta, por exemplo. Por isso, esta análise deve levar em conta essa preocupação em consideração e tentar: (1) avaliar principalmente exigências legais cuja execução é obrigatória para todos esses órgãos, no que diz respeito ao conteúdo; e (2) considerar apenas as facilidades de acesso cuja execução não exija recursos extras para sua preparação, no que diz respeito ao formato da informação disponibilizada.

Dessa maneira, o resultado poderá ser interpretado a partir de uma perspectiva mais política, nos termos da concepção de Figueiredo e Figueiredo (1986) – ou seja, relacionada à decisão (ou à sua falta) da administração do órgão em questão em publicar a informação analisada – do que organizacional – ou seja, da falta ou excesso de recursos para resolver esse problema. Assim, a noção de “êxito” do portal de transparência que servirá como modelo ideal a ser seguido é aquele que publica todas as informações de exigência legal e, além disso, o faz em formato mais aberto possível e deixa os dados fáceis de serem encontrados, sempre agrupados em um mesmo lugar, para facilitar o seu uso pelos cidadãos que tenham interesse em analisá-los.

Seguindo as diretrizes expostas acima, e com base na bibliografia preliminar, foi possível elaborar uma sugestão de um modelo de avaliação de sites de transparência governamental de acordo com

os critérios estabelecidos para esta pesquisa. As três dimensões nas quais o modelo deverá se ater foram separadas em diversos itens específicos – que, por sua vez, foram reunidos em grupos quantitativos ou qualitativos de acordo com sua natureza. A dimensão da variedade, por exemplo, foi expressa nos aspectos quantitativos, pois está relacionada à quantidade de dados disponíveis. A acessibilidade e a qualidade, por sua vez, residem nos aspectos qualitativos.

Em relação ao primeiro desses dois grupos, o quantitativo, apenas itens que são exigidos por leis em vigor atualmente foram incluídos nesta análise, para que menos características organizacionais fora do controle do gestor público – como verba ou tecnologia, por exemplo – pudessem diferenciar um órgão do outro. Esse grupo foi dividido em três seções distintas, baseadas simplesmente na natureza da informação cuja publicação é legalmente exigida. São elas: Execução Orçamentária, Licitações e Compras Públicas e Estrutura Organizacional. Juntas, essas três seções abarcam 11 itens – a cada um será atribuído o valor 1 se ele for cumprido e 0 se for descumprido. A soma total será calculada e depois convertida em uma escala de 0 a 5 para cada uma das seções desse grupo, para facilitar comparações.

Já os aspectos qualitativos estão divididos em duas seções (Qualidade da Informação e Acessibilidade). A primeira possui 4 subitens, e a cada um será atribuído até 3 pontos – um para a qualidade dos dados de cada uma das seções da dimensão quantitativa, ou seja, Execução Orçamentária, Licitações e Compras Públicas e Estrutura Organizacional. Dessa maneira, a nota máxima relativa a essa seção é de 12 pontos. Já os subitens da seção Acessibilidade contarão um ponto cada. O resultado de cada uma dessas seções também será transformado em uma escala de 0 a 5. Tanto a versão antiga quanto a nova dos sites que foram avaliados de acordo com este modelo estão no Anexo I deste trabalho.

Quadro A – Critérios de avaliação do website

1 – Critérios quantitativos

1. Execução orçamentária

- a. Dados básicos da execução (Orçado, Atualizado, Empenhado, Pago e Liquidado) gerais
- b. Dados básicos da execução por Projeto/Atividade
- c. Fornecimento das informações descritas acima em tempo real

2. Licitações e compras públicas

- a. Descrição detalhada dos serviços contratados
- b. Identificação da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento
- c. Procedimento licitatório realizado em cada uma dessas situações

3. Estrutura organizacional

- a. Dados gerais, como endereços e telefones das unidades, competências, etc
- b. Programas, projetos ações, obras e atividades, indicando a unidade responsável, principais metas e resultados
- c. Remuneração recebida por servidores e empregados públicos
- d. Divulgação dos nomes e cargos referentes às remunerações dos funcionários
- e. Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

2 – Critérios Qualitativos

1. Qualidade da informação

- a. Informações são divulgadas na íntegra, de uma só vez
- b. Informações podem ser baixadas para o computador de quem faz a pesquisa
- c. Informações estão disponíveis em formatos abertos ou legíveis por máquina (.csv ou .xls, por exemplo)
- d. Informações podem ser pesquisadas de acordo com um critério específico (por exemplo, o CNPJ de uma empresa ou o nome de um funcionário público)

2. – Acessibilidade

- a. Há uma só página no site que concentra links para as principais informações de transparência
- b. O link para as páginas de transparência está visível e com destaque na página principal do portal
- c. Há descrição detalhada sobre onde encontrar as informações desejadas
- d. Há possibilidade de tirar dúvidas de cidadãos que estejam tendo dificuldades com o sistema do site

Após analisar os sites, apresentamos abaixo a seguinte tabela de resultados, para os dois períodos analisados. Como exposto acima, nos primeiros quadros há os resultados quanto ao cumprimento pelo site do critério estabelecido para aquele determinado item (1 para cumprido, 0 para descumprido) e, depois, o cálculo para cada seção e a média geral, usando uma escala de 1 a 5 – se, por exemplo, um órgão obteve apenas um item cumprido em três, sua média será de 1,7 (o que corresponde a 33,3% do total de 5 pontos). Itens parcialmente cumpridos foram considerados como cumpridos.⁴

Nos quadros de demonstração das pontuações expostos abaixo,

Quadro B1 – Sites de outubro de 2008⁵

Critérios Quantitativos

Órgão	Execução Orçamentária			
Critério	1.1.a	1.1.b	1.1.c	MÉDIA
Prefeitura	1	0	0	1,7
Câmara	1	0	0	1,7
TCM	1	1	0	3,3

Órgão	Licitações			
Critério	1.2.a	1.2.b	1.2.c	MÉDIA
Prefeitura	0	1	1	3,3
Câmara	0	1	1	3,3
TCM	0	1	1	3,3

⁴ Todos os sites analisados estão disponíveis para consulta no seguinte endereço online: <https://www.dropbox.com/s/8dh9c79o5m7znrx/Anexo%20-%20Sites%20analisados.zip?dl=0>

⁵ Os sites de 2008 foram analisados de acordo com o registro do *Internet Archive* (<http://www.archive.org/>). Como as datas em que sites antigos estão disponíveis nem sempre são as mesmas, foram selecionadas versões disponíveis para outubro daquele ano, já que era o mês mais próximo de novembro em que havia registros para os três órgãos.

Órgão	Estrutura Organizacional					
Critério	1.3.a	1.3.b	1.3.c	1.3.d	1.3.e	MÉDIA
Prefeitura	1	1	0	0	1	3
Câmara	1	0	0	0	0	1
TCM	1	0	0	0	1	2

Quadro B2 – Sites de outubro de 2008 –

Critérios Qualitativos

Órgão	Qualidade da informação				
Critério	2.1.a	2.1.b	2.1.c	2.1.d	MÉDIA
Prefeitura	1-0-0	1-0-0	0-0-0	0-0-0	1,3
Câmara	1-0-0	1-0-0	0-0-0	0-0-0	1,7
TCM	1-0-0	1-0-0	0-0-0	0-0-0	1,7

Órgão	Acessibilidade				
Critério	2.2.a	2.2.b	2.2.c	2.2.d	MÉDIA
Prefeitura	0	1	0	1	2,5
Câmara	0	1	0	1	2,5
TCM	0	0	0	0	0

Dessa maneira, fazendo a média final de cada uma das médias calculadas para as seções acima, ainda numa escala de 0 a 5:

	1 – Critérios Quantitativos	2 – Critérios Qualitativos
Prefeitura	3,1	1,9
Câmara	2	2,1
TCM	2,9	0,9

Agora, repetiremos o mesmo processo para os sites de 2013.

Quadro B3 – Sites de novembro de 2013

Critérios Quantitativos

Órgão	Execução Orçamentária			
Critério	1.1.a	1.1.b	1.1.c	MÉDIA
Prefeitura	1	1	1	5
Câmara	1	1	0	3,3
TCM	1	1	0	3,3

Órgão	Licitações			
Critério	1.2.a	1.2.b	1.2.c	MÉDIA
Prefeitura	1	1	1	5
Câmara	1	1	1	5
TCM	1	1	1	5

Órgão	Estrutura Organizacional					
Critério	1.3.a	1.3.b	1.3.c	1.3.d	1.3.e	MÉDIA
Prefeitura	1	1	1	1	1	5
Câmara	1	1	1	1	1	5
TCM	1	0	1	0	1	3

Quadro B4 – Sites de novembro de 2013

Critérios Qualitativos

Órgão	Qualidade da informação				
Critério	2.1.a	2.1.b	2.1.c	2.1.d	MÉDIA
Prefeitura	1-1-1	1-1-1	1-1-1	1-1-1	5
Câmara	1-1-1	1-1-0	1-1-0	0-0-1	3,3
TCM	1-1-0	1-1-0	1-1-0	0-0-0	2,5
Órgão	Acessibilidade				
Critério	2.2.a	2.2.b	2.2.c	2.2.d	MÉDIA
Prefeitura	1	1	1	1	5
Câmara	0	1	0	1	2,5
TCM	1	1	0	1	3,8

Novamente, computando os resultados para 2013:

	1 – Critérios Quantitativos	2 – Critérios Qualitativos
Prefeitura	5	5
Câmara	4,4	2,9
TCM	3,8	3,2

IV – Análise quantitativa dos dados

O resultado final da aplicação do método sugerido de avaliação para os websites de transparência das três instituições públicas independentes da esfera municipal de São Paulo revela, em primeiro lugar, que os três órgãos aumentaram significativamente de pontuação entre 2008 e 2013, sem exceção. A melhoria pode ser observada tanto na análise dos critérios quantitativos quanto dos qualitativos, o que significa que houve um avanço não apenas na quantidade de dados colocados à disposição dos cidadãos, mas também na qualidade da informação e na facilidade com que ela é encontrada nos sites. Como não existe exigências legais referentes aos critérios qualitativos, reforça-se a hipótese de que realmente aconteceu um esforço positivo por parte dos gestores públicos para melhorar seus portais de transparência.

Quadro C1 – Comparação do score total de 2008 e 2013				
TOTAL	2008 – <i>Critérios Quantitativos</i>	2008 – <i>Critérios Qualitativos</i>	2013 – <i>Critérios Quantitativos</i>	2013 – <i>Critérios Qualitativos</i>
Prefeitura	3,1	1,9	5	5
Câmara	2	2,1	4,4	2,9
TCM	2,9	0,9	3,8	3,2

Entretanto, essa variação não foi uniforme e alguns órgãos melhoraram sua avaliação de maneira mais intensa que outros. Foi possível perceber que, em 2008, os três órgãos tinham políticas de transparência similares – apenas a Câmara Municipal ostentava pontuação abaixo da média nos critérios quantitativos; enquanto o Tribunal de Contas do Município tinha problemas na dimensão

qualitativa. Naquele ano, nenhum dos sites divulgava informações como a execução orçamentária em tempo real e o salário dos seus funcionários, além de haver poucas informações institucionais e relatórios de metas e produtividades disponíveis. Em relação à qualidade da informação, nenhum dos sites apresentava qualquer informação em formato aberto ou legível por máquina. As páginas não eram intuitivas, não havia sistemas de pesquisa de dados específicos e as informações estavam espalhadas em páginas diferentes em cada um dos portais.

Em 2013, a situação é diferente. Durante o período em que se aprovou as duas principais leis federais que trazem obrigações em relação a esse tema, várias dessas lacunas notadas em 2008 foram resolvidas. Nesse sentido, se destaca a Prefeitura de São Paulo, que, com seu atual portal da transparência (<http://transparência.prefeitura.sp.gov.br>), cumpriu todos os quesitos previstos no modelo de avaliação⁶. Além de trazer todas as informações de transparência no mesmo local, o site é intuitivo e traz descrições detalhadas de onde o usuário pode encontrar a informação que busca. Há sistema de pesquisa para todos os principais dados, como execução orçamentária e funcionalismo, e é possível baixar as informações em formato legível por máquina.

Apesar dos avanços também notados pela pontuação, os outros dois órgãos ainda têm alguns problemas no que se refere às suas políticas de transparência, segundo o modelo proposto neste trabalho. Em termos quantitativos, a principal diferença entre a Prefeitura e os outros está na divulgação da informação orçamentária em tempo real – Câmara e TCM apenas mostram relatórios mensais, que, além disso, não permitem buscas pelo usuário e não trazem nenhuma explicação maior sobre os programas/funções/projetos e atividades listadas. Em relação ao TCM,

⁶ Vale ressaltar que isso não significa que o site é perfeito do ponto de vista da transparência. O modelo pode ser classificado como generalista e é muito mais adequado para verificar se há lacunas relevantes no site de transparência de uma determinada instituição e comparar diferentes órgãos nesse sentido.

ainda há a resistência em divulgar os salários dos seus funcionários atrelados aos nomes, algo que a Prefeitura e a Câmara já fazem. No Tribunal de Contas do Município, é possível apenas ver a lista dos funcionários que trabalham lá e, em outro arquivo, ver qual é a estrutura de salários do órgão, mas sem identificar quem é que recebe cada um dos vencimentos listados.

Quadro C2 – Comparação do score dos critérios quantitativos entre 2008 e 2013						
Órgão	2008			2013		
Critério	1.1 - Execução Orçamentária	1.2 - Licitações	1.3 - Estrutura organizacional	1.1 - Execução Orçamentária	1.2 - Licitações	1.3 - Estrutura organizacional
Prefeitura	1,7	3,3	3	5	5	5
Câmara	1,7	3,3	1	3,3	5	5
TCM	3,3	3,3	2	3,3	5	3

Em termos qualitativos, a maior diferença é a inexistência de layout e funcionalidade nos sites que permitam buscas e que sejam mais intuitivos para o usuário. Tanto a Câmara quanto o TCM apresentaram esse problema – a primeira distribui informações de transparência em ao menos quatro páginas diferentes, enquanto o tribunal apenas coloca o nome técnico dos itens, sem explicar do que se trata. Para facilitar o acesso às informações por parte dos usuários, a Câmara deveria consolidar sua seção de transparência em apenas uma página, com links para cada uma das informações específicas. Já o TCM precisaria detalhar o conteúdo de cada link e facilitar a consulta dos dados por meio de pesquisas, mecanismos de busca e de geração de relatórios com base em critérios escolhidos por quem for utilizar a ferramenta.

Quadro C2 – Comparação do score dos critérios qualitativos entre 2008 e 2013				
Órgão	2008		2013	
Critério	2.1 - Qualidade da informação	2.2 - Acessibilidade	2.1 - Qualidade da informação	2.2 - Acessibilidade
Prefeitura	1,3	2,5	5	5
Câmara	1,7	2,5	3,3	2,5
TCM	1,7	0	2,5	3,8

Foi possível perceber, por meio desta análise, que houve diferenças relevantes na política de transparência online dos órgãos analisados ao longo dos últimos cinco anos. Entender quais são os fatores e dinâmicas que influenciam nesse processo – e que podem, hipoteticamente, determinar o grau de transparência adotado por diferentes instituições brasileiras – é tarefa mais complexa e requer estudos mais aprofundados, sejam eles sobre a estrutura organizacional dos órgãos em questão ou ampliar o leque de instituições a serem comparadas. No próximo capítulo, será feito um pequeno esforço nessa direção, compreendido por uma breve análise qualitativa dos resultados.

V – Análise Qualitativa

Se os números encontrados acima mostram que existe sim uma clara diferenciação na política de transparência dos três órgãos públicos administrativamente independentes do município de São Paulo, entender os fatores que explicam essa diferença é tarefa que extrapola a simples aplicação do modelo de avaliação e da comparação dos seus resultados. De fato, uma análise que visa a responder as principais perguntas que motivam esta pesquisa – qual seja, se aspectos institucionais específicos determinam o grau de publicidade adotado por cada um desses órgãos e, caso positivo, se a accountability vertical por meio da cobrança eleitoral faz parte desse rol de aspectos que ajuda a entender porque certos órgãos são mais transparentes que outros – deve necessariamente abarcar uma investigação qualitativa que possa indicar possíveis relações de causalidade nesse sentido.

Com essa tarefa em mente, foram realizadas cinco entrevistas em profundidade com funcionários e ex-funcionários dos três órgãos analisados, além de um representante de um movimento da sociedade civil cuja atuação está relacionada a esta pauta. O perfil dos entrevistados foi variado, e sua escolha para participar dessa pesquisa dependeu tanto da sua posição na instituição em relação ao processo decisório que culminou nas políticas de transparência analisadas quanto na disponibilidade de cada um deles para participar desta pesquisa. Assim, possíveis atores cuja experiência seria extremamente relevante no âmbito deste trabalho acabaram ficando de fora por

não terem aceitado o convite para as entrevistas.⁷ Ainda assim, o rol de entrevistados é amplo e diverso o suficiente para possibilitar uma análise em profundidade de vários dos processos que atuam nas decisões sobre as políticas de transparência municipais.

De antemão, é importante notar que todos os entrevistados enxergam a existência de um custo político bastante elevado para a adoção de medidas de transparência. Um exemplo claro disso pode ser encontrado em um dos itens avaliados na seção anterior que mais diferenciam a Prefeitura e a Câmara Municipal do Tribunal de Contas do Município: a divulgação do salário e outras remunerações dos seus funcionários ligando-os aos nomes, que será usado como o principal estudo de caso nesta análise qualitativa. No TCM, o salário é divulgado no seu site atual, mas não se informa qual é o funcionário que o recebe. A Prefeitura de São Paulo foi uma das pioneiras do Brasil a colocar essas informações de maneira aberta na rede, antes mesmo da exigência legal criada pela Lei de Acesso à Informação⁸. Já a Câmara Municipal foi o único dos três órgãos analisados a tomar essa decisão no período analisado neste trabalho.

⁷ Nesse rol, por exemplo, está todo o corpo técnico oficial do Tribunal de Contas do Município (TCM), assim como sua atual presidência, que foi procurada tanto por meio de ofício protocolado na sua ouvidoria quanto por meio da assessoria de imprensa para que indicasse algum porta-voz ou gestor que participe das decisões relacionadas ao objeto desta pesquisa que pudesse ajudar a compreender o processo decisório interno. Enquanto no primeiro canal de contato a única resposta obtida foi para que se procurasse a Ouvidoria da Câmara Municipal no lugar, a assessoria de imprensa respondeu que não indicaria ninguém específico para responder a perguntas, mas que indagações específicas poderiam ser respondidas de maneira institucional por e-mail, o que foge ao objetivo de realizar as entrevistas em profundidade como foi feito em relação aos outros órgãos.

⁸ Embora a exigência conste dessa lei no entendimento de diversos juristas, sua redação é um pouco ambígua em relação ao real conteúdo do que deve ser divulgado. Assim, alguns órgãos como o próprio TCM argumentam que ela não exige que o nome do funcionário esteja atrelado ao salário. Nesse entendimento, bastaria publicar o salário e a lista de nomes em arquivos separados para que a determinação legal seja cumprida.

O processo para a divulgação dos salários dos servidores públicos nesse órgão não aconteceu de forma suave, sem resistências. Esse processo de publicidade revelou discrepâncias importantes na estrutura salarial da Câmara Municipal de São Paulo – havia, por exemplo, motoristas ganhando até três vezes mais que o presidente da Casa, devido a gatilhos remuneratórios automáticos existentes que aumentavam gradativamente o salário dos servidores ao longo dos anos, sem tanta importância para o cargo inicial ou nível técnico. Colocar essas informações na rede, portanto, possibilita ao cidadão tomar ciência dessa estrutura salarial e opinar sobre ela ou criticá-la por meio dos canais de comunicação já abertos – como a Ouvidoria da Câmara – ou por meio do seu voto nas próximas eleições. Ao mesmo tempo, é compreensível que a ameaça de se publicar esses dados gere apreensão por parte dos funcionários.

Foi justamente isso que ocorreu no processo da divulgação dos salários de todos os servidores da Câmara Municipal na internet, cuja página foi ao ar em junho de 2012 logo após a entrada em vigor da lei federal de Acesso à Informação. Houve uma reação contrária significativa, principalmente por parte de funcionários públicos e da burocracia interna do órgão. Nesse processo, liderado pelo ex-presidente da Casa José Police Neto (PSD), grande parte dos funcionários do Legislativo foram contra e usaram seu sindicato e sua proximidade com o presidente para pressioná-lo a não tomar essa decisão. A relutância do TCM em fazer o mesmo e a saída técnica alegada por esse órgão para não atrelar nome e salário nas tabelas divulgadas serviram para dar mais munição aos funcionários que desejavam que a Câmara Municipal tivesse tomado decisão similar.

Analisar a razão para que os dois órgãos tenham adotado políticas de transparência tão distintas – ou mesmo do porquê da Prefeitura de São Paulo já ter divulgado esses salários antes mesmo da

exigência legal para tanto – passa pela avaliação do processo de tomadas de decisões necessário para a implementação de políticas públicas. Ripley (1995) descreve esse tipo de implementação dividindo-o em uma série de etapas que tendem a se repetir em processos como esse. Entre as principais, com exceção das fases de avaliação e feedback posteriores à adoção da política pública, estão a agenda setting (percepção do problema, definição do seu escopo e mobilização para incluir o problema na agenda), a escolha da política a ser adotada (formulação de objetivos, análise de informações coletadas, estudo de alternativas, advocacia, negociação e decisão) e a implementação do programa em si (planejamento, organização e execução).

No caso em questão, sua entrada na agenda governamental se deve em parte à aprovação de Lei de Acesso à Informação pelo Congresso Nacional, cujo prazo de vigência se iniciou em maio de 2012. Além disso, é importante entender que a entrada em vigor da lei aliada às discussões recentes feitas principalmente pelos órgãos de controle, pela academia e pelos meios de comunicação têm criado um contexto público de maior apoio à transparência governamental. O que pode ter acontecido nessa ocasião é a existência de uma janela de oportunidade, conceito formulado por Kingdon (1995) para explicar ocasiões em que o debate público está direcionado a um certo assunto de maneira favorável aos grupos de interesse que desejam mudanças em relação a esse objeto.

Segundo esse autor, três dinâmicas estão envolvidas no processo de definição da agenda governamental – conceito definido por ele como a lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento. Essas dinâmicas influenciam no processo de estabelecimento da agenda, composto pela filtragem do conjunto de temas que poderiam ocupar as atenções das autoridades e pela decisão de qual será a política adotada. São elas: (1) a dinâmica

dos problemas; (2) a das políticas públicas; e (3) a da política. Cada participante do processo de definição da agenda – como o presidente da Casa, os vereadores, lobistas, funcionários públicos, jornalistas, entre outros – pode estar envolvido em cada um desses processos, mas, na prática, cada um deles tende a se especializar em uma parte específica, segundo Kingdon.

Em relação à dinâmica dos problemas, o principal motivador para a abertura dos salários na internet foi a aprovação da Lei de Acesso à Informação e a adoção de medida similar por parte do governo federal e de outros órgãos. Como foi dito, contudo, só esses fatos não explicam integralmente a abertura total dos salários como foi feito na Câmara – o que fica provado pelo exemplo negativo do TCM e de outros órgãos estaduais como o Ministério Público Estadual e mesmo o Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo. Apenas a Prefeitura de São Paulo e o governo estadual, no âmbito municipal e estadual, haviam tomado a decisão de abrir os salários como fez a Câmara Municipal.

Em relação à segunda dinâmica, devido ao que foi exposto, a escolha da política pública de ligar o salário ao nome do servidor deve ser encarada como um esforço deliberado de ser mais transparente que outros órgãos similares. Ao analisar os atores que poderiam influenciar nessa dinâmica, é possível listar vários que seriam favoráveis à proposta – como vereadores pró-transparência, entidades da sociedade civil que acompanham o trabalho do Legislativo, organizações pró-transparência governamental e acadêmicos – e outros que seriam desfavoráveis – vereadores menos afeitos à transparência e funcionários públicos que não desejam que seu salário seja publicado na internet, principalmente. Como essa foi a proposta que acabou sendo adotada, é necessário tentar entender qual razão fez com que o primeiro grupo acabasse influenciando mais o comportamento decisório da Mesa Diretora que o segundo. As entrevistas

revelam que a terceira dinâmica descrita por Kingdon (1995), a política, pode ser considerada a principal hipótese para responder a essa pergunta.

Primeiramente, vários dos entrevistados relataram com detalhes a forte resistência dos funcionários da Casa durante essa tomada de decisão. Um deles – o único que preferiu não se identificar – é um ex-funcionário da Mesa Diretora que acompanhou de perto o processo decisório. Segundo o seu relato:

“O sindicato ficou contra a medida, mas eles não têm acesso direto ao presidente (Police Neto) e só apenas a alguns membros da Mesa Diretora. Acredito que a principal pressão que ele teve que enfrentar veio dos corredores e das conversas do dia a dia. Ninguém queria ver seu salário publicado na internet. É claro que havia os supersalários, gente ganhando acima do teto, mas a Câmara tem muita gente ganhando bem e todo mundo ficava com medo de violência, de ser sequestrado. Era comum ver grupos de funcionários encontrando o Police no meio do corredor e parando-o para reclamar da medida, quando já sabiam que ele estava prestes a publicar os salários. E isso acontecia quase todos os dias. O clima na Câmara ficou muito ruim e, até hoje, a imagem do Police é bem negativa para a maioria dos funcionários.”

Apesar dessa pressão contrária à divulgação dos salários na maneira em que se deu, os entrevistados disseram que havia pouca pressão a favor da abertura completa das informações salariais durante o processo de decisão de alternativas e implementação dessa política. Não haviam grupos articulados que foram de encontro com o então presidente da Casa para pedir a

publicação dos dados de remuneração na internet. Segundo Cláudio Vieira, que é membro do grupo voluntário de fiscalização do poder legislativo municipal chamado “Adote um vereador”, apesar de saber que existem grupos que apoiam mais transparência na Câmara, eles são pequenos e poucas pessoas relacionadas a eles estavam a par da discussão sobre a abertura dos salários antes dela ser decidida pela Mesa Diretora.

*“Um grupo pedindo que ele abrisse os salários na internet do jeito que ele fez? Eu não me lembro. Se teve esse grupo, ele (Police Neto) não chegou a falar nada. Não fiquei sabendo de ninguém. Os funcionários, assessores de vereador que falavam desse assunto, todo mundo dizia que estava ***** com ele e que ele ia virar persona non grata na Câmara. Ele sabia disso e chegou a comentar comigo sobre esse medo em diversas maneiras.”*

Estudos anteriores já mostraram que funcionários públicos e a burocracia estatal podem ser considerados importantes grupos de interesse na definição de certas políticas públicas. Marques (2003) já adotou posição similar ao analisar a relação entre processos políticos e políticas públicas no funcionamento das políticas públicas locais da Prefeitura de São Paulo. Em seu artigo, o autor destacou três linhas explicativas principais sobre as dinâmicas políticas e as políticas locais: (1) a teoria das elites; (2) o pluralismo; e (3) o marxismo. Cada uma delas, segundo ele, tem relevante poder explicativo para alguns fenômenos, mas também trazem problemas analíticos em relação a outros.

Para a primeira teoria, cujo marco de surgimento foi o estudo de Hunter (1953) sobre o governo urbano em Atlanta, nos EUA, a estrutura de poder local é composta por uma pirâmide das

decisões de política pública, sendo que seu topo é composto principalmente por empresários de sucesso e lideranças políticas de destaque. A principal conclusão dessa teoria é que a conformação do jogo do poder local, marcado pelo controle da elite, assim como a manutenção desse controle de maneira estável no tempo, resultariam na implementação de políticas sempre referentes aos interesses dos indivíduos ali representados, tornando completamente viciados os resultados do governo sob a democracia representativa. O principal problema da teoria das elites, segundo Marques, é sua incapacidade em incorporar a mudança e a contingência nos processos políticos. Sua segunda dificuldade estaria relacionada com a falta de importância potencial dada a atores localizados no próprio Estado, já que as agências e burocracias funcionaram apenas como "correias de transmissão" dos interesses da elite.

Já os pluralistas, cuja tese inicial escrita por Dahl (1961) se coloca como um contraponto à teoria das elites, afirmam que não haveria nenhum grupo na sociedade democrática que conseguisse controlar as várias questões de políticas simultaneamente e de forma continuada no tempo. Segundo essa teoria, a unidade básica da política são os grupos de interesse, ou seja, grupos com seus instrumentos de poder e interesses específicos e temáticos que se interessa por determinadas questões e mobiliza seus recursos para agir em uma esfera determinada. Assim, nenhum grupo ganharia de forma estável ao longo do tempo e a condução das políticas públicas seria um resultado das lutas políticas entre esses grupos, objetivando controlar o governo e as suas organizações. Marques também cita a falta de relevância dos atores estatais como um problema dessa teoria. De acordo com ele, "se considerarmos o Estado como um espaço a ser ocupado, não há espaço para destacar os próprios funcionários do Estado, assim como as suas instituições. Esses se localizam em uma posição estratégica na produção das decisões e das

políticas do Estado, por ocuparem a própria máquina encarregada da elaboração e implementação das ações estatais.”

Por último, está a teoria marxista. Essa abordagem explica o processo de implementação de políticas públicas como maneira de viabilizar a reprodução da força de trabalho, auxiliando a reprodução do capital e reduzindo o valor da força de trabalho ao prover bens e serviços como transporte e habitação. Dessa maneira, o Estado não beneficia a classe trabalhadora ao implementar melhorias urbanas, mas sim garante a reprodução da força de trabalho e os processos de acumulação. Como sua análise de caso chegou à conclusão de que a burocracia estatal é ator crucial para se entender as políticas públicas estudadas, Marques destaca uma outra corrente de análise das políticas estatais que, apesar de não ter desenvolvido diretamente estudos sobre políticas urbanas ou sobre a cidade, trouxe para o debate os atores estatais: o neoinstitucionalismo. Diz o autor:

"Para autores dessa perspectiva (...), o Estado e suas organizações não seriam subordináveis aos interesses de grupos e agentes localizados na sociedade. Para eles, os órgãos estatais e suas burocracias apresentariam interesses próprios e diversos de quaisquer outros agentes, por exemplo como das elites (como gostaria a teoria das elites), dos capitais (como afirma o marxismo) e dos grupos de interesse (como defende o pluralismo). Além disso, os atores estatais apresentariam recursos de poder muito significativos, já que controlariam a máquina burocrática e se localizariam na cadeia de produção das políticas públicas. Dependendo da conjuntura, da força dos demais atores e do insulamento que conseguiriam estabelecer entre Estado e sociedade, portanto, as agências estatais e suas

burocracias poderiam se transformar nos mais importantes atores no processo de decisão, elaboração e implementação das políticas públicas. (MARQUES, 2003, p. 41)”

A importância dos funcionários da Câmara Municipal na definição da política pública de transparência salarial também foi objeto de pergunta aos entrevistados em relação ao caso analisado neste artigo. Todos os entrevistados consideraram que esse é um público importante no jogo político interno da Câmara e que é levado em consideração em todas as eleições para presidente da Casa. Um exemplo citado por três dos entrevistados é a boa relação que o ex-presidente Antonio Carlos Rodrigues (PR) tem com os funcionários. Sua gestão, apoiada por um grupo disperso de vereadores de diversos partidos que foi conhecido por anos como “centrão”, foi marcada por uma reforma no funcionalismo do Legislativo em 2009 que voltou a permitir acúmulo de diversas gratificações e pela contratação de mais funcionários, o que aumentou o gasto com funcionalismo na Câmara. O mesmo ex-funcionário da Mesa Diretora afirmou:

“A boa vontade dos funcionários, principalmente os concursados, é essencial para que algumas coisas funcionem ali dentro. Os procuradores, por exemplo, podem ‘sentar’ em um processo ou em um projeto de lei específico e demorar muito mais para dar o seu parecer. Ninguém deixa de fazer seu trabalho, mas ter uma boa relação azeita a máquina e faz com que as coisas andem. Só que uma coisa que ninguém se lembra é que três quartos dos funcionários da Câmara são comissionados. Como ocupam cargo de confiança e foram indicados por outros

vereadores, ter o apoio deles ajuda também a trazer esses vereadores para o lado do presidente.”

Dessa maneira, a principal hipótese para explicar a decisão de enfrentar essa resistência natural e próxima à Mesa Diretora para publicar os salários só pode ser a existência de benefícios políticos, que seriam relevantes o suficiente para que a pressão do grupo formado pelos funcionários fosse considerada de menor importância na definição dessa política pública específica. Para entender essa afirmação, é necessário determinar quem foi o principal responsável pela adoção dessa política. A legislação e o regimento interno da Câmara Municipal regulamentam que medidas administrativas da Casa devem ser tomadas pela Mesa Diretora. Essa mesa é eleita juntamente com o presidente e, na maioria das vezes, é constituída por vereadores de diversos partidos. Sua composição é política e leva em conta questões como proximidade do grupo vencedor das eleições para a presidência.

No caso do ato que determinou a publicação dos salários na internet, que foi divulgado no Diário Oficial da Cidade, seu autor consta como ‘Mesa Diretora’, de maneira genérica, mas os entrevistados disseram que o principal interessado na proposta foi justamente o presidente, José Police Neto (PSD), que foi também quem mais defendeu a medida em jornais e meios de comunicação na época. Segundo ele próprio, que concedeu entrevista para este trabalho em maio de 2015, toda a mesa na época estava disposta a tomar essas decisões. Na sua visão, havia sim uma reação corporativa forte dos funcionários e vereadores mais antigos – e a pressão para ser mais transparente, por outro lado, era praticamente inexistente. Questionado então sobre os seus incentivos para adotar a medida, ele afirmou inicialmente que teria sido por “altruísmo”, ou

simplesmente pelo seu desejo de tornar a Casa mais transparente e ajudar no debate público sobre as tomadas de decisões dentro do Legislativo municipal.

“Não existe incentivo nenhum (para adotar medidas de transparência). Isso depende só de decisão política e da sua manutenção. Invadiram meu gabinete para protestar contra a abertura dos salários. Mas eu acredito que o que é importante é que a informação pública que gere conhecimento seja o mais divulgada possível, para permitir a participação do cidadão e além disso dar legitimidade às decisões tomadas aqui. Mas eu sempre soube que isso era altruísmo. Eu não ganhei nenhum voto por isso”.

Outro motivo para a revolta e críticas de parte dos funcionários é que, junto da divulgação dos seus salários, os vencimentos que superavam o teto constitucional determinado para o funcionalismo municipal foram cortados de maneira inédita na Câmara. Apesar da Emenda Constitucional 41/2003 já determinar que os vencimentos do Prefeito constituem o valor máximo que qualquer outro funcionário da municipalidade pode receber⁹, vários órgãos continuaram entendendo que gratificações e outros tipos de valores não-incorporados à remuneração básica dos servidores não estavam sujeitos a serem limitados por esse teto. Mais recentemente, porém, o Supremo Tribunal Federal passou a criar jurisprudência no sentido de que toda a composição da remuneração mensal dos funcionários deveria ser somada para daí aplicar-se o teto sobre esse montante, com exceção de verbas indenizatórias específicas.

⁹ Com algumas raras exceções, no caso dos procuradores municipais.

Nesse contexto, a divulgação dos salários no site da Câmara foi precedida, segundo o próprio Police, pela aplicação desse limite mais estrito sobre o salário dos funcionários – que, segundo seu próprio relato, ultrapassavam os R\$ 70 mil em algumas situações, atingindo quase o triplo do valor determinado para o teto na época. Ao falar sobre isso, o vereador muda o tom – e evoca a questão da sua própria responsabilidade como gestor público cujas ações (ou omissões) poderiam ser questionadas judicial ou administrativamente depois. Nas suas palavras:

“Eu não poderia divulgar os salários no site da Câmara sem primeiro resolver essa questão. Imagina a reação das pessoas, que já ficaram revoltadas com alguns dos salários de funcionários da Casa, ao saberem que tinha gente ganhando R\$ 60 mil, R\$ 70 mil por mês aqui. Se eu fizesse isso, eu destruiria o Parlamento. E alguma coisa tinha que ser feita em relação a esses salários. Além de estarem fora do que permitia a lei, eu era o responsável por isso, e precisava me precaver. Você está lidando com a coisa pública, e tem que ter todo o cuidado que isso envolve”

Além disso, apesar de haver inicialmente negado os benefícios eleitorais dessas decisões, Police concordou que as características de cunho moralizador que adotou na Presidência da Casa fizeram parte da sua estratégia de campanha para a reeleição à Câmara em 2012. Isso aconteceu tanto diretamente – por meio de menções à transparência adotada na sua gestão em peças publicitárias e mensagens em redes sociais – quanto indiretamente – por causa da sua passagem na Presidência e das medidas tomadas na sua gestão, Police ganhou destaque em veículos de comunicação antes e durante a campanha, participando de debates entre candidatos a vereador como o feito pelo jornal *Folha de S. Paulo* na semana anterior ao pleito, em que apenas poucos

candidatos compareceram. Essa constatação, feita ao longo da entrevista, aconteceu no momento em que ele mesmo fazia uma comparação entre as políticas de transparência da sua gestão com a de seu sucessor na presidência, vereador José Américo (PT) – a qual considera ter retrocedido nessa questão. “São eleitores diferentes, os deles (José Américo) e os meus. Os deles não tão nem aí se ele diminuir a transparência na Câmara, mas votam nele se ele conseguir uma creche pro bairro. Já o meu é o contrário. No fundo, a questão eleitoral conta sim. É colocada na balança.”

A conclusão que pode ser retirada dessa conversa, portanto, é de que o processo de tomada de decisões relativas à transparência governamental nesse caso teve incentivos positivos. Entre eles, pode-se enumerar os ganhos eleitorais diretos e indiretos¹⁰ por se tomar essa causa como bandeira relativa à maior moralidade e racionalidade nos gastos públicos, a pressão dos órgãos de controle externo sobre o gestor e a capacidade de se usar a publicidade como maneira de justificar ou facilitar mudanças internas ao vencer resistências de certos grupos corporativos. Um quarto incentivo decorrente desses anteriores é o voltado a aumentar a racionalidade do gasto público – o que, em cargos eletivos como o dele, pode ser uma maneira de abrir espaço orçamentário para outras prioridades da administração que podem servir depois como nova bandeira eleitoral.

O mesmo raciocínio também explicaria a diferença entre a transparência na Câmara Municipal e na Prefeitura, conforme encontrado na análise quantitativa. Em relação ao Executivo, o peso dessa bandeira pode ser ainda maior para o prefeito que deseja se reeleger, já que essa eleição, por ser majoritária, conta com um grau de personalismo maior. Além disso, a Prefeitura é o órgão mais

¹⁰ Em relação a esse caso concreto, é importante ressaltar que Police havia trocado de partido cerca de um ano antes desses acontecimentos – todo seu passado político havia se dado no PSDB, onde participou até da juventude tucana, mas resolveu acompanhar o então prefeito Gilberto Kassab, de quem era aliado, na fundação do seu novo partido, o PSD. Dessa maneira, a procura de uma nova bandeira política de destaque poderia assegurar os votos que ele perderia ao abandonar parte do seu eleitorado anterior que o apoiava devido ao partido antigo.

fiscalizado por instituições de controle externo entre os três analisados, tanto por causa do tamanho do seu orçamento e da diversidade dos seus gastos quanto pela própria atribuição constitucional – tanto a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas têm como uma de suas principais responsabilidades a fiscalização do Executivo local.

O coordenador de Promoção e Integridade da Controladoria Geral do Município, Fabiano Angélico, apresentou essa perspectiva também em entrevista para este trabalho, feita em abril deste ano. Na época, ele era responsável pelo departamento da CGM cuja atribuição era fomentar as políticas de transparência. O cenário descrito por ele é similar ao da Câmara Municipal: a principal resistência para a abertura de dados são os funcionários concursados, mas há também incentivos o suficiente para que o processo continue mesmo assim.

“Sempre esbarramos nisso, em algum funcionário que sempre fez a coisa do mesmo jeito e nem entende porque estamos querendo divulgar essa informação. Mas felizmente aqui ganhamos carta branca para fazer o que for necessário para sermos o mais transparente possível. Essa questão inclusive foi uma das principais bandeiras na campanha do prefeito (Fernando Haddad), ele quer ter essa marca no currículo. E isso facilita muito o nosso trabalho e o nosso poder de negociação com os gestores”.

Como a Prefeitura já divulga de maneira satisfatória as principais informações básicas exigidas por lei, o desafio dessa administração é outro: conseguir abrir os dados técnicos das principais operações e serviços feitos pelos órgãos municipais e montar ferramentas interativas que facilitem sua visualização pelos cidadãos. Nesse caso, a capacidade técnica e organizacional e a exigência

mais elevada de recursos passam a serem desafios importantes a serem superados para aumentar o grau de transparência. Segundo Angélico: “Temos que ir levando um projeto de cada vez, pois a Controladoria ainda é pequena. Se tivesse jeito, óbvio que já teríamos aberto tudo mais. É essa a nossa regra aqui”.

O exemplo contrário, obviamente, é o do Tribunal de Contas do Município. As decisões administrativas nesse órgão são tomadas pelo presidente, cuja nomeação é feita por meio de revezamento entre os conselheiros vitalícios que compõem a corte. Como a estabilidade no cargo é total, esses conselheiros não passam pelo mesmo controle de *accountability vertical*. Nesse órgão, foi entrevistado o diretor de Comunicação do Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, João Roberto Fernandes de Lima, que também é auditor concursado. Sua impressão é de que o caráter vitalício do cargo de conselheiro é fundamental para explicar a falta de transparência existente no órgão.

“Os órgãos públicos só vão ser transparentes se tiverem incentivos para isso. Aqui no TCM, todos os incentivos são contrários. Não existe cobrança nem por parte da imprensa nem por parte de nenhum órgão de controle para que sejamos mais transparentes, enquanto na Prefeitura e na Câmara qualquer coisa vira barulho, vira matéria. Temos um pequeno grupo no sindicato que tem enfrentado essa questão, feito reuniões com a direção do tribunal para conseguirmos ampliar a transparência, pois isso é de interesse público. Mas nosso poder de negociação é muito baixo. Como vou convencer um conselheiro de que isso pode ser uma boa ideia? Aqui, não se publica sequer as decisões sobre os processos, a sua tramitação,

o que é a atividade básica do tribunal. Sinceramente, não sei como isso poderia mudar.”

VI – Conclusão e considerações finais

O debate sobre a transparência governamental, que já vem sendo desenvolvido de maneira consistente no exterior há algumas décadas, só recentemente ganhou fôlego na academia brasileira, quando a problematização sobre os limites e os problemas da recém-instalada democracia passou a ser um dos principais focos das análises da ciência política nacional. Essa discussão permeia os estudos sobre a qualidade da democracia, já que a transparência e publicidade governamental é um dos principais pressupostos para o funcionamento regular do sistema democrático. Por causa desse interesse apenas recente no assunto, a bibliografia acadêmica relativa a essa questão no Brasil ainda é tímida, e as experiências levadas a cabo no dia a dia da política e da administração e discutida nos meios de comunicação parece atropelar os esforços para aprofundar o entendimento sistêmico desse fenômeno, além do seu alcance potencial e real para aperfeiçoar a democracia brasileira.

De fato, é possível dizer que a falta de transparência em um determinado órgão público, quando analisada pela ótica do gestor público, só pode ser consequência de três hipóteses separadas, que explicam suas decisões ou omissões em ampliar a publicidade do órgão em que é responsável. A primeira poderia ser descrita como uma “cegueira” – o próprio gestor não entende a importância ou as razões de se divulgar informações de interesse público. Uma alternativa a ela seria a “estratégia”: nesse caso, a importância da divulgação das informações é sabida, mas é tomada uma decisão consciente de não fazê-lo. A última hipótese é a “incapacidade”, ou seja, apesar de se saber a importância de divulgar informações e de se haver tomado a decisão de fazê-lo, o gestor

simplesmente não conta com recursos técnicos ou humanos para levar essa tarefa a cabo de maneira satisfatória.

Este trabalho apresentou um esforço inicial no sentido de complexificar essa questão ao propor analisá-la por meio de casos concretos e relevantes do município de São Paulo. Como pôde ser demonstrado na pesquisa empírica aqui levada a termo, é a hipótese da “estratégia” que explica boa parte da diferença do nível de transparência governamental demonstrados nos sites institucionais de órgãos de orçamento grandes o suficiente para que a incapacidade de divulgar informações não possa ser invocada como motivo de sua opacidade. Quando se comparou os portais da Câmara Municipal, do Tribunal de Contas do Município e da Prefeitura de São Paulo, ficou claro que houve uma evolução desigual no nível de abertura de cada um deles – e que o que os diferencia parece ser justamente a disposição dos gestores e administradores responsáveis em tomar decisões nesse sentido.

Se a estratégia é fator fundamental para explicar a transparência governamental (ou a sua ausência) entre instituições distintas, qualquer incentivo ou desincentivo que possa levar o gestor público a ser mais transparente ganha importância extra no debate. Sendo assim, passa a ser crucial se debruçar sobre as características institucionais que podem atuar nesse sentido, já que seu papel na determinação das políticas de publicidade é impossível de ser descartada. A análise quantitativa e qualitativa dos portais de transparência sugere ter se confirmado a hipótese de que características institucionais específicas influenciam o nível de publicidade desse órgão.

A segunda hipótese levantada na introdução desse trabalho também pôde ser comprovada, segundo o que a análise e entrevistas apontaram. A *accountability vertical* aparentemente é um dos principais mecanismos de criação de incentivos para a adoção de políticas públicas de

transparência governamental. Em um contexto eleitoral em que a moralidade administrativa aparenta ganhar importância maior a cada pleito, a defesa de bandeiras como a transparência e a participação social na tomada de decisões pode se tornar uma estratégia importante na disputa pelo cargo. Por outro lado, a ausência da necessidade de se prestar contas ao eleitor retira totalmente a possibilidade desse incentivo – o que, no caso dos conselheiros do Tribunal de Contas do Município, que detém esse cargo de maneira vitalícia e se revezam rotineiramente na presidência do órgão, parece ser essencial na determinação do baixo nível de transparência do órgão, conforme analisado.

Mas foi possível também perceber a existência de outros mecanismos institucionais que ajudam a incentivar a adoção de um site de informações públicas mais transparente. É possível enumerar, além da *accountability vertical*, os seguintes exemplos: 1) o aumento das exigências legais de publicidade, que quanto mais específicas menos abrem brechas que permitam a existência de sites menos transparentes; 2) a fiscalização dos órgãos de controle; 3) a permeabilidade do órgão ao escrutínio da sociedade, que pode incentivar gestores a divulgarem certo tipo de informação e usar a reação pública como maneira de facilitar mudanças organizacionais internas; e 4) a possibilidade de se melhorar a gestão e os processos internos por meio da abertura de informações.

Continuar a problematizar essa questão e aprofundar os estudos sobre como a transparência pública pode aumentar os níveis de *accountability* no Brasil em cima de casos concretos segue tendo enorme relevância para a ciência política nacional. Essa tarefa pode ser facilitada com o aumento da importância da transparência governamental no debate político, que, como foi possível ver, também se traduziu em ações concretas nas instituições paulistanas. Como o campo

de estudo ainda é relativamente novo, há ainda bastante espaço para novas abordagens e pesquisas em relação ao comportamento das instituições brasileiras no que se refere à abertura dos seus dados para a sociedade.

VII – Referências bibliográficas

ANGÉLICO, F. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

AKUTSU, L. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. 2002. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

BAUHR, M., GRIMES, M. Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. Governance, 2013.

BOBBIO, N. O Futuro da Democracia. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.

DAHL, R. Who Governs? Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

DIAMOND, L., MORLINO, L. The Quality of Democracy. Journal of Democracy, 15 (4) 20-31, 2004.

DROR, Y. Transparency and Openness of Quality Democracy, in Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities . The Second NISPAcee Civil Service Forum, 1999.

HUNTER, F. Community Power Structure: A Study of Decision Makers. Chapel Hill: University of North Carolina Press , 1953

KANT, I. Resposta à pergunta: o que é o iluminismo. In: A paz perpétua e outros opúsculos,. Lisboa, Edições 70, 1990.

KINGDON, J. Agendas, alternatives, and public policies. New York: Longman, 1995.

KINZO, M. D. G. Partidos, Eleições E Democracia No Brasil Pós-1985. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, Nº 54, 2004.

FILGUEIRAS, F. (2011a). Transparência, publicidade e accountability. Centro de Referência do Interesse Público (CRIS). Belo Horizonte.

FILGUEIRAS, F. (2011b). Além da transparência: accountability e política da publicidade. Lua Nova, núm. 84, 2011, pp. 65-94.

FILGUEIRAS, F. (2012). A política de transparência do governo brasileiro. Disponível em: <http://qualidadedademocracia.com.br/a-politica-de-transparencia-do-governo-brasileiro/>. Data de acesso: 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. International Review of Administrative Sciences March 2012 vol. 78 no. 1 50-73, 2012.

GRIMMELIKHUIJSEN, S., PORUMBESCU, G., HONG, B. and IM, T. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. Public Administration Review, 73: 575–586, 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, S., PORUMBESCU, G., HONG, B. and IM, T. Does Culture of Openness Matter? A Cross-National Comparative Experiment on the Effect of Transparency on Trust in Government.

annual conference of the European Group of Public Administration, Bergen, Norway, September 5-8, 2012.

HABERMAS, J. Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública. Barcelona: G. Gili, 1981.

HUNTINGTON, S. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

LICHT, J. Do We Really Want to Know? The Potentially Negative Effect of Transparency in Decision Making on Perceived Legitimacy. *Scandinavian Political Studies*, 34: 183–201, 2011.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2003.

NATALE, M.. Catechismo repubblicano per l'istruzione dei popolo e la rovina de' tiranni. (1978)

MOISÉS, J. A. (org.). Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

MOISÉS, J. A.; MENEGUELLO, R. (org.). A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MORLINO, L. in MOISÉS, J. A. (org.). Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas? São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

PAIVA, C. P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. In: XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo: Anais ANPAD, 2009.

PEIXOTO, T. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". 60 UCLA L. Rev. Disc. 200, 2013.

PINHO, J. A. G. Accountability em portais estaduais e municipais no Brasil: realidades distantes das promessas. In: II Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo: Anais ANPAD, 2006.

PINTO, A. C., SOUSA, L. e MAGALHÃES, P. (eds.). A qualidade da democracia em Portugal: a visão dos cidadãos. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2013.

PRADO, O. Governo Eletrônico e Transparência: A publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

PRADO, O. Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O programa de governo eletrônico do Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

ROBINSON, D., YU, H. The New Ambiguity of "Open Government". 59 UCLA L. Rev. Disc. 178, 2012.

SCHNITT, C. Verfassungslehre, Duncker & Humblot, München-Leipzig.1928.

STIGLITZ, J. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999.

VAZ, J. C. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. 2003. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.