

FATORES E CONDIÇÕES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM CONTEXTO LOCAL: O CASO DO PROJETO NITERÓI TRANSPARENTE

Marilia Sorrini Peres Ortiz
Fabrício Fernandes Moça



FATORES E CONDIÇÕES DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA EM CONTEXTO LOCAL: O CASO DO PROJETO NITERÓI TRANSPARENTE

Marilia Sorrini Peres Ortiz
Fabrício Fernandes Moça

RESUMO

A Prefeitura de Niterói obteve destaque nacional no ano de 2015 pelo seu trabalho na área de transparência, uma vez que alcançou a pontuação máxima nos rankings do Ministério Público Federal (MPF) e Controladoria Geral da União (CGU) que avaliaram, respectivamente, a qualidade das informações dos portais da transparência e o nível de implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios e estados brasileiros. Os bons resultados auferidos pela Prefeitura de Niterói podem ser analisados a partir de um conjunto de fatores e condições, dentre eles: a prioridade política para o tema da transparência, o enfrentamento da crise fiscal, a participação dos servidores, o planejamento estratégico, os projetos na área de gestão da informação, a modernização da administração pública, a participação da sociedade civil, o envolvimento dos servidores e o *enforcement* das legislações e *ratings*. Este artigo tem como objetivo apresentar o percurso do Projeto Niterói Transparente destacando tais variáveis que levaram a Prefeitura a obter bons resultados na área da transparência em curto espaço de tempo, além de estimular uma reflexão sobre as dificuldades enfrentadas em âmbito local que retardam o avanço no tema.



1. INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização no Brasil a transparência ganhou destaque na agenda de questões públicas como importante mecanismo de fortalecimento da gestão governamental. A Constituição Federal de 1988 garante em seu art. 5º, XXXIII o direito cidadão de amplo acesso às informações públicas nos seguintes termos:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à sociedade e do Estado.

Além do direito à informação ser constitucionalmente garantido no Brasil, é importante assinalar que o acesso à informação pública foi consolidado como direito universal, sendo previsto em diversos documentos como Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19), Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (artigos 10 e 13), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19), entre outros.

Tais tratados internacionais garantem que as informações produzidas e gerenciadas pelo Estado são consideradas bem-público e seu acesso livre fundamental para promover a democracia. Nesse sentido, a transparência, além de parte de um dever do Estado para uma gestão responsável das contas públicas, é assinalada como mecanismo de fundamental importância para a prevenção e combate à corrupção, uma vez que permite à sociedade o acesso às informações públicas partindo da premissa de que cidadãos bem informados são capazes de exigir os seus direitos e exercer o controle social de forma qualificada.

A transparência das informações, mais especificamente das contas públicas, foi enfatizada com o advento da Lei nº 9.755/98 que possui um dispositivo com a diretriz aos órgãos públicos de criação de *homepage* na *internet* pelo Tribunal de Contas da União com a divulgação de informações financeiras dos entes públicos. Por sua vez, o advento da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabeleceu ainda maior rol de informações financeiras a serem divulgadas, como os instrumentos de planejamento orçamentário e os relatórios gestão financeira.



A Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, constitui o marco legal que logrou estabelecer regras mais rígidas para a divulgação das contas públicas na União, Estados, Distrito Federal e Municípios com a publicização de informações das despesas e receitas em tempo real (entende-se tempo real a disponibilização da informação até 24h da computação da despesa/receita). A partir das diretrizes dessa legislação, o Decreto Federal nº 7.185/2010 estabeleceu ainda o padrão de como as informações devem ser apresentadas nos portais eletrônicos.

O prazo de cumprimento da obrigatoriedade legal imposta aos entes públicos de publicarem informações referentes à gestão fiscal é também estabelecido pela Lei Complementar nº 131/2009 conforme abaixo apresentado:

- União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de 100 mil habitantes até maio de 2010;
- Municípios que possuem entre 50 e 100 mil habitantes até maio de 2011;
- Municípios com até 50 mil habitantes até 28 de maio de 2013.

O não atendimento das exigências legais de transparência ativa no prazo previsto implica como sanção na impossibilidade de receber transferências voluntárias de recursos da União. Além disso, o titular do Poder Executivo Municipal estará sujeito a responder por crime de responsabilidade (Art. 10, Itens 4 e 12, Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e Art. 1º, Incisos VII e XXIII, Decreto-Lei nº 201, de fevereiro de 1967, respectivamente).

Por fim, insere-se no arcabouço legal da transparência, a Lei Federal de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011. Além de garantir o direito de acesso às informações públicas em até 20 dias via atendimento (presencial ou *online*) do “Serviço de Informações ao Cidadão”, a LAI estabeleceu um rol complementar de informações a serem disponibilizadas de antemão pelos entes federativos para além daquelas de natureza financeira/contábil, como: editais e contratos dos procedimentos licitatórios, salários e estrutura organizacional.



As legislações federais são aplicáveis aos entes subnacionais ¹ e, paulatinamente, o governo federal tem buscado influenciar que este arcabouço legal seja observado pelos estados e municípios. Ainda que de aplicação obrigatória, diversos estudos (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICIO, 2015; CUNHA et al. 2015) e avaliações promovidas por organizações da sociedade civil (ONG Amarribo, ONG Artigo 19, Instituto ETHOS etc.) e órgãos públicos de controle como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria Geral da União (CGU) têm demonstrado que o cumprimento da transparência enquanto ferramenta para a consolidação democrática ainda é insipiente no país necessitando de maior aprofundamento.

Especificamente no que diz respeito ao contexto local, avaliações recentes do MPF e CGU demonstraram que os municípios brasileiros ainda estão distantes de cumprir o arcabouço legal da transparência de maneira satisfatória. Tais avaliações são iniciativas recentes desenvolvidas por órgãos federais que prezam pela aplicação de uma avaliação imparcial, ou seja, baseada na meritocracia e cumprimento de diversos itens.

O *ranking* do MPF² verifica o cumprimento da publicização de um conjunto de itens, entre eles: receita e despesa em tempo real, relatórios de gestão (prestação de contas TCE, RREO e RGF); dados de implementação da transparência passiva (LAI) e do sistema e-SIC de cadastramento de pedidos de informação; informações da estrutura organizacional; remuneração individualizada com nome do agente público; divulgação diárias e passagens com nome do favorecido e motivo da viagem; e íntegra dos editais, resultados e contratos das licitações.

Este *ranking* foi aplicado por duas vezes, sendo a primeira, em maio de 2015, restrita apenas ao Estado do Rio de Janeiro (92 municípios e governo do estado) e a outra, em dezembro de 2015, considerando a amostra de 5.568 municípios brasileiros.

¹ Apenas no caso da nº 12.527/2011 a CGU recomenda que os entes subnacionais regulamentem a implementação da LAI considerando as especificidades da própria estrutura organizacional.

² O questionário deste ranking é elaborado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) que agrega vários órgãos de controle como MPF, CNMP, CGU, TRICON, STN, Banco Central, CNJ, entre outros. Mais informações em:

<http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>



A última aferição demonstrou que a média dos municípios brasileiros no Índice Nacional de Transparência ficou em 3,92 considerando um total de 10 pontos possíveis.

Por sua vez, a CGU aplica periodicamente a aferição intitulada Escala Brasil Transparente (EBT)³ que mede o nível de implementação da LAI em estados e municípios. São avaliados critérios como a regulamentação da LAI segundo legislação própria do ente em consonância com diretrizes da legislação federal (Lei nº 12.527/2011); a existência e divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão (físico e virtual); além do nível de cumprimento dos prazos estabelecidos na LAI e a consonância das respostas oferecidas ao solicitante com o que foi perguntado a partir do envio de forma anônima pela CGU de quatro perguntas de teste.

A EBT já foi aplicada no país por duas vezes. A última aferição realizada em dezembro de 2015 demonstrou que dos 1587 municípios analisados apenas 65 municípios (4,1%) atingiram a nota 9-10 ao passo que 821 municípios (51,7%) foram avaliados com nota 0-0,99.

Em ambos os *rankings* o município de Niterói vem obtendo bons resultados. A atual gestão do município de Niterói participou das seguintes aferições quando obteve as respectivas notas:

- a) **Ranking 1 MPF, amostra com os 92 municípios e o Governo do Estado do Rio de Janeiro:** Niterói obteve nota 7,6 e foi reconhecido como 1º lugar ao lado do município de Queimados;
- b) **Ranking 2 MPF, amostra com todos os governos estaduais e 5.568 municípios:** Niterói obteve nota 10 destacando-se como 1º lugar ao lado de outros 7 municípios;
- c) **Escala Brasil Transparente 2.0 da CGU,** amostra com 1.613 entes federativos: Niterói obteve nota 10 ao lado de outros 30 municípios.

Convém destacar que a rodada de avaliações de ambos os rankings em 2016 já teve início e os resultados serão divulgados ainda neste primeiro semestre. O

³ Mais informações sobre a EBT da CGU em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/escala-brasil-transparente>



prelúdio é de que as pontuações máximas sejam mantidas uma vez que as ações em prol do aprofundamento das medidas de transparência no município têm sido enfatizadas junto aos órgãos e entidades.

As ações implementadas na área da transparência pela atual gestão integram o Projeto Niterói Transparente sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) e tiveram início em março de 2013. O presente artigo intenta resgatar o histórico da construção da agenda de transparência no município e o desenvolvimento deste projeto buscando elencar os fatores e condições que influenciaram a obtenção do reconhecimento de seu bom desempenho nas avaliações do MPF e CGU.

Partindo deste objetivo, o artigo subdivide-se em cinco seções considerando esta introdutória. A próxima - segunda seção - consiste numa revisão bibliográfica a fim de iluminar a classificação de alguns termos atrelados à transparência, bem como apresentar o anteparo teórico que subsidiou a escolha das variáveis explicativas para a análise do caso de Niterói. A terceira traz o histórico do projeto Niterói Transparente e o modelo de implementação do Portal da Transparência e LAI. A quarta apresenta a análise dos fatores e condições para o bom desempenho da Prefeitura na área de transparência. A quinta e última seção traz um balanço das realizações apontando também limites da experiência e próximos passos.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. CLASSIFICAÇÃO DO CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA

O termo “transparência” ainda que bastante difundido e conhecido, conceitualmente é fluido e fragmentado. Tal conceito é utilizado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações, daí deriva sua confusão conceitual (ZUCCOLOTTO, 2014).

Na ciência política o conceito de transparência diz respeito à publicização de informações do governo para servidores, prestadores de serviço, como também para



a população em geral (GRIGORESCU, 2003). Também aparece como termo associado às ações de responsabilização ligadas ao termo de *accountability* de servidores quando aplicável nos casos de mau uso dos recursos públicos (LOUREIRO, TEIXEIRA e PRADO, 2008; MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA, 2013). Nesse sentido, a transparência é vista como mecanismo de redução do grau da corrupção nos governos e como fundamental para o aprimoramento e consolidação da democracia.

Por sua vez, na Administração Pública a definição do termo da transparência aparece como “oposto a políticas opacas” (BLACK, 1997) ou como a “gestão de assuntos públicos orientada ao público” (BIRKINSHAW, 2006). Ainda, conforme apresenta Meijer (2009, p. 258 apud ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015, p. 141) do ponto de vista normativo “*a transparência faz-se a partir de três elementos: um observador, algo disponível a ser observado e os meios ou métodos para se realizar a observação*”.

O conceito de transparência ainda que não encontre uma definição única é apropriado por alguns autores que buscaram classificá-lo. A revisão bibliográfica realizada pelos autores Zuccolotto (2014) e Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) demonstrou que os estudos classificam a transparência quanto à direção (Vertical e Horizontal); quanto à Variedade (evento *versus* processos; retroativa *versus* tempestiva; nominal *versus* efetiva); quanto à iniciativa (ativa e passiva); e quanto à visibilidade e capacidade de inferência.

Quadro 1: Anatomia da Transparência

Quanto à direção	Vertical – Transparência de cima e Transparência para baixo
Quanto à variedade	Horizontal – Transparência para fora e Transparência para dentro
	Transparência de Eventos e Transparência de Processos
	Transparência Retroativa e Transparência Tempestiva
Quanto à iniciativa	Transparência Nominal e Transparência Efetiva
Quanto a dimensões conceituais	Transparência Ativa e Transparência Passiva
	Visibilidade e Capacidade de inferência

Fonte: ZUCCOLOTTO, 2014, p. 80.



Ainda que todas as classificações acima sejam relevantes, para fins deste trabalho apresenta-se a seguir de forma mais detalhada a classificação da transparência Ativa e Passiva considerando sua utilidade para definir o escopo da atuação do Projeto Niterói Transparente – objeto deste estudo.

A classificação da transparência quanto a iniciativa é utilizada não apenas pela literatura, mas também do ponto de vista normativo pelos órgãos de controle e pela legislação.

- ✓ A **transparência ativa** segundo o autor Yazigy (1999) refere-se à disseminação de informações sobre a gestão pública de forma periódica e organizada. Pode ser garantida de forma voluntária pelo governo ou pela força da legislação. De acordo com o mesmo autor trata-se de um instrumento de fundamental importância para o desenvolvimento do Estado e o aprofundamento da democracia. Por meio deste tipo de transparência os cidadãos podem acessar informações sobre os compromissos governamentais assumidos e cobrar os seus governantes.
- ✓ A **transparência passiva**, por sua vez, refere-se à obrigatoriedade do Estado de abrir e enviar informações de posse do poder público de forma tempestiva (YAZIGY, 1999). Abre-se exceção às informações que são protegidas por motivo de segurança nacional, investigações e outros dados sigilosos. Entretanto, todas as informações consideradas sigilosas devem ser classificadas pelo poder público. Conforme a CGU enfatiza “a regra é o acesso, sendo o sigilo a exceção”. Cabe ainda ao solicitante a possibilidade de questionar qualquer restrição de acesso, como também exigir complementação da resposta caso a julgue insuficiente.

Em suma, do ponto de vista normativo, a transparência ativa consiste na divulgação de um determinado rol de informações via website *on-line* na internet de prefeituras, estados e governo federal. A Lei nº 12.527/2011 define um rol de informações de transparência ativa, como: registro de repasses e transferências; registro de despesas; registro das competências e telefones/endereços das unidades do governo com horário de atendimento; informações concernentes a procedimentos



licitatórios; dados gerais de ações do poder público; e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Figura 1. Classificação da transparência quanto à iniciativa



Fonte: adaptado de CGU, 2014.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e a Lei da Transparência (131/2009) estabelecem a obrigatoriedade de publicação das peças orçamentárias (PPA, LOA, LDO), dos relatórios de gestão (RREO e RGF) e prestações de contas anuais, além de informações sobre as despesas e receitas em tempo real.

A transparência passiva, por sua vez, é aquela estabelecida pela LAI (Lei nº 12.527/2011) e garante o direito a qualquer cidadão de solicitar informações não publicizadas de antemão pelo poder público e sua resposta tempestiva nos termos da lei (20 dias prorrogáveis por mais 10). Para garantir agilidade no tempo de resposta a CGU desenvolveu um sistema de acesso à informação intitulado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que facilita a tramitação dos pedidos e permite o cadastro, acompanhamento do prazo de resposta e o seu recebimento. Há ainda a possibilidade de o cidadão ainda apresentar recursos ou reclamações dentro deste mesmo sistema.

2.2. VARIÁVEIS E FATORES QUE EXPLICAM A TRANSPARÊNCIA

O autor Zuccolotto (2014) realizou um estudo empírico para compreender quais fatores influenciam a transparência fiscal dos estados brasileiros. Os fatores verificados como de maior influência nos casos estudados foram: desempenho em



agências avaliadoras e de *rating*; crises institucionais e financeiras; vontade política e inovação; *enforcement* das legislações; pressão da imprensa; decisões colegiadas; atuação das instituições de controle; coordenação de ações e burocracia especializada.

No que diz respeito ao “desempenho em agências avaliadoras e de *rating*” o pesquisador identificou que nos estados estudados os entrevistados citaram o bom desempenho na avaliação da ONG Contas Abertas como um fator relevante das ações de transparência. A divulgação positiva na imprensa daqueles estados que atingem bom nível de transparência é vista como fator atrativo para influenciar políticos a adensar suas medidas de transparência. Adicionalmente o autor demonstrou a relevância do *rating* para os pareceres dos órgãos de controle sobre o nível de transparência dos estados. Chama atenção para o fato de que o efeito positivo gerado pelo *rating* pode tornar-se perverso caso a metodologia de avaliação do agente externo seja questionável.

Em relação às “crises institucionais e financeiras” o autor observou que os entrevistados de estados que se destacaram na área da transparência utilizaram os momentos de crise institucional e fiscal como oportunidades para promover uma reforma gerencial, melhorar seus controles e sistemas de gestão. E que tais medidas propiciaram a adoção de ações em prol da transparência. O advento da LRF também foi visto como fator importante tendo em vista a possibilidade de ser punido via crime de responsabilidade fiscal e o reflexo disso para a má reputação do gestor.

Sobre o fator “vontade política e inovação” o autor notou em sua pesquisa: “para que haja melhoria da transparência, há também a necessidade de que os estados tenham projetos políticos para o desenvolvimento da transparência” (ZUCCOLLOTO, 2014, p. 141-142). Um dos estados analisados pelo autor, o Espírito Santo, possui a transparência como um dos pilares estratégicos. Já um entrevistado do Estado de São Paulo enfatizou que a transparência, mais do que amparada pela atuação dos técnicos, é antes uma decisão política. Tem que haver vontade e compromisso político para implementar.



O fator “*enforcement* das legislações” foi destacado como sendo relevante para influenciar as políticas de transparência, uma vez que o arcabouço legal da transparência obriga os entes federados a publicarem na internet informações mínimas sobre os relatórios orçamentários, além de informações sobre aquisições e projetos implementados. Sobre isso o autor acredita que “(...) *a existência do enforcement trazido pelas legislações nacionais sobre os entes subnacionais evidencia que o modelo de descentralização adotado no Brasil, ao menos em termos de transparência, tem efeitos positivos*” (ZUCCOLOTTO, 2014, P. 145).

A “pressão de grupos sociais e da imprensa” foi enfatizada pelo pesquisador no que diz respeito ao aparato das informações divulgadas mais do que na qualidade dos relatórios. Os entrevistados também afirmaram que a pressão da imprensa tem proporções muito maiores do que da sociedade civil. Em relação à participação da sociedade civil os gestores entrevistados disseram que reconhecem uma ausência desta participação, mas que a linguagem das informações presentes nos relatórios é complexa e pouco acessível. Adicionalmente demonstraram a necessidade de trabalhar a linguagem das informações para que sejam de maior compreensão ao conjunto da população.

O fator “decisões colegiadas” diz respeito às decisões construídas coletivamente em prol do incremento da transparência nos estados. A participação dos conselhos – já legalmente instituídos no âmbito dos estados estudados na pesquisa – foi ressaltada pelos entrevistados. Destacou-se a participação social e a construção de fóruns qualificados para decisões colegiadas para os estados do Espírito Santo e São Paulo que contavam com essas instâncias de participação. Além das decisões colegiadas resultantes dos conselhos com participação da sociedade civil, o pesquisador destaca a importância dos comitês gestores formados pelas próprias burocracias estatais nas quais as decisões coletivas acabam tendo força para impactar de forma coesa as medidas de transparência elegidas pelo ente.

A “atuação das instituições de controle”, por sua vez, é considerada pelos entrevistados como um fator de influência visto que os pareceres do Tribunal de Contas, por exemplo, forcem a melhoria dos relatórios de prestação de contas anual. Entretanto, para que isso ocorra, é enfatizada a necessidade de que tais órgãos



tenham atuação independente e não sejam apropriados por grupos políticos principalmente no caso das controladorias instaladas a nível subnacional. A independência do legislativo para a qualidade da transparência também é vista como característica importante de ser assegurada segundo o pesquisador.

A “coordenação de ações” é destacada como fator relevante ao lado da vontade política dos governantes. Sobre isso o autor afirma: “mesmo que essa vontade exista e que ações no sentido de melhorar a transparência ocorram, essas ações nem sempre são estruturadas e coordenadas, o que acaba resultando em baixo impacto das ações ou das políticas” (ZUCCOLOTTO, 2014, p. 164). Nesse sentido, os estados estudados com bom desempenho na área da transparência apresentaram as suas ações sob coordenação de uma Subsecretaria de Transparência (caso do Estado do Espírito Santo) e de um Comitê Gestor do Portal da Transparência (caso do Estado de São Paulo).

Por fim, a “burocracia especializada” não foi um fator considerado determinante por unanimidade. O pesquisador afirmou que “(...) *a maior parte dos entrevistados considera que possuir carreira de estados definidas, com plano de cargos e salários permite atrair melhores profissionais, o que resulta em melhores relatórios e maior transparência. Além disso, burocracias especializadas funcionam como voto de veto*” (ZUCCOLOTTO, 2014, P. 165). Enfatiza na pesquisa a importância da qualidade do corpo técnico para produzir informações de qualidade do ponto de vista técnico.

Tais fatores identificados, ainda que atrelados à verificação da transparência fiscal e ao âmbito dos estados, podem ser aplicados à explicação do nível de transparência em diversos entes considerando a realidade brasileira que possui particularidades de seu modelo político marcado pelo presidencialismo de coalizão (LIMONGI, 2006) e descentralização federativa nos termos da Constituição Federal de 88 (ARRETCHE, 1966). À luz desses fatores identificados na pesquisa de Zuccolotto (2014) é que a narrativa do caso da Prefeitura de Niterói para o atingimento dos bons resultados na área da transparência é construída.



3. HISTÓRICO DO PROJETO NITERÓI TRANSPARENTE

O Projeto Niterói Transparente é considerado um dos 32 projetos estruturadores do “Plano Estratégico Niterói que Queremos – 2013- 2033” e abarca uma série de iniciativas que objetivam efetivar no município a implementação dos requisitos legais referentes ao Portal da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI), além de contribuir para o fortalecimento do controle interno e social por meio de capacitações aos servidores e fomento à participação da sociedade civil.

Figura 2. Linha do tempo Projeto Niterói Transparente



Fonte: Elaboração dos autores.

O referido projeto originou-se na Prefeitura Municipal de Niterói a partir da adesão do município, em março de 2013, ao Programa Brasil Transparente da Controladoria Geral da União (CGU). Nesse mesmo ano, o órgão federal realizou palestras de sensibilização para cerca de 100 servidores e deu início às articulações para que a LAI fosse instituída pelo município.

Em 2014 outras iniciativas foram desenvolvidas: implantação do sistema de gestão integrada e-cidade para consolidação de dados fidedignos capazes de serem disponibilizados em tempo real; promulgação da LAI e do Decreto de sua regulamentação no município; a formação de servidores públicos responsáveis pelas respostas aos pedidos de informação nos órgãos; a disponibilização do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e do posto de atendimento presencial na sede da Secretaria Municipal da Fazenda.



Em 2015 uma nova versão do Portal da Transparência – módulo do sistema e-cidade - foi lançada e progressivamente novos dados foram abertos. Nesse mesmo ano o sistema de tramitação interna dos pedidos de informação (i-SIC) entrou no ar e aprovação da Lei que cria a Política e o Conselho Municipal da Transparência e Controle Social. Na área de capacitação, destaca-se a “Semana Olho Vivo no Dinheiro Público” realizada em parceria com a CGU entre de 04 a 08 de agosto envolvendo 461 pessoas, entre servidores e conselheiros do governo e sociedade civil. Este ano também consistiu num marco importante do reconhecimento do trabalho realizado, uma vez que Niterói foi agraciada com o primeiro lugar em dois rankings do MPF e nota 10 na Escala Brasil Transparente da CGU.

3.1.A IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

O Portal da Transparência de Niterói é um dos módulos do sistema de gestão integrada e-Cidade que começou a ser implantado em janeiro de 2014. Conforme a implementação do *software* e-Cidade foi avançando na Prefeitura de Niterói passando a ser de exigência obrigatória a todos os órgãos e entidades, as informações foram ficando mais consistentes para ser disponibilizadas no Portal da Transparência.

A partir de março de 2015 as consultas dinâmicas das despesas e receitas da Prefeitura com a atualização diária das informações a cada 24h foram disponibilizadas aos cidadãos. Neste primeiro semestre de 2015 é realizado um estudo pela SEPLAG sobre o cumprimento dos requisitos legais referentes às publicações do Portal da Transparência e, a partir dele, é estabelecido um cronograma de abertura paulatina de novas informações, como: folha de pessoal, dúvidas mais frequentes da sociedade, publicação de editais e contratos na íntegra, entre outras.

Ainda que a estrutura do módulo de transparência do e-cidade possua limitações quanto ao formato do desenvolvimento do site com estrutura engessada para novas customizações, as informações exigidas legalmente foram paulatinamente sendo garantidas por meio do trabalho de conscientização dos técnicos da SEPLAG junto aos servidores dos órgãos e entidades em relação à transparência e abertura de dados. Em junho de 2016 a fim de adequar-se à resolução CGI CGI.br/RES/2008/008



do Governo Federal o domínio do Portal da Transparência de Niterói atenderá ao padrão recomendado de “transparencia.município.uf.gov.br”, ou seja, www.transparencia.niteroi.rj.gov.br.

3.2. A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No âmbito do poder executivo municipal, ficou estabelecido que a tramitação dos pedidos de informação seria realizada por meio do mesmo sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC – utilizado pela CGU. Assim, a CGU cedeu o código fonte do sistema ao município de Niterói e este foi disponibilizado *on-line* (www.seplag.rj.gov.br/esic) para que os cidadãos pudessem enviar os seus pedidos de acesso à informação a partir de um cadastro simples com requisição de um rol de informações obrigatórias sintético: nome, e-mail e documento de identificação.

O sistema e-SIC gera automaticamente um número de protocolo e registra a data de entrada do pedido de informação - o que permite o acompanhamento de sua tramitação pelo cidadão e o prazo do envio da resposta dentro do estipulado por Lei (20 dias corridos, com possibilidade de prorrogação por mais 10).

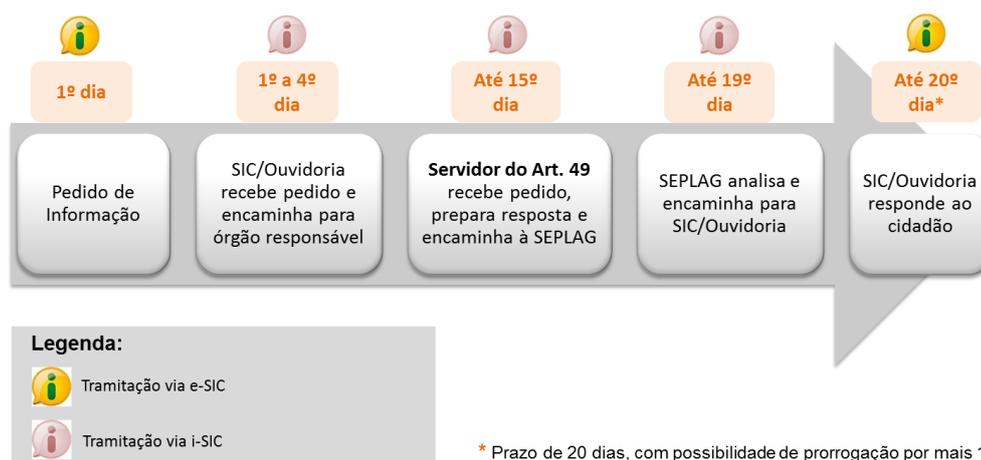
No fluxo de tramitação da transparência passiva estabelecido pela Prefeitura Municipal de Niterói, o pedido registrado no e-SIC é transferido para um sistema complementar intitulado sistema eletrônico interno do Serviço de Informação ao Cidadão (i-SIC) responsável por disparar e monitorar os prazos de resposta nos órgãos e entidades do poder executivo.

Em cada órgão e entidade da Prefeitura existe um servidor responsável por exercer atribuições relativas ao monitoramento dos pedidos de informação recebidos. Todas as responsabilidades atribuídas aos servidores designados pelos dirigentes de cada órgão e entidade da administração pública estão definidas no Art. 49 da Lei Municipal de Acesso à Informação (nº 3084/2014) e os seus nomes, atualizados anualmente por meio de uma Portaria, são publicados no Diário Oficial do Município e no Portal da Transparência.



Após o envio da resposta pelo órgão/entidade responsável, compete à SEPLAG verificar a aderência das informações prestadas ao conteúdo da solicitação e à legislação. Caso a conformidade seja verificada, a resposta é liberada para cadastramento no e-SIC e disponibilizada presencialmente ao cidadão no SIC físico, quando requisitado.

Figura 3. Fluxo de tramitação da transparência passiva na Prefeitura de Niterói



Fonte: Elaboração dos autores.

O fluxo estabelecido pela Prefeitura de Niterói de acordo com as diretrizes acima apresentadas busca garantir a qualidade da resposta e o seu envio dentro do prazo aos solicitantes por meio do controle e monitoramento intensivos realizado pela SEPLAG. A tramitação informatizada dos pedidos e a interface entre os dois sistemas reflete ainda a preocupação de garantir agilidade da administração municipal no atendimento às solicitações.

4. ESTUDO DO CASO DO PROJETO NITERÓI TRANSPARENTE: FATORES E CONDIÇÕES QUE VIABILIZAM A TRANSPARÊNCIA

Os fatores e condições para explicar o bom desempenho do município de Niterói foram elencados pelos autores a partir do seu papel como gestores da implementação do Projeto Niterói Transparente tomando como base o trabalho de Zuccolotto (2014) constante na revisão bibliográfica apresentada neste artigo.



4.1. PRIORIDADE POLÍTICA

A transparência foi apresentada em 2012 no Plano de Governo do então candidato à Prefeitura de Niterói, Rodrigo Neves, como um dos compromissos de campanha. Quando foi eleito e assumiu o governo, em março de 2013, efetivou uma parceria com a CGU por meio da adesão ao Programa Brasil Transparente.

À época do evento de adesão ao Programa Brasil Transparente, o Prefeito Rodrigo Neves deu a seguinte declaração que reflete o compromisso com a transparência como prioridade política:

A melhoria na qualidade da gestão é uma das nossas prioridades. A partir da adesão a esse programa vamos ter um conjunto de iniciativas em parceria com a CGU para a implementação do Portal da Transparência e o pleno cumprimento da Lei de Acesso à Informação. Tudo isso tem muito a ver com a política de choque de gestão, de ajuste fiscal implementadas em nosso governo desde janeiro. A transparência e o zelo na aplicação dos recursos públicos são elementos indispensáveis para qualquer programa de melhoria de gestão, sobretudo para Niterói (PREFEITURA DE NITERÓI, 2013).

Quando o município é reconhecido pelos *ratings* de transparência, a Secretária Giovanna Victor da SEPLAG enfatiza o apoio político do Prefeito para o sucesso das medidas de transparência ao lado de outras como investimento em modernização da gestão e parcerias celebradas:

Esse esforço só foi possível graças ao total apoio político do Prefeito Rodrigo Neves e às parcerias conquistadas durante os primeiros anos de seu governo, como a do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ), que entrou com o sistema integrado de gestão e o BNDES que, por meio do financiamento apoia a modernização tecnológica do Município (PREFEITURA DE NITERÓI, 2015).

A mensagem de apoio do Prefeito às ações de transparência foi fundamental ao Projeto Niterói Transparente principalmente para a mudança de cultura dos servidores. Por meio dela o convencimento dos servidores sobre a importância de abrir os dados foi sendo realizado e, conseqüentemente, os resultados atingidos. O apoio político se fez necessário ao Projeto, sobretudo, pelo compartilhamento da responsabilidade dos gestores pela abertura de informações com o Prefeito.

4.2. CRISE FISCAL



Nas suas declarações públicas sobre a política de transparência, o Prefeito sempre enfatizou a vinculação do tema com os projetos de melhoria da qualidade da gestão. Em 1º de janeiro de 2016, após os bons resultados da Prefeitura nos *ratings* da CGU e MPF, Rodrigo Neves abre o ano de sua gestão reiterando o compromisso com a transparência e qualifica as boas avaliações como resultados da reforma gerencial promovida.

No artigo o Prefeito destaca a situação delicada na qual Niterói se encontrava quando assumiu a gestão:

Niterói terminou 2015 com um importante reconhecimento das políticas públicas de transparência adotadas pela prefeitura municipal nos últimos três anos: a cidade está no topo de rankings do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União (CGU), ambos divulgados em dezembro.

O resultado reflete a decisão de tornar o tema uma prioridade logo no primeiro mês da atual gestão (janeiro de 2013), após um diagnóstico revelar obras paradas, escolas e hospitais fechados e finanças devastadas: mais de R\$ 700 milhões em pendências e uma dívida pública de R\$ 433 milhões (6,5 vezes maior que a de quatro anos antes), que deixaram a prefeitura, por cinco anos, inadimplente junto ao Ministério da Fazenda, o que a impediu de captar recursos.

A análise também mostrou um parque tecnológico obsoleto, procedimentos não padronizados, frágil segurança de dados e ausência de ferramentas de gestão. Incompletas e inconsistentes, as informações sobre folha de pagamento e contabilidade prejudicavam a tomada de decisões e desarticulavam o planejamento e o monitoramento. Sem transpor esses obstáculos, não seria possível promover a transparência (O GLOBO, 2016).

A grave crise fiscal herdada logo quando o Prefeito assumiu a Prefeitura mobilizou a ideia de realizar um “choque de gestão”. Para tanto, o Prefeito cria a SEPLAG – antes inexistente – e dá início a um conjunto de ações estruturadas em prol de uma gestão orientada a resultados com priorização do planejamento estratégico, da informatização da gestão, da qualidade do gasto, do redesenho da estrutura organizacional, da eficiência de processos, do ajuste fiscal entre outras.

4.3. ENVOLVIMENTO DOS SERVIDORES

Um dos maiores desafios enfrentados pelo Projeto Niterói Transparente foi engajar os servidores dentro da proposta de abertura de informações e devolutiva tempestiva das solicitações recebidas aos cidadãos. Contudo, sem a participação dos servidores, o cumprimento da LAI e a publicação de informações no Portal da



Transparência (principalmente dos Editais e Contratos) a política de transparência não se tornaria realidade.

No Art. 49 da Lei nº 3.084/2014 é previsto que cada órgão da Prefeitura tenha um servidor responsável pelos pedidos de informação. São atribuições desses servidores na Lei:

- I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;
- II - avaliar e monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade, relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Secretaria Municipal de Governo para consolidação e publicação, nos termos do art. 37 desta Lei;
- III - recomendar medidas para aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos necessários à implementação desta Lei;
- IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento desta Lei; e
- V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22.

Para garantir a participação efetiva dos servidores designados para cumprir essas atribuições, a SEPLAG investiu em capacitações semestrais com informações gerais sobre o direito à informação, dados sobre a evolução da implementação do Projeto Niterói Transparente e novidades sobre a política de transparência a nível mundial. Com isso, a ideia foi consolidar junto aos servidores a transparência como política *path dependence* (ABRUCIO E GAETANI, 2006) ou seja, que seja garantida a partir de um “estágio de não-retorno”, considerando a previsão de sua implementação obrigatória dentro dos parâmetros legais.

No início da implementação da LAI foram desafiadores, principalmente, cumprir o prazo de 20 dias previsto em Lei, bem como mudar a cultura de tramitação das solicitações de informação de encaminhamento via processo físico para um sistema interno intitulado i-SIC. Os atrasos gerados em função da tramitação morosa dos processos de pedido de informação ocorridos no primeiro ano de implementação da LAI foram completamente superados.

Atualmente a Prefeitura de Niterói não possui mais pedidos em atraso, bem como recebeu pouquíssimos recursos. Na última medição realizada em 16 de maio de 2016 foram verificados 344 pedidos de acesso à informação recebidos, sendo 333 respondidos, 11 em tramitação e apenas 20 recursos/reclamações interpostos.



Igualmente a participação dos servidores para disponibilizar editais e contratos na íntegra em seus sites institucionais foi crucial para garantir os bons resultados nos *rankings* da transparência. Adicionalmente há que se ressaltar a atuação dos servidores na implementação do *software* e-Cidade na Prefeitura que consolida os dados de receita, despesa e folha de pagamento que alimentam o Portal da Transparência. Houve uma quebra de paradigma na Prefeitura com a utilização do sistema e, com isso, um grande investimento em capacitação dos servidores para que utilizassem o e-Cidade como ferramenta única de registro das informações da Prefeitura.

4.4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E MONITORAMENTO DOS RESULTADOS

O Projeto Niterói Transparente integra o “Plano Estratégico Niterói que Queremos 2013 - 2033⁴” que contém 07 áreas de resultado e 32 projetos estruturadores que deverão ser entregues à população até o final de 2016. Como um dos projetos estruturadores do município é destacado como uma das prioridades de gestão e monitorado pelo Núcleo de Gestão Estratégica - vinculado diretamente ao gabinete do Prefeito para monitorar a execução dos projetos.

O monitoramento é realizado por meio de um sistema informatizado de gestão desenvolvido e possui o detalhamento de todos os projetos estruturadores da Prefeitura intitulado NITGEOR. O Núcleo de Gestão Estratégica possui articulação direta com cada um dos gestores dos 32 projetos estruturadores da Prefeitura e é responsável por informar o Prefeito em relação a problemas identificados e avanços na execução das ações.

4.5. GESTÃO DA INFORMAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

⁴ O livro do Plano Estratégico está disponível no link: <http://niteroifeitaporvoce.com.br/>



Quando a atual gestão assumiu o governo em janeiro de 2013 identificou que as instalações da Prefeitura, além de precárias, não possuíam o aparato tecnológico para garantir condições mínimas de trabalho. O parque tecnológico parado no tempo assemelhava-se a uma estrutura da década de 80. Além disso, coexistiam na Prefeitura 46 sistemas de protocolo, 11 folhas de pagamento e 10 sistemas contábeis operando de forma desintegrada e em plataformas obsoletas.

Diante desse cenário, junto ao Estado do Rio de Janeiro e o PRODERJ, a SEPLAG faz uma adesão ao Programa Municípios Eficientes para adotar o *software* de gestão integrada e-Cidade. Este *software* possui diversos módulos complementares entre si e permite o gerenciamento das informações em tempo real com a integração de dados para a tomada de decisão dos gestores.

Os módulos do sistema e-cidade são agrupados em diferentes áreas, quais sejam:

- **ÁREA FINANCEIRA:** orçamento, PPA e LDO, contabilidade, empenho e tesouraria;
- **ÁREA RECURSOS HUMANOS:** estágio probatório, recursos humanos, folha de pagamento;
- **ÁREA PATRIMONIAL:** compras (pré-empenho), licitações, contratos, almoxarifado, patrimônio, protocolo, ouvidoria, frota (veículos);
- **ÁREA TRIBUTÁRIA (SMF):** arrecadação, cadastro técnico municipal, cadastro, sócio e econômico, ITBI, cobrança administrativa, projetos, notificações, fiscalização, cemitério, contribuição, inflatores;
- **PORTAL DA TRANSPARÊNCIA:** disponibilização *on-line* na internet das informações cadastradas no sistema e-cidade de contabilidade, recursos humanos e contratos.

Com o avanço da implementação do e-Cidade no município foi possível garantir a disponibilização de dados fidedignos de receita e despesa em tempo real - certamente um dos itens mais difíceis de cumprir sem contar com um sistema de gestão integrada. Quando o governo Rodrigo Neves começou no município as



planilhas de prestações de contas eram geradas pelos órgãos em sistemas distintos, enviados em processos físicos e redigados em planilha *Excel*.

A modernização do parque tecnológico da Prefeitura foi garantida por meio de recursos financeiros da linha PMAT de financiamento do BNDES. Foram obtidos 28 milhões de reais por meio de empréstimo para investir em modernização da gestão. Além da implementação do sistema e-Cidade, entre os projetos suportados com esse recurso estão: o investimento em outras frentes de transparência, como a construção do SIC Físico, desenvolvimento e suporte aos sistemas de tramitação dos pedidos de informação e a aquisição de equipamentos de informática para renovar o parque tecnológico da administração municipal.

4.6. PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

No município de Niterói as organizações sociais tiveram papel importante para influenciar a implementação e desenvolvimento das iniciativas de transparência no município. Ainda durante as campanhas das eleições municipais de 2012, as ONGs de Niterói⁵ que participaram da Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) promovida pela CGU em municípios, estados e governo federal elaboraram uma “carta de compromisso pela transparência” para candidatos.

Nesta carta os candidatos deveriam, entre outras coisas, se comprometer em:

- Apoiar a implementação da Lei da Ficha Limpa Municipal;
- Implantar o Portal da Transparência Municipal tendo como referência o modelo utilizado pela Controladoria Geral da União;
- Encaminhar e implantar o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, com composição equivalente a adotada na CONSOCIAL;

⁵ Notadamente as organizações mais participativas no tema da transparência no município são “Observatório Social de Niterói” e “Niterói como Vamos”. Ambas fazem parte de redes nacionais de mobilização que agregam outras organizações de mesmo perfil em outros estados e municípios brasileiros.



- Garantir recursos orçamentários para infraestrutura de rede, equipamentos de informática, acesso à internet e capacitação dos servidores para implementar integralmente a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei 12.527/11 (LAI).

Após o início do governo tais organizações continuaram acompanhando as ações do governo e exigindo o cumprimento dos compromissos assumidos. Foram marcos desta participação: a aprovação da legislação da LAI no município, a inauguração do SIC, a realização do evento Olho Vivo no Dinheiro Público e a aprovação da Lei nº 3.188 de dezembro de 2015 que organiza a Política Municipal da Transparência e cria o Conselho Municipal da Transparência e Controle Social.

A construção da Lei nº 3.188/2015 contou com a participação ativa da sociedade civil que em reuniões com a SEPLAG e a Procuradoria Geral do Município (PGM) discutiu os termos sob os quais a legislação seria criada. Optou-se pela composição paritária dos membros do poder executivo da sociedade civil e governo, além de um representante da Câmara Municipal dos Vereadores. Após eleição dos membros da sociedade civil e indicação dos representantes do governo foi publicada a portaria com a nomeação e a posse do Conselho contará com a participação do chefe do poder executivo e se dará no mês de maio de 2016.

Sobre o papel que o Conselho exercerá no município, a Secretária Giovanna Victer da SEPLAG comentou:

Os projetos na área de transparência em Niterói têm obtido excelentes avaliações da Controladoria Geral da União e do Ministério Público. A expectativa é de que o Conselho permitirá a Niterói avançar ainda mais a partir da contribuição da sociedade civil na proposição e avaliação dos projetos de transparência, fundamentais para o fortalecimento da gestão governamental (SEPLAG Niterói, 2015).

Por fim, convém ressaltar que a participação da sociedade civil se mostrou de suma importância não apenas para a instalação das medidas de transparência no município, mas também para cobrar do poder público a implementação efetiva da LAI e também a publicação dos editais e contratos.

4.7. CORPO TÉCNICO: OS ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPARÊNCIA



No caso da implementação do “Niterói Transparente” foi possível reconhecer a prioridade política pelo Prefeito Rodrigo Neves como ponto crucial para o desenvolvimento das medidas que levaram ao êxito do projeto. Igualmente importante foi a participação do corpo técnico da SEPLAG de Niterói para implementar o modelo do Choque de Gestão na Prefeitura e as medidas de transparência.

As Secretárias da SEPLAG Niterói, Patrícia Audi (2013-2015) e Giovanna Victer (2015 – atual), pertencem a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo federal, respectivamente da 3ª e 13ª turma. Antes de se ocupar a cadeira de Secretária Municipal, trabalharam em posições estratégicas em órgãos do Governo Federal como INSS, Ministério do Planejamento e Secretaria de Assuntos Estratégicos na Presidência da República. No âmbito federal a implementação das medidas de transparência está consolidada e serve como referência para os entes subnacionais. Por isso, a bagagem acumulada no Governo Federal contribuiu sobremaneira para implementar as medidas de transparência em Niterói.

Importante ressaltar que a então Secretária, Patrícia Audi, saiu da SEPLAG para assumir o cargo de Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União na CGU. Responsável no órgão por dar respaldo à implementação da LAI e ao Portal da Transparência em diferentes entes, enfatizou ao comentar os resultados da Escala Brasil Transparente: *“Se não houver interesse do chefe do Executivo municipal, a transparência de nenhum município será implementada. Ela sofre resistências internas”* (GAZETA ON LINE, 2015).

Dentro da SEPLAG o Projeto Niterói Transparente foi alocado na Subsecretaria de Modernização da Gestão considerando a necessidade de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação, a interface do projeto de transparência com o e-Cidade e a competência técnica da equipe que concentra servidores com *expertise* na em gestão pública, bem como em gestão de projetos e TI.

4.8. ENFORCEMENT DAS LEGISLAÇÕES E RATINGS



Este fator foi um grande aliado principalmente para o cumprimento da transparência ativa pelo Projeto Niterói Transparente. Isso porque a avaliação aplicada pelo MPF dos portais de transparência no país gera uma ação civil pública para que todos os itens sejam cumpridos pelos entes.

À época da primeira avaliação em maio de 2015 a Prefeitura de Niterói obteve a nota 7,6 e a motivação de manter-se com bom desempenho levou o governo a aprimorar suas ações na área de transparência até atingir a nota máxima da avaliação, novamente aplicada em dezembro de 2015.

No que diz respeito a avaliação da transparência passiva aplicada pela CGU a exposição positiva do município pelo reconhecimento da nota 10 foi o resultado da boa implementação e compromisso municipal com a aplicação da Lei. Contudo, não foi algo que motivou o avanço das medidas como no caso do *ranking* do MPF.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar as condições e fatores que podem explicar o bom nível de cumprimento da transparência ativa e passiva pelos municípios brasileiros utilizando como estudo de caso da Prefeitura de Niterói. Com base no estudo empírico realizado por Zuccolotto (2014) sobre os fatores que influenciam o bom desempenho de estados brasileiros no cumprimento da transparência fiscal, foram observados como os mais relevantes para explicar o caso de Niterói: a) prioridade política; b) crise fiscal; c) envolvimento dos servidores; d) planejamento estratégico e monitoramento dos resultados; e) gestão da informação e modernização da administração pública; f) participação da sociedade civil; g) corpo técnico; e h) *enforcement* das legislações e *ratings*.

O caso de Niterói demonstrou, sobretudo, que a transparência é resultado de um trabalho consistente da Prefeitura em melhoria da gestão pública em diversas frentes, sendo a transparência a “cereja do bolo” do reconhecimento deste esforço massivo em modernização do parque tecnológico e de infraestrutura, além de



medidas em prol da gestão responsável das contas públicas. O aporte de 28 milhões do PMAT/BNDES para viabilizar tais projetos mostrou-se como de suma importância.

Em 2016 o Projeto Niterói Transparente prevê a consolidação do trabalho realizado nestes quatro anos de gestão do governo. São prioridades deste ano: a geração de mais informações em formato aberto, a publicação de todos os contratos efetivados pelo conjunto de órgãos/entidades, além da posse e início dos trabalhos do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Garantir a institucionalização da Política Municipal de Transparência também é um aspecto prioritário para a perenidade das conquistas obtidas e o consequente aprofundamento das medidas adotadas.

O baixo nível de cumprimento do arcabouço legal da transparência pelos municípios brasileiros deve ser compreendido dentro da necessidade de maiores investimentos e incentivos em modernização da gestão. Nesse sentido, o aporte financeiro e o apoio técnico dos Governos Federal e Estadual podem contribuir para aprimorar a política de transparência dos governos locais. A independência dos órgãos de controle como MPF e CGU para fiscalizar os municípios e exigir o cumprimento da transparência ativa e passiva também cumpre papel decisivo para o avanço da transparência no país.



REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. (1996). **A Descentralização como Condição de Governabilidade**: solução ou miragem. Espaço & Debates, São Paulo, v. XVI, n.39, p. 75-87.
- BIRKINSHAW, P. (2006). **Freedom of information and openness**: fundamental human rights.
- BLACK, J. (1997). *Administrative Law Review*, 58(1), 177–218. Transparent Policy Measures. In J. Black (Ed.), *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford: Oxford University Press.
- GRIGORESCU, A. (2003). **International Organizations and Government Transparency**: Linking the International and Domestic Realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643– 667. doi:10.1046/j.0020-8833.2003.04704003.x Acesso em: 2016-05-01.
- CUNHA, M. A. V. C., et al. (2015). **Projeto Democracia Digital: Panorama da Transparência Governamental no Brasil**. São Paulo: FGV, v. 1, p. 63.
- LIMONGI. (2006). **A democracia no Brasil**: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, (76), 17-41.
- LOUREIRO, M., TEIXEIRA, M., & PRADO, O. (2008). **Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo**: transparência das contas públicas. *Revista Organização & Sociedade*, 15(47), 107–119. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Construção+de+Instituições+Democráticas+no+Brasil+Contemporâneo:+Transparência+das+Contas+Pública+s#0> Acesso em: 2016-05-01.
- MEDEIROS, ANNY KARINE DE, CRANTSCHANINOV, TAMARA ILINSKY, & SILVA, FERNANDA CRISTINA DA. (2013). **Estudos sobre accountability no Brasil**: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública,



ciência política e ciências sociais. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 745-775.

YAZYGI, A. F. (1999). **Dinero, política y transparencia**: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *9th International Anti-Corruption Conference (IACC)*, 10–15. Disponível em: <http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf>. Acesso em: 1º mai. 2016.

ZUCCOLOTTO, Robson. (2014). **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido**: evidências nos estados brasileiros. 2014. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-17122014-183102/>>. Acesso em: 1º mai. 2016..

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. (2015). **Transparência: reposicionando o debate**. Santa Catarina: *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, p. 137.

Sites e reportagens consultados

NEVES, Rodrigo. **Questão de transparência**. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, 01 jan. 2016. Disponível em: <<http://noblato.globo.com/geral/noticia/2016/01/questao-de-transparencia.html>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

NITERÓI, Prefeitura Municipal. **Niterói adere ao programa Brasil Transparente com a CGU**. Niterói, 2013. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1568:pr-efeito-rodrigo-neves-assina-com-a-cgu-adesao-de-niteroi-ao-programa-brasil-transparente>. Acesso em: 13 mai. 2016.

NITERÓI, Prefeitura Municipal. **Niterói é primeiro lugar em ranking de transparência estadual**. Niterói, 2015. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3078:2015-05-26-19-08-53>. Acesso em: 13 mai. 2016.



NITERÓI, Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle**. Niterói cria política e Conselho Municipal de Transparência e Controle Social. Niterói, 2015. Disponível em: <http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br:8080/artigo_detalhe.jsf?id=104>. Acesso em: 13 mai. 2016.

Transparência merece zero em 63% das cidades do Espírito Santo. Gazeta Online. Vila Velha, 31 ago. 2015. Disponível em: <http://www.gazetaonline.com.br/_conteudo/2015/08/noticias/politica/3907553-transparencia-merece-zero-em-63-das-cidades-do-espírito-santo.html>. Acesso em: 13 mai. 2016.

AUTORIA

Marilia Sorrini Peres Ortiz – Mestre em Administração Pública e Governo (FGV) e Graduada em Gestão de Políticas Públicas (USP). Gerente de Projetos na Secretaria de Planejamento, Modernização de Gestão e Controle (SEPLAG) – Prefeitura de Niterói/RJ.

Endereço eletrônico: marisportiz@gmail.com

Fabício Fernandes Moça – Mestrando em Sistemas de Gestão pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-Graduado no MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas-FGV (2011). Graduado em Segurança Pública no Curso de Formação de Oficiais pela Academia de Polícia Militar D. João VI (1999). Subsecretário de Modernização da Gestão na Secretaria de Planejamento, Modernização de Gestão e Controle (SEPLAG) – Prefeitura de Niterói/RJ.

Endereço eletrônico: fabricao.pmerj@gmail.com

