



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

MARCOS RODRIGUES DE ALMEIDA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: análise das licitações e contratos administrativos
realizados na SUDAM - 2015 a 2022

BELÉM - PA

2023

MARCOS RODRIGUES DE ALMEIDA

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: análise das licitações e contratos administrativos
realizados na SUDAM - 2015 a 2022**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Dra. Marina Yassuko Toma

BELÉM - PA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A447t Almeida, Marcos Rodrigues de.
Transparência Pública : análise das licitações e contratos
administrativos realizados na SUDAM 2015 a 2022 / Marcos
Rodrigues de Almeida. — 2023.
83 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Marina Yassuko Toma
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Belém, 2023.

1. Administração Pública. 2. Governança. 3. Publicidade.
4. Transparência. I. Título.

CDD 351

MARCOS RODRIGUES DE ALMEIDA

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: análise das licitações e contratos administrativos
realizados na SUDAM - 2015 a 2022

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientadora: Profa. Dra. Marina Yassuko Toma

Data de aprovação: ___/___/___

Conceito: _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. MARINA YASSUKO TOMA - Orientadora
PPGGP/NAEA/UFPA
Presidente da Banca Examinadora

Profa. Dra. ROSANA PEREIRA FERNANDES
PPGGP/NAEA/UFPA
Membro Interno

Prof. Dr. HERIBERTO WAGNER AMANAJÁS PENA
PPGTEC/CCNT/UEPA
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

À Deus e à força da vida, que nos fazem enfrentar os desafios e crescer.

Às minhas filhas pelo apoio e compreensão requeridos em qualquer tempo.

À sociedade, através da Universidade Federal do Pará e seus colaboradores, pelas oportunidades de estudo e trabalho.

À Profa. Dra. Marina Yassuko Toma pela confiança depositada, pela paciência, pela compreensão, pelo conhecimento transmitido e pela orientação segura.

Aos amigos Klener e Selma pelo auxílio nos momentos decisivos e difíceis.

Aos colaboradores Prof. Dr. Heriberto Pena (Uepa) e Marcelo Santos, pelo apoio, incentivo e cooperação significativos.

Aos colegas e amigos do mestrado que enfrentam dificuldades e crescem com as adversidades.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização desta pesquisa.

“Descobrir consiste em olhar para o que todo mundo está vendo e pensar uma coisa diferente” - Roger Von Oech

RESUMO

A Administração pública tem o dever de publicizar seus atos de compras, sobretudo com o advento da Lei nº 12.527/2011, a chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu como diretrizes da governança pública o uso da publicidade como preceito geral no cumprimento dos dispositivos legais relativos às práticas da transparência em seus processos licitatórios e na gestão de suas compras e contratações. As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestarem contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Desse modo a trilha de uma boa governança perpassa, dentre outros princípios, pela transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta. Essa temática recebeu maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência - e a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI). Considerando que a SUDAM está neste contexto de agente do governo que tem a obrigação de dar transparência de suas compras, este trabalho se pauta na comprovação da boa governança pública, no que diz respeito à Transparência ativa das licitações e contratos no período de 2015 a 2022. Destarte, foi formulado o seguinte problema a ser tratado e contextualizado: De que forma a SUDAM pode demonstrar o nível de transparência ativa nos seus contratos realizados no período de 2015 a 2022? A partir de uma exploração bibliográfica e documental, o escopo metodológico proposto se divide em duas partes. Na primeira foi apresentada a aplicação de um indicador capaz de mensurar os níveis de transparência no processo de aquisição e contratação na administração pública; e a segunda apresentou um indicador que se propôs a mensurar os níveis de transparência no processo de publicidade nas aquisições e contratações públicas.

Palavras Chave: administração pública; governança; publicidade; transparência

ABSTRACT

The Public Administration has a duty to publicize its purchases, especially with the advent of Law n° 12.527/2011, the so-called Access to Information Law (LAI), which established as public governance guidelines the use of advertising as a general precept. in compliance with legal provisions relating to transparency practices in its bidding processes and in the management of its purchases and contracts. The entities that make up the structure of the Brazilian public administration are required by the Federal Constitution to account for the use of public resources and to respect the principle of publicity, among other principles of public administration. In this way, the path of good governance permeates, among other principles, the transparency of the accounts of public entities and their component bodies in direct and indirect administration. This theme has received greater prominence in recent laws, such as the Fiscal Responsibility Law (LRF), of May 4, 2000, Complementary Law 131/2009 - Transparency Law - and Law No. 12.527/2011 - Access to Information Law (LAI). Considering that SUDAM is in this context of a government agent that has an obligation to provide transparency in its purchases, this work is based on proving good public governance, with regard to active transparency of bids and contracts in the period from 2015 to 2022. Thus, the following problem was formulated to be addressed and contextualized: How can SUDAM demonstrate the level of active transparency in its contracts carried out in the period from 2015 to 2022? Based on a bibliographical and documentary exploration, the proposed methodological scope is divided into two parts. In the first, the application of an indicator capable of measuring the levels of transparency in the acquisition and contracting process in public administration was presented; and the second presented an indicator that proposed to measure the levels of transparency in the publicity process in public acquisitions and contracting.

Key words: public administration; governance; publicity; transparency

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Princípios básicos de governança para o setor público.....	25
Figura 2 - Referencial Básico de Governança.....	27
Figura 3 - Linha do Tempo da Transparência no Brasil.....	34
Figura 4 - Modalidades de Acesso a Informação.....	36
Figura 5 - Etapas da pesquisa sobre transparência ativa.....	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
CF	Constituição Federal
LAI	Lei de Acesso à Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
CGU	Controladoria Geral da União
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
EBT	Escala Brasil Transparente
MPF	Ministério Público Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	OBJETIVOS: GERAL E ESPECÍFICOS.....	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	A GOVERNANÇA	19
2.1.1	Governança corporativa.....	22
2.1.2	Governança no setor público.....	23
2.2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	30
2.2.1	Transparência (Cronologia no Brasil)	33
2.2.2	Transparência Ativa e Passiva.....	36
2.3	A TRANSPARÊNCIA E SUAS DIMENSÕES.....	41
2.3.1	Publicidade.....	41
2.3.2	Controle Social e <i>Accountability</i>.....	42
2.3.3	Tecnologia de Gestão da Informação.....	44
2.3.4	Eficiência.....	46
3	METODOLOGIA.....	48
3.1	TIPO DE PESQUISA.....	49
3.2	COLETA DOS DADOS.....	49
3.3	DEFINIÇÃO DAS ETAPAS.....	51
3.4	MODELO DE ANÁLISE.....	53
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	54
4.1	LOCUS NA PESQUISA.....	54
4.2	COMPRAS PÚBLICAS NA SUDAM.....	56
4.3	CONTRATOS NA SUDAM.....	58
4.4	RESULTADOS DOS CÁLCULOS DOS ÍNDICES.....	59
4.4.1	Transparência no Processo de Contratação.....	60
4.4.2	Transparência no Processo de publicidade das Contratações.....	65
5	CONCLUSÕES.....	71
	REFERÊNCIAS.....	76

1 INTRODUÇÃO

As aquisições de bens e serviços públicos representam uma das áreas mais importantes da atividade da Administração Pública. O poder de compra do Estado pode ser avaliado pelo seu impacto na economia. Segundo Lima (2015), o setor de compras do governo é um mercado “estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano - somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que envolvem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações”. De acordo com informações do IPEA em 2019, o governo federal é o maior comprador do Estado brasileiro, sendo que as compras e contratações realizadas pelo Governo Federal no período de 2006 a 2017 representaram 12,5% do PIB brasileiro.

As contratações de serviços, assim como as aquisições de bens pela Administração Pública, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos aqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. A Lei nº 8.666/1993 é o principal dispositivo legal a disciplinar as licitações públicas no Brasil.

Atualmente, as aquisições de bens e as contratações de empresas para a prestação de serviços são feitas, no âmbito da Administração Pública federal, preferencialmente, por pregão, na sua forma eletrônica. O pregão eletrônico caracteriza-se pela utilização de recursos de tecnologia de informação nos procedimentos licitatórios, proporcionando a comunicação e a interação a distância, pela internet, entre os agentes públicos responsáveis pela licitação (pregoeiro e equipe de apoio) e os licitantes (empresas interessadas em fornecer ou contratar com a Administração). Destacam-se entre as vantagens proporcionadas por este instrumento a maior celeridade dos procedimentos, a ampliação do leque de interessados e a maior transparência e publicidade dos atos administrativos.

Nesta pesquisa a proposta de avaliação da transparência pública dos gastos com aquisições foi feita a partir de dados das licitações e contratos ocorridos no período de 2015-2022, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, autarquia federal de fomento ao desenvolvimento regional da região brasileira denominada como Amazônia Legal, cuja sede administrativa fica localizada na cidade de Belém, capital do estado do Pará.

Como já citado anteriormente, há um volume considerável de aquisições de bens e serviços pela SUDAM, seja por Dispensa, Inexigibilidade ou Pregão Eletrônico, e a Administração tem o dever de pautar todo o processo licitatório com celeridade e

economicidade. Nesse sentido tem se observado que a Autarquia vem zelando pelo cumprimento do dever de publicizar seus atos de compras, sobretudo desde 2005, com a edição do Decreto nº 5.540/2005, e com o advento da Lei nº 12.527/2011, a chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu como diretrizes da governança pública o uso da publicidade como preceito geral no cumprimento dos dispositivos legais relativos às práticas da transparência em seus processos licitatórios e na gestão de suas compras e contratações, esta pesquisa se propôs a verificar se a SUDAM vem atendendo a contento o princípio da transparência como fortalecimento do interesse público.

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Desse modo a trilha de uma boa governança perpassa, dentre outros princípios, pela transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta. Essa temática recebeu maior destaque em leis recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar 131/2009 - lei da Transparência - e a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

O foco deste trabalho se pautou na comprovação da boa governança pública, no que diz respeito à Transparência ativa, cujo princípio exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas.

No âmbito da Administração pública brasileira, sobretudo nos Órgãos da esfera do executivo federal, a leitura dos normativos e da legislação temática não apresenta uma forma de mensurar o atendimento dessa transparência das compras públicas, pela ausência de elementos ou indicadores que possam aferir esse cumprimento adstrito a todo o regramento legal a que a Administração pública federal está sujeita.

Partindo dessas premissas, o autor se propôs a analisar no âmbito da administração pública os níveis de transparência ativa nos contratos realizados na SUDAM no período de 2015-2022, sob a ótica da Transparência, em razão do período a partir do qual a Sudam passou a disponibilizar em seu website oficial as informações sobre as licitações, em que pese a Lei de Acesso a Informação ter sido publicada em 2011. Para isso foi utilizada, além da revisão da literatura do tema, uma parte considerável de informações através da coleta de dados diretamente do sítio da autarquia, de outros sítios governamentais, bem como de sistemas internos de informação (Sistema Eletrônico de Informações - SEI), Sistema Integrado de

Administração de Pessoal - SIAPE e Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG).

Diante do que foi exposto, foi formulado o problema a ser tratado e contextualizado:

- De que forma a SUDAM pode demonstrar o nível de transparência ativa nos seus contratos realizados no período de 2015 a 2022?

1.1 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Objetivo Geral

Analisar no âmbito da administração pública os níveis de transparência ativa nos contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022.

Objetivos Específicos

Delineamos dois objetivos específicos a serem alcançados:

- Coletar dados e informações sobre os contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022.

- Analisar as licitações e os contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022.

- Apresentar 2 indicadores que se propõem a mensurar os níveis de transparência nos processos de aquisição e publicidade das contratações na SUDAM no período de 2015 a 2022.

Uma hipótese proposta para essa temática é que a SUDAM pode demonstrar o nível de transparência ativa nos seus contratos administrativos realizados no período de 2015 a 2022, sob as perspectivas das modalidades de contratações e do nível de publicidade desses contratos para a sociedade.

Assim, esta pesquisa pretendeu identificar e analisar o cumprimento da transparência ativa, na administração pública brasileira, com enfoque na divulgação das informações das compras realizadas pela Sudam. A pesquisa apresentada foi de natureza aplicada, para a qual foi adotada uma abordagem qualitativa. Quanto aos objetivos, tratou-se de uma pesquisa exploratória. Foi realizada uma revisão de literatura, visando formar a base conceitual e legal para a abordagem do problema. O projeto está organizado em cinco seções, nas quais são discutidas as seguintes questões: a conceituação de Governança pública, a dimensão do princípio constitucional da publicidade, a Transparência das compras públicas, na vertente de transparência ativa, a Sudam como agente de fomento na Amazônia e o cumprimento efetivo da Transparência na divulgação das informações acerca das compras realizadas pela Sudam.

Com base nessas discussões a proposta foi verificar a derivação legal, as funções e os entendimentos dos princípios da publicidade e transparência aplicados à evidenciação das compras públicas. A metodologia consistiu em duas etapas, desenvolvidas paralelamente: Identificação dos níveis de transparência ativa nos principais meios de comunicação oficial do governo federal, através da proposta de criação de dois índices de aferição dessa vertente da transparência pública. Dessa forma, o produto final para a transparência ativa foi a proposta de dois índices de transparência, demonstrados no item da Metodologia deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este item como objetivo proporcionar o embasamento teórico e conceitual necessários para o entendimento do tema em estudo. Traz em seu bojo a abordagem de questões sobre administração pública, governança do setor público, transparência pública e exigência legal com abordagem em transparência ativa.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como lei geral das licitações, instituiu como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Ela tinha por objetivo resolver problemas de controle dos atos administrativos, bem como coibir desmandos dos gestores públicos. Dessa forma, ela definiu os princípios norteadores que vão desde a confecção do Termo de Referência até a gestão das contratações.

Com o propósito de dar maior agilidade às compras, foi instituído o pregão na forma presencial, com a edição da Medida Provisória nº 2026/2000. E com a Lei nº 10.520/2002 regulamentou-se o pregão na forma eletrônica, com a intenção de garantir a celeridade do processo licitatório, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

Para Di Pietro (2006 p. 358), o pregão pode ser definido como “a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública”. Nesta modalidade de licitação a Administração Pública seleciona o fornecedor que apresentar as melhores propostas na aquisição de bens e serviços comuns.

A utilização do pregão eletrônico no âmbito dos Estados e Municípios foi admitida pela Lei nº 10.520/2002, que dispõe em seu art. 2º, § 1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

Com a edição do Novo Decreto 10.024/19 houve uma atualização no regramento do Pregão, através de uma norma mais atual nas licitações, em especial aquelas realizadas pelo Governo Federal.

Foi publicada no dia 01/04/2021 a nova Lei Geral de Licitações (Lei nº 14.133/21), que substitui, além da Lei nº 8.666/93, também as Leis nº 10.520/2002 e nº 462/2011, referentes, respectivamente, à Lei do Pregão e à do Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

Embora tenha sido publicada em 2021, a nova lei convive ainda com as outras leis supramencionadas, já que se previu, em seu artigo 191, o prazo de dois anos - até abril de 2023 - para a revogação das normas anteriores.

Ressaltamos o destaque ao pregão devido ser atualmente a modalidade de licitação com maior volume de compras na Administração pública.

Com o objetivo de fomentar o acesso à informação, segundo Carvalho Filho (2018, p. 92), a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88) dedicou diversos dispositivos ao tema, dentre os quais o art. 5º, inciso XXXIII, art. 37 § 3º e art. 216, os quais estabeleceram, dentre outros, a garantia fundamental dos cidadãos ao direito de acesso às informações governamentais, com exceção daquelas classificadas como sigilosas, imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Os recursos públicos devem ser utilizados de modo que atendam às necessidades dos cidadãos com respeito ao Estado Democrático de Direito e aos diversos princípios relativos ao uso dos recursos públicos. A respeito da publicação da utilização desses recursos públicos, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, p. 2), assim define um dos princípios básicos de governança, a transparência:

Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Nesse sentido entende-se que a transparência ultrapassa a mera divulgação de informações, uma vez que deve ter uma linguagem clara e compreensível. No setor público trata-se de uma evolução, uma vez que a transparência estava fundamentada no princípio da publicidade, conforme art. 37, caput da CF/88.

Tratada como princípio constitucional ligado à prestação de contas, a publicidade na administração pública brasileira está estabelecida como princípio no artigo 37 da CF/88 e detalhada em seu § 1º.

Desse princípio extrai-se o entendimento de que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático. Sobre a essência desse princípio constitucional “destaca-se o caráter educativo, informativo ou de orientação social das divulgações, exigido pelo artigo 37 da CF/88, que revela a preocupação da assembleia constituinte com a compreensibilidade das informações para o controle social” (PLATT NETO et al., 2010, p. 2).

Tal princípio surgiu da necessidade de a sociedade ter controle dos recursos adquiridos pelo Estado e da forma com que estes recursos foram gastos.

Trazendo um pouco dos primórdios da relação entre a publicidade e o poder político, o opúsculo de Kant (1795), a publicidade, como princípio, está relacionada à qualidade moral de razões ou argumentos que justificam ações e decisões na vida pública. Dessa forma, em Kant a máxima da publicidade é um teste de suficiência moral. O que quer que seja reprovado neste princípio fica destituído de base moral.

Jeremy Bentham (1839), por sua vez, aborda a publicidade como forma de evitar o abuso do poder político por parte das autoridades. Seria uma forma de garantir que o poder político no Estado não seja desviado para beneficiar os agentes públicos em prejuízo do interesse geral. Tanto na visão de Kant como em Bentham, a publicidade é um instrumento para o alinhamento entre o comportamento do indivíduo e as normas morais gerais voltadas para o benefício de todos.

Para atender a essa necessidade de controle dos gastos públicos e a sua publicidade à sociedade foi criada, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000), que “além de condicionar os gastos públicos à capacidade de arrecadação de receita dos entes políticos, também promoveu a transparência dos gastos públicos” (CRUZ et al, 2001, p. 180).

Cruz et al (2001, p.183) apresenta o seguinte entendimento acerca da transparência dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informação relativa às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi alterada pela Lei Complementar 131/2009, mais conhecida como a Lei da Transparência. Segundo Santin (2020, p. 6), essa alteração se refere à transparência da gestão fiscal. Com isso, o texto inova e determina que “sejam disponíveis em tempo real informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A proposta de criação da Lei da Transparência (LC 131/2009) foi para acrescentar alguns dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente no que diz respeito à disponibilização em tempo real das receitas e despesas de todas as entidades públicas em um site na internet, sejam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A partir da

referida lei se tornaram obrigatórios os Portais da Transparência para todos os entes da Federação.

Em consonância com a Lei da Transparência surgiu a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), representando um novo paradigma para a transparência governamental no Brasil. Criada em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), teve o propósito de regulamentar o direito constitucional a todos os cidadãos de ter acesso às informações públicas, com o mesmo alcance de aplicação da Lei da Transparência, ou seja, aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Tendo como eixo o princípio fundamental de que o acesso à informação pública deve ser a regra, e o sigilo somente a exceção, a LAI tem sua instrumentalidade quando define mecanismos, prazos e procedimentos para que ocorra a entrega das informações solicitadas à administração pública pelos cidadãos, atuando assim como forma de garantir o exercício pleno do direito de acesso previsto na Constituição Federal.

Segundo o Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal/2019, a LAI é dirigida a todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta, com a orientação de que a divulgação ativa de dados e informações relativas à Lei de Acesso à Informação, nos sites institucionais dos órgãos ou entidades, deve ser feita em seção específica denominada “Acesso à Informação” e disponibilizada, necessariamente, no menu principal das páginas. Esse menu deve ser composto por diversos itens, cada um aberto em página própria.

Outra característica importante desta Lei é a determinação de que os Órgãos e entidades públicas devem divulgar um rol mínimo de informações, de maneira proativa por meio da internet.

Assim, no que diz respeito à publicização dos atos do governo, é cediço que esta Lei representou um importante instrumento de consolidação do regime democrático brasileiro, contribuindo de maneira marcante para o fortalecimento das políticas de transparência pública.

2.1 A GOVERNANÇA

A transparência é um dos aspectos importantes da governança, pois seu propósito se caracteriza pelo desejo da Administração divulgar seus atos e decisões para as partes interessadas e para a população. Preliminarmente cabe-nos tecer alguns comentários conceituais sobre a governança, a fim de aprofundarmos a temática proposta neste ponto.

A origem da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção. Em linha gerais, o significado fundamental de governança seria dirigir a economia e a sociedade visando alcançar os objetivos coletivos. Esse processo envolveria a identificação das metas desejadas e depois identificar os meios para alcançar essas metas.

A respeito do início da utilização da governança na sociedade, de acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 169):

não se sabe ao certo a data em que os conceitos de governança começaram a ser utilizados. A partir do momento em que o ser humano começou a delegação de tarefas a outros, sempre esteve presente a preocupação da construção de mecanismos que permitissem ao delegante ter maior certeza de que suas orientações serão observadas pelo delegado.

O conceito de governança, “tradicionalmente associado com a capacidade financeira e administrativa de uma organização de implementar suas políticas, tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão das políticas públicas” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 190).

Assim, governança passa a ser vista agora como "o conjunto dos mecanismos/procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos" (DINIZ, 1997, p.174).

Com efeito, o termo governança entra no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas trazendo conceitos aparentemente contraditórios ideologicamente. Segundo Peters & Pierre (1998), a governança é um complemento à concepção tradicional da administração pública, uma vez que seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, assim como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Ainda dentro dessa perspectiva dos autores, os pontos centrais da governança se referiam à adaptação e à transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público, o que apontava para a redução do tamanho da máquina administrativa, um enfoque crescente na competição e no aumento de sua eficiência.

Apesar dos diversos conceitos para compreender a governança,

[...] é possível perceber que existe uma convergência para alguns pilares afetos a transparência, ao direcionamento das ações ao controle do uso dos recursos, à capacidade de articulação e coordenação dos diversos segmentos interessados (*stakeholders*) e do atendimento efetivo das necessidades do "principal (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p.171).

Conforme o Guia da Política e Governança Pública (2018, p. 13), “governança significa a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos”.

Dentro do seu arcabouço de definições, a governança está assim identificada no Referencial Básico de Governança (2013, p. 55):

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

Ainda de acordo com o Referencial Básico de Governança (2013), a governança tem seu desdobramento quanto ao interesse público, podendo ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos - cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores - com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. Para esse equilíbrio de poder, com base na Constituição Federal do Brasil, normativos e regulamentos infralegais, temos os seguintes princípios e elementos da governança no setor público: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; legitimidade; economicidade; accountability; avaliação dos resultados da gestão. Desse modo, as estruturas montadas nos mais diversos setores da gestão pública mantêm os eixos basilares de governança para o setor público no Brasil, que basicamente são: planejamento, transparência, controle, responsabilidade e prestação de contas.

Ainda de acordo com o Referencial citado, para se alcançar uma boa governança no setor público, não basta estabelecer ou definir princípios. É preciso sistematizá-los, contextualizá-los e muitas vezes mensurá-los, para que eles sejam bem entendidos e passíveis de serem colocados em prática.

Neste sentido, é o que faz o padrão de boa governança do *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), um instituto profissional para contadores que trabalham nos serviços públicos, único órgão de contabilidade profissional do Reino Unido especializado em serviços públicos. O Padrão CIPFA parte dos seguintes princípios fundamentais, a partir dos quais é montada a estrutura de governança: focar o propósito da organização e dos produtos nos cidadãos e nos usuários dos serviços; atuar de forma efetiva sob claros e bem definidos papéis e funções; promover valores para toda a organização e demonstrá-los por meio de comportamentos; tomar decisões embasadas, de forma transparente e administrando os riscos; desenvolver a capacidade dos gestores para que atuem com efetividade.

Nessa trilha de entendimento, Nardes, Altounian e Vieira (2018) afirmam que a boa governança exige uma implementação eficaz e os meios para criar coerência entre todas as atividades dos governos. Nessa ótica, ela requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito.

Cabe aqui ressaltar duas abordagens, que têm o propósito de aclarar a temática da governança: a governança corporativa e a governança no setor público.

2.1.1 Governança Corporativa

A partir do entendimento exposto sobre a governança, trazendo para uma realidade prática das entidades vemos a governança corporativa como o conjunto das melhores práticas para gerenciar uma empresa. E em alinhamento com o alcance da governança, acerca das diversas partes interessadas, a governança corporativa trata da gestão em si das entidades, a qual envolve, direta e indiretamente, acionistas, diretoria e os órgãos de fiscalização.

Essa abordagem prática da governança se mostra relevante porque procura demonstrar a materialização de uma boa gestão, transparência e eficiência nas estratégias das empresas aos investidores, sócios e demais partes interessadas.

A Governança Corporativa, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, p. 2):

é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade e o bem comum.

Considerado um dos grandes marcos da governança corporativa, o *Cadbury Report* (Relatório de Cadbury)/1992, segundo De Oliveira e Ribeiro (2016, p. 78) “foi produzido a partir de um comitê constituído no Reino Unido em 1992, para definir responsabilidades de conselheiros e executivos, visando à prestação responsável de contas e transparência”. Ainda de acordo com os autores, esse Relatório estabeleceu três princípios basilares da governança corporativa: transparência, integridade e *accountability*. A partir deste relatório o parlamento britânico instituiu um comitê que delineou sete princípios da vida pública: abnegação; integridade; objetividade; *accountability*; transparência; honestidade; liderança. O relatório

deste comitê (*Nolan Committe*) serviu como estudo preliminar para a construção do trabalho do CIPFA sobre estrutura de governança para o setor público.

Considerando que a transparência surge nessa discussão de um cenário de boas práticas dentro das organizações, a seguir será feita uma breve discussão de como o Relatório de Cadbury, importante marco da governança corporativa, influenciou o estabelecimento de diretrizes acerca da transparência para a governança dentro dos órgãos públicos.

2.1.2 Governança no setor público

No que diz respeito à temática dos princípios da governança pública, adaptados da governança corporativa, destaca-se a importância da atuação da International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contadores) - IFAC, uma das instituições privadas que se destacaram nas últimas décadas no processo de aplicação da governança corporativa no setor público.

O Referencial Básico de Governança (2013, p. 13) assevera que a governança no setor público:

é um fenômeno complexo, em constante evolução e que muda em razão do objeto e seu local de aplicação. Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Ainda na trilha do papel desempenhado pela IFAC quanto à orientação de gestores para atenderem as práticas de governança pública, conforme Slomski (2008), o chamado Estudo 13 da IFAC/PSC (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective - International Public Sector Study*), define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever práticas de governança. Os Órgãos e entidades do setor público operam sob estruturas distintas. Segundo Slomski (2008, p. 119), “é cediço que os distintos entes públicos devem satisfazer a uma variedade de objetivos que, por sua vez, são influenciados por diferentes fatores políticos, econômicos e sociais internos e externos”.

No setor público, o conceito de governança se amplia e seu significado torna-se mais abrangente do que aquele usado no mundo dos negócios privados, uma vez que engloba aspectos da gestão. Nesta linha, Slomski (2008) esclarece que a governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a

legalidade e legitimidade, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial. Assim, a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.

No Brasil, a Constituição Federal estabelece com base no caput do seu art. 37, dentre outros, os princípios da publicidade e eficiência, como elementos a serem observados na governança no setor público, além de nos incisos I e II, §3º do artigo citado estabelecer a regulamentação do acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, além da avaliação da qualidade dos serviços por parte da sociedade.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança (Referencial Básico de Governança pública, 2014, p.15), dentre os quais:

- a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de junho de 1994), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança;
- b) a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que representou um marco no controle dos gastos estatais;
- c) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea;
- d) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e
- e) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Assim, podemos perceber que tanto o texto constitucional como outros normativos corroboram o entendimento de que a governança no setor público se pauta em três Princípios: Transparência, Integridade e Prestação de Contas.

O Referencial Básico de Governança (2014, p.14) informa que segundo a *International Federation of Accountants – IFAC* (2001), a governança permite, dentre outros objetivos: “garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas”.

Ainda segundo o Referencial básico de governança (2014), quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agentes. Ainda nessa trilha os agentes, nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar

os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público. Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

Conforme o parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988 a supremacia de poder na democracia vem do povo, e esse poder é exercido por meio de seus representantes eleitos ou de forma direta. Assim, “infere-se que, no contexto público, a sociedade é o principal, pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la” (DALLARI, 2005, p. 130).

A governança pública se pauta por alguns princípios essenciais, através dos quais a Administração Pública busca atender com eficiência o atendimento de suas demandas, como agente responsável pela otimização no uso dos recursos públicos, como se demonstra na figura a seguir:

Figura 1- Princípios básicos de governança para o setor público



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Nardes, Altounian e Vieira (2018)

A aplicação desses princípios, de acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2018), tem a intenção de definir o melhor interesse da sociedade. Nesse sentido, o principal propósito pretendido para os princípios e diretrizes de governança é servir como um elemento de conexão entre esses princípios constitucionais e a atuação do agente público, de forma que este tenha preceitos mais práticos para que sua atuação se mantenha centrada no cidadão e no cumprimento cada vez mais fiel de sua missão pública.

Acerca da relação desses princípios ao regramento constitucional, segundo o Guia da Política de Governança Pública (2018, p. 37) “espera-se que a aplicação dos princípios e diretrizes de governança reforce o conteúdo normativo dos princípios constitucionais, expandindo seus respectivos campos de interpretação”.

Na trilha da compreensão do papel de organismos multilaterais que se aplicaram na observância da relação entre governança e desenvolvimento dos países, segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 175),

[...] a partir de 91 o banco Mundial começa a se aprofundar no tema, ciente da relevância da governança no desenvolvimento dos países, inclusive reforçando a partir deste momento o argumento de que boa governança e instituições fortes e responsáveis são elementos fundamentais para a redução da pobreza e construção de um desenvolvimento eficaz e sustentável.

Ainda de acordo com Nardes et al (2018), para o banco Mundial, naquele momento, governança representava a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. Essa definição evoluiu e acabou englobando diversos outros aspectos na busca de traduzir a preocupação com a transparência, a efetividade e economicidade do emprego dos recursos públicos. Assim, nesse prisma, a Governança contempla os processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos resultados de forma transparente.

Ratificando o papel do Banco Mundial nessa temática, o Referencial básico de governança (2014, p. 28) assevera que “conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade a transparência e a accountability”.

Sobre os princípios da Governança, de acordo com Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.186), “não obstante às peculiaridades relativas aos conceitos de governança corporativa e de governança pública, podemos perceber que existe um conjunto de princípios únicos que se aplica a todas elas”.

O Referencial básico de governança (2013, p. 25) procura cristalizar o entendimento da ação desses princípios pelo Estado ao trazer, dentre outras, a seguinte definição:

Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos - cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores - com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Ainda sobre a temática Nardes et al (2018) finalizam dizendo que as definições mais modernas a respeito de governança contemplam diretrizes afetas ao correto direcionamento e coordenação das ações, efetiva entrega de resultados ou valores ao "principal" e transparência na aplicação de recursos, sempre em um cenário que contempla a atuação dos diversos agentes em uma complexa rede de interesses.

O estudo da governança no setor público apresenta em sua literatura a relação entre os papéis do Estado e da sociedade, quando fala em governo e governabilidade. Na tentativa de diferenciar os termos “governança” e governabilidade”, como bem salienta Santos (1997), o

conceito de governança não se restringe aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Dessa forma, a governança refere-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Ou seja, enquanto a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, a governança opera num plano mais amplo, envolvendo a sociedade como um todo.

A respeito da governabilidade como ação estatal, no Brasil temos a atuação do Tribunal de Contas da União, como um dos órgãos que atuam diretamente na criação de literatura contributiva na área da governança pública, empregando continuamente esforços no sentido de não apenas cumprir internamente boas práticas de governança com vistas ao aprimoramento de suas ações, como também liderar pelo exemplo e induzir a administração pública em benefício da sociedade.

Conforme Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.189), ainda dentro dessa temática, “destaca-se dentro das diretrizes institucionais, no sistema de controle interno do TCU, um dos passos para a boa governança, que é estabelecer diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização”.

Segundo o Referencial básico de governança (2014, p. 39) “a cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos”, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 2 - Referencial Básico de Governança



Em destaque à temática deste trabalho (transparência), no último mecanismo da figura acima, denominado controle, devem ser avaliados os seguintes componentes: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; e *accountability* e transparência. O Referencial básico de governança (2013) traz, dentre várias considerações, a premissa de que tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir adequada *accountability*.

Acerca da Governança na esfera estatal em nosso país, apesar do tratamento teórico e acadêmico ter sido mais aprofundado na esfera da governança corporativa nos demais países, no Brasil já é reconhecida uma considerável produção científica acerca da governança pública. Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 172) houve avanços em nosso país quando afirmam que “em diversos países, em especial aqueles desenvolvidos, e isso inclui o Brasil, o modelo de gestão tradicional evoluiu para o chamado NPM (*New public management*) e atualmente para um novo modelo denominado Nova governança pública”.

Ainda dentro desse alinhamento entre os 2 termos, mesmo considerando que os mecanismos utilizados pela NPM criem a base para a difusão de instrumentos de governança, existem diferenças conceituais entre os dois movimentos (PETERS; PIERRE, 1998; PRATS I CATALÁ, 2006): Governança trata-se de um conceito essencialmente democrático, pois apesar da redução do Estado como consequência das reformas neoliberais, o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade, enquanto que a NPM é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e leva as organizações públicas a se tornarem similares às privadas, com diferenciação no produto a ser entregue.

Destarte, o conceito de governança pode ser utilizado na teoria de administração pública para qualificar as relações que o Estado desenvolve com o setor privado e o terceiro setor. Fleury (2003) nos lembra que há uma dimensão cívica da cidadania a ser considerada, com a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, ou seja, eles passam a se relacionar com os poderes legalmente constituídos e com a sociedade, na formação de um cenário de novos direitos e deveres. A transparência, abordada na próxima seção deste artigo, é um dos frutos dessa nova relação.

Em nosso ordenamento legal, além da Constituição Federal, existem diversos normativos que disciplinam os principais pontos que orientam a operacionalizar a governança, no que diz respeito ao uso correto dos gastos públicos e a regulamentação da transparência dessas informações.

Ainda de acordo Nardes et al (2018), esse arcabouço legal é composto dos seguintes instrumentos: a Constituição federal, que representa o verdadeiro estatuto da Governança Nacional; Planos plurianuais e leis orçamentárias, destacando que a Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 165 a lógica para elaboração do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual (LOA), na construção de um sistema de direcionamento adequado às necessidades da sociedade; a lei de Responsabilidade Fiscal, a qual representou um marco no controle dos gastos estatais; a Lei de Acesso à Informação, aprovada como marco legal fundamental para regular o acesso a informações previsto na Constituição Federal; a Gespública, Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, que objetiva, dentre outros, promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

Além de todo esse arcabouço que orienta e disciplina a execução de uma boa governança dos recursos públicos, as principais casas legislativas federais e a sociedade também exercem importante papel de controle social nesse sentido. O próprio TCU tem nesses agentes a fonte de seu monitoramento. Acerca do monitoramento externo e transparência no estado brasileiro, Nardes et al (2018,.) afirmam que o sistema de governança do TCU tem o Congresso Nacional e a sociedade brasileira como suas principais entidades externas de avaliação e monitoramento independente realizado por essas entidades, com respaldo nos instrumentos de accountability e transparência.

Ainda segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018), para que haja efetividade no controle social dos atos públicos a sociedade organizada necessita de informações tempestivas e sistematizadas para exercer o seu controle. E mais do que isso, precisa ser estimulada e incentivada nesse sentido, tendo em mente que para que esse controle seja efetivo, é fundamental que as instituições públicas deem total transparência de seus atos. Sobre os efeitos do que seria uma boa governança, Nardes, Altounian e Vieira (2018) se posicionam, afirmando que os maiores benefícios de uma boa governança são: orientar as ações do agente para que não se distanciem das expectativas de resultados aguardados pelo "principal"; garantir etapas de controle para que este possa detectar eventuais desvios no curso das ações e cobrar a correção tempestiva da melhor forma.

Nessa ótica, segundo os autores, a boa governança pode ser entendida como a capacidade de os governantes e gestores públicos entregarem produtos e serviços com maior nível de aderência possível aos anseios da população, seja realizando esses trabalhos por conta própria, seja mobilizando esforços privados nesse objetivo.

A obra de Nardes, Altounian e Vieira (2018 p. 291) traz algumas considerações relevantes de palestrantes para a temática da governança. Sobre a urgência do debate:

Ao contrário da área privada, que foi obrigada a aprimorar a governança por conta da competitividade do mercado, o setor público ainda sofre para abordar o tema. É urgente que a questão seja debatida. (Jorge Gerdau Johannpeter).

Acerca do elo entre cidadão e Estado a obra supracitada traz também o seguinte:

Um dos desafios do modelo de governança está relacionado a avaliação dos impactos sobre as decisões tomadas. A prestação de contas e a transparência são fatores relevantes, pois aproxima as instituições do cidadão e criam canais de diálogo. (Rosalvo Ermes Streit, Secretário de gestão estratégica do banco central do Brasil).

A seguir serão tecidas algumas considerações sobre a transparência no contexto do arcabouço legal sobre o dever da Administração em licitar suas compras e do fomento ao direito dos cidadãos terem acesso a essas informações governamentais.

2.2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Preliminarmente, de forma abrangente, podemos conceituar a transparência pública como a publicação e divulgação de informações públicas, de maneira que elas sejam facilmente acessadas e compreendidas, permitindo, assim, que a sociedade possa fazer um efetivo uso dela, tendo em vista os fins almejados.

Ademais, a política de transparência pode ser definida como uma ferramenta de acesso da sociedade civil a toda e qualquer informação pertinente às ações praticadas pelo Estado, bem como a forma na qual os recursos públicos são aplicados na viabilização de políticas públicas, garantindo, dessa forma, a democratização do acesso às informações governamentais.

Dessa forma, para que haja uma efetiva participação, é necessário que os cidadãos tenham acesso às informações públicas. Sobre a importância da transparência para a participação, Silva (2010) argumenta que o direito à informação pública é condicionante da liberdade de expressão (em relação às ações do estado) e também da participação da sociedade no governo. Ainda segundo o autor, a instauração de uma cultura de transparência pode ser a chave para refazer o elo de confiança entre cidadão e governo, restaurando um arranjo de poder coerente com a democracia.

De maneira mais assertiva Silva (2010) entende que há transparência quando há controle externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou, estando esse controle vinculado a uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado

por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Ainda de acordo com o autor, o nível de transparência alcançado pode ser compreendido, pelo menos, em três dimensões: os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; a extensão e a qualidade da informação disponível, e o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação. Assim, quanto mais extensa e clara a informação disponível, mais transparente será o Estado.

Segundo Pereira (2009, p.19-21), a International Federation off Accountants (Federação Internacional de Contadores)/2001 - IFAC adaptou para o setor público os três princípios do Cadbury Report (Relatório de Cadbury), “redefinindo a Transparência como a forma de providenciar aos stakeholders a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a atividade”.

Ainda tratando do papel da transparência na governança, Pereira (2009, p. 25) afirma:

A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para uma boa governança. A transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os principais intervenientes, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem a informação tem de ser exibida, e não é detida por qualquer entidade particular - ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

Em destaque à temática deste trabalho, trazemos a tipificação da Transparência como o princípio que caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, além do que, segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018, p.184), sendo este princípio “um dos requisitos de controle do estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros”.

Como um dos Princípios básicos da boa governança, a Transparência se mostra como algo mais do que obrigação, é o desejo de informar para gerar um clima de confiança interna e externamente à organização (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa-IBGC).

Corroborando o entendimento da transparência como elo da governança, o Guia da Política de Governança Pública (2018) diz que a Transparência representa o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis, relevantes e tempestivas à sociedade. Inserida em um conjunto de princípios centrais que orienta a atividade pública, a transparência é um dos pilares para a construção de um governo aberto (open government).

Quando o assunto é a gestão dos serviços públicos uma discussão que se revela comum na literatura conhecida é aquela que diz respeito à transparência com que as ações do governo são realizadas, sobretudo acerca dos meios utilizados pela Administração Pública para levar ao conhecimento dos cidadãos a forma como foram gastos os recursos gerados na ocasião em que pagam seus impostos.

Na assertiva de Sales (2013), a discussão sobre o fenômeno da transparência é sempre um tema relevante para a Administração Pública e seu aprofundamento é uma necessidade para a boa governança, especialmente no que tange a interação entre a administração e os administrados. Assim, justifica-se a elaboração deste trabalho como uma contribuição de referência para administradores públicos, agentes políticos, servidores públicos, acadêmicos e sociedade em geral, no entendimento e exercício do controle social.

Sobre a adoção da transparência na gestão pública, Mello (2009) afirma que com as graves crises mundiais que ocorreram em decorrência de escândalos financeiros, necessidade de proteção do erário contra desvios, corrupção e mau uso por parte dos administradores públicos, ocorreu um estímulo para a adoção da transparência como importante princípio à gestão pública.

Ainda de acordo com Mello, a transparência da gestão pública pode assegurar a utilização mais eficiente dos recursos na promoção do desenvolvimento, definir com maior precisão as responsabilidades dos gestores, promover a *accountability* e reforçar a participação da sociedade. Desse modo toda ação voltada à transparência deve começar e servir de base à boa governança. Nesse prisma, a governança tem o potencial de obter o desenvolvimento sustentável e emancipar pessoas da pobreza.

O debate do tema transparência na gestão pública tem-se mostrado no cenário atual como de grande importância para o exercício da cidadania. Com maior transparência na gestão de compras, o resultado se mostra num controle social mais eficaz sobre essas compras realizadas pelos agentes públicos.

Como já mencionado anteriormente no referencial teórico, no Brasil a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal, que deriva do princípio constitucional da publicidade. Neste sentido, Sales (2013) afirma que a expressão “transparência pública” pode ser considerada em duas vertentes, uma vez que há transparência pública quando a informação está disponível principalmente para os órgãos e instituições de controle horizontal no interior do próprio Estado ou quando o destinatário primário da informação é o cidadão em geral.

Para que o Estado possa satisfazer às necessidades da coletividade, segundo Sales (2013, p. 56), faz-se necessário:

um conjunto de órgãos, serviços e agentes organizados por meio da Administração Pública com intuito de promover segurança, saúde, educação e bem-estar à sociedade. Desse modo, a Administração Pública precisa ser planejada, controlada e fiscalizada uma vez que se utiliza de recursos públicos para a consecução de suas metas e objetivos. Nesse sentido, a transparência, o controle social e a eficiência na gestão pública são as palavras de ordem nesse novo contexto social.

Sobre a temática da transparência na governança, de acordo com Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 7):

independentemente da área estudada, o debate sobre transparência tem se tornado um tema central na agenda de quase todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, grandes ou pequenas, razão pela qual a transparência é apontada como condição fundamental no discurso público sobre boa governança.

Em sua exposição sobre a governança pública, Nardes et al (2018) afirmam que o Brasil vive hoje um regime de gestão que transita do modelo Nova Gestão Pública para Nova Governança Pública, com foco voltado para atender as necessidades do cidadão, buscando a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Dentro da discussão sobre a importância da transparência nos países democráticos, McDermott (2010) afirma o papel da transparência como um dos pilares do governo aberto, que possibilitou, por exemplo, nos Estados Unidos a instrução para as agências governamentais se tornarem mais transparentes, participativas e colaborativas. Dessa forma, o objetivo dessa agenda era criar um nível sem precedentes de abertura no governo, para garantir a confiança pública, fortalecer a democracia e promover a eficácia e eficiência do governo.

Em linhas gerais a transparência pode ser entendida como a operacionalização do direito de acesso à informação. Para Angélico (2012), a expressão “acesso à informação pública” corresponde à materialização do conceito de transparência pública.

2.2.1 Transparência (Cronologia no Brasil)

De acordo com o Portal do Governo Federal, a Controladoria Geral da União (CGU), na qualidade de órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, lançou em 2004 o Portal da Transparência do Governo Federal, um site de acesso livre, através do qual a sociedade pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de outros assuntos relacionados à gestão pública do Brasil, sendo ele uma fonte

de informações para que os cidadãos subsidiem sua participação política e a prática do controle social, aumentando a transparência da gestão pública.

Em seguida, o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, oficializou o Portal da Transparência, normatizando a necessidade de que cada Órgão criasse a sua própria Página de Transparência, na qual seriam detalhados gastos da instituição. Definia-se, portanto, que o Portal teria um escopo maior, de publicação de informações da União, enquanto que gastos específicos dos Órgãos, como os de licitações, contratos, convênios, execução orçamentária e diárias e passagens seriam publicados em páginas próprias de transparência.

Outro destaque é que o Portal da Transparência, além de unificar em um único website informações sobre o processo de destinação dos recursos federais, admite o acesso a qualquer cidadão, sem a necessidade de senhas ou de qualquer tipo de identificação. Ele permite o acompanhamento dos desembolsos com programas, ações, convênios e pagamentos, ou seja, desde a quantidade de recursos alocados até a identificação do fornecedor do bem ou serviço ou do destinatário de determinada ação. Sobre essas questões, Neves (2013) considera que o Portal, como instrumento de controle social, permite acompanhar gastos, arrecadações, entender o objeto de convênios e suas respectivas liberações, verificar se alguma empresa contratada pelo governo estava impedida de fazer contratos, saber quanto foi transferido para um município para um determinado programa ou conhecer os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal.

A cronologia histórica de implementação da transparência no Brasil pode ser ilustrada na figura a seguir, extraída do sítio da CGU:

Figura 3 - Linha do Tempo da Transparência no Brasil



Fonte: A Sociedade no Controle - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>

Com o objetivo de fomentar o acesso à informação a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), principal normativo em nosso ordenamento jurídico, dedicou diversos dispositivos ao tema, dentre os quais destacamos o art. 5º, inciso XXXIII, segundo o qual é assegurada a garantia fundamental dos cidadãos ao direito de acesso às informações do estado, excetuando apenas aquelas classificadas como sigilosas e imprescindíveis para a segurança da sociedade e do Estado

Acerca da necessidade de regulamentação da transparência, Zuccolotto e Teixeira (2019) afirmam que se em um primeiro momento ocorreu a iniciativa de dispositivos constitucionais, no entanto o princípio da transparência carecia de uma lei regulamentando sobre a temática para o seu efetivo exercício. Antes da consolidação do acesso à informação predominava a “cultura do sigilo”, o que revelava uma tendência à assimetria das informações, o que afastava qualquer possibilidade de um controle social.

Na assertiva de Cruz (2001, p. 183), ocorreu um importante avanço com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), “momento em que foram estabelecidas normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal de forma planejada e transparente”, destacando que o § 1º do art. 1º e o caput do art. 48 são 2 dos principais textos que abordam a questão da transparência da gestão fiscal.

Interessante também destacar nessa cronologia dos normativos da transparência pública o reflexo da Lei Complementar nº 131/2009 – Lei da transparência, na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme ampliação do seu artigo 48 com a inclusão do § 1º, segundo o qual a transparência será assegurada com o incentivo à participação popular, conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, bem como a implantação de sistema integrado de administração financeira e controle.

Desse modo, na percepção de Cruz (2001) a LRF estabelece um conjunto de medidas com responsabilidade fiscal baseada numa ação planejada e transparente para a Administração Pública.

Outro destaque normativo que trata do assunto é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. A respeito da transparência ativa, a LAI estabeleceu diversas disposições em seu art. 3º, dentre as quais a observância da publicidade como preceito geral, a divulgação de informações de interesse público, a utilização de meios de

comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e ao controle social da administração pública.

Ainda nessa trilha destacam-se nos seus artigos 7º e 8º a regulamentação do direito do cidadão à informação sobre utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, além de procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados.

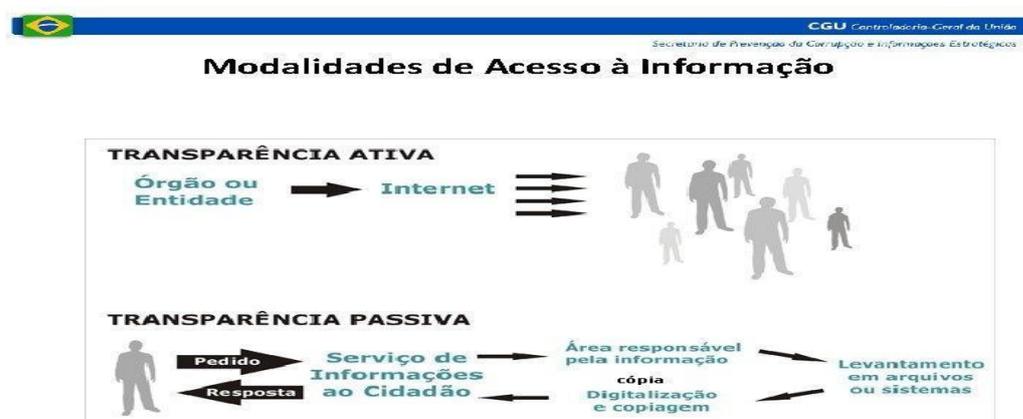
Acerca da transparência passiva, a LAI estabeleceu no seu art. 10 que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades circunscritos no art. 1º desta Lei.

Desta forma percebe-se que esta lei possui abrangência nacional, sendo aplicável à Administração Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, além do que neste normativo estão disponibilizadas ferramentas da transparência ativa e passiva, no que diz respeito à divulgação de informações por iniciativa da própria administração ou referente à demanda da sociedade.

2.2.2 Transparência Ativa e Passiva

Na gestão pública a transparência dos dados é obtida e transmitida de duas formas: ativa e passiva. Na transparência ativa o poder público age no sentido de liberar o maior número de informações e dados possíveis em seu portal de transparência. Já na transparência passiva, o poder público fornece informações mediante solicitações e pedidos realizados pela sociedade civil, empresas ou qualquer cidadão, conforme ilustração na figura 4:

Figura 4 – Modalidades de Acesso a Informação



Acerca do comprometimento dos gestores com a gestão pública de recursos, Figueiredo (2010, p. 135) se posiciona afirmando que os gestores públicos estão sendo cada vez mais orientados pelos órgãos fiscalizadores da responsabilidade que lhes é confiada, quando o povo lhes concede o poder de gerir o patrimônio público e o interesse coletivo. Apesar desses cuidados, a sociedade ainda é surpreendida com os meios de comunicação, como a internet, a televisão, o rádio e etc., veiculando notícias sobre corrupção nos órgãos governamentais, causando na população revolta e decepção, por ver as pessoas por ela escolhidas para lutar por uma melhor qualidade de vida para todos, sendo protagonistas de atos tão vergonhosos.

Sobre o entendimento acerca da transparência, Michener, Contreras e Niskier (2018, p. 615) asseveram que “a temática da Transparência exige a correta compreensão do termo, muitas vezes entendido como algo óbvio e simples, não sendo ela reconhecida de fato, sem o aprofundamento necessário em relação ao seu aspecto conceitual”.

De acordo com Hood (2006, p.10), “o termo transparência foi associado a diversos significados ao longo da história, até seu uso ser relacionado a política e governo, um sentido moderno, consolidado no século 20”. Dentro do uso político delimitado por Hood (2006), um dos possíveis sentidos de transparência consiste no maior acesso às informações públicas.

Ainda nessa trilha, Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 25) afirmam que:

Assim, qualquer exame mais aprofundado requer cuidados em estabelecer qual (ou quais) aspecto(s) ou sentido(s) da transparência será(ão) analisado(s), dado que o termo adquiriu, ao longo dos anos, significado multidimensional e atrelado a diversas discussões, entre as quais sobre governo aberto e governança pública. Nessas duas hipóteses, transparência não aparece sozinha, mas constitui um pilar, entre outros, sobre o qual se sustenta um governo aberto ou se constrói uma governança pública.

Sobre o impacto da Lei de Acesso à informação nessa temática, Polízio Júnior (2015) se manifesta dizendo que no Brasil o direito de acesso à informação pública era previsto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. No entanto, a materialização desse direito aconteceu apenas mais de duas décadas depois, com a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei Federal nº 12.527/2011.

No que se refere ao paralelo entre transparência ativa e passiva, Michener, Contreras e Niskier (2018) se posicionam dizendo que apesar do alicerce da LAI não residir apenas na CF/88, mas igualmente em leis aprovadas nos anos 1990 e 2000, sua inovação reside em prever, ao longo de seus 47 artigos, duas iniciativas de transparência: ativa e passiva. Isso significa, respectivamente, dizer que as informações poderão ser disponibilizadas de maneira proativa pelo governo, preferencialmente em portais institucionais na web (transparência ativa), ou, caso

não estejam, poderão ser solicitadas por qualquer pessoa, a qualquer momento e sem justificativa (transparência passiva).

Para Bairral, Silva e Alves (2015, p. 645), a LAI se tornou marcante porque ela iniciou “um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público, pois determinou a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas”.

No entanto, um contraponto contido na pesquisa de Lima (2018), mostra que os estudos desenvolvidos após os cinco anos de promulgação da LAI priorizam municípios, ou grupos de municípios de um estado. Em sua ótica, o próprio Poder Executivo federal, principal indutor de todo esse processo de governo aberto, transparência e acesso à informação, não é incluído como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI. Essa dominância dos governos locais nas pesquisas ainda persiste, com um número de publicações bem superior quando comparamos com a União.

Em que pese a ausência mencionada da devida atenção que a LAI deveria dar aos órgãos do poder executivo federal, de acordo com Lima (2018) é perceptível que com a sua instituição o abismo que havia entre o administrado e o administrador foi superado, uma vez que a LAI trouxe um cenário no qual o cidadão pode ter acesso às informações de interesse público, e dessa forma se intensifica o controle social da Administração Pública. Para o autor, como a transparência nos órgãos públicos foi normatizada como um elemento essencial e obrigatório a ser observado pelos gestores, dentre os dois diferentes tipos de transparência nos Órgãos públicos, a transparência ativa deve ser priorizada.

Sobre a relação entre a Lei de Acesso à Informação e a transparência ativa e passiva, De Lima et al (2020) se manifestaram afirmando que a Lei de Acesso à Informação (LAI), com seus 47 artigos distribuídos em 6 capítulos, foi criada com o objetivo de regular o acesso às informações públicas, conforme previsto na CF/88. Os autores destacam que os primeiros três capítulos do regramento concentram-se, respectivamente, no acesso à informação e à sua divulgação, com instruções sobre o que deve ser obrigatoriamente divulgado pelos órgãos públicos; e nos procedimentos do pedido, ou seja, o modo de solicitar informações através de um pedido. Dessa forma, na legislação encontram-se claramente discriminadas as duas possibilidades de se obter informações junto a um órgão público e, portanto, de transparência pública ativa e passiva.

Nessa trilha da distinção entre os 2 tipos de transparência, Silva e Bruni (2019, p. 148), discorrem:

Essa divisão do estudo da transparência em passiva e ativa não é somente didática, mas também procedimental. Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo.

O Quadro 1 apresenta as distinções entre os dois tipos de transparência previstos na LAI.

Quadro 1 - Características das transparências ativa e passiva previstas na LAI.

Transparência ativa		Transparência passiva
Iniciativa da informação	Administração pública (Art. 8º)	Qualquer interessado (Art. 10)
Forma de acesso	Internet, por meio do site da instituição governamental (Art. 8º, §2º).	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet (e-SIC) ou de modo presencial no órgão (Art. 9º, I; Art. 10, §2º).
Conteúdo da informação	Divulgação de um conteúdo mínimo previsto na LAI, além de informações típicas do órgão (Art. 8º, §1º).	Qualquer informação solicitada pelo interessado, pertinente ao escopo do órgão (Art. 8º).
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias (artigo 11, §§1º e 2º).

Fonte: Adaptado de Silva e Bruni (2019).

Sobre o quadro acima, os autores citados asseveram que no que tange à transparência ativa, o artigo 8º informa que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Ainda segundo Silva e Bruni (2019), essas informações se constituem, no mínimo, do seguinte: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; e das despesas; além de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; e dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Os autores Raupp e Pinho (2016), se posicionam sobre o tema argumentando que transparência ativa é aquela em que a divulgação de informações ocorre como uma iniciativa da entidade governamental, independentemente do pedido. Em sua ótica apenas tornar a informação disponível não significa que o órgão público está sendo transparente, visto que a informação recebida pelos cidadãos pode estar desatualizada, dispersa pelo site ou simplesmente incompreensível, do ponto de vista do usuário.

Acerca da operacionalidade da transparência, Cruz, Silva e Spinelli (2016, p.34) esclarecem que:

com o propósito de cumprir a lei e reunir, em um único espaço virtual, as informações obrigatórias de um órgão público federal, o Poder Executivo federal operacionalizou a questão da transparência ativa por meio de uma seção específica denominada Acesso à Informação, criada nos sites dos órgãos federais para divulgar as informações de interesse geral e de publicação obrigatória. Essa seção teria nomenclatura padronizada e conteúdo pertinente, a fim de facilitar o acesso da sociedade a essas informações de forma mais rápida, ágil e fácil.

Sobre o nível de atendimento do governo para a transparência passiva, Michener, Contreras e Niskier (2018), asseveram que a transparência passiva representa um teste mais exigente dos compromissos com o acesso à informação pública, uma vez que obriga funcionários públicos a responderem a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo, independentemente da agenda de prioridades do Órgão.

Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 40), assim discorrem sobre a eficiência da informação ao público:

Nesse sentido, quem recebe a informação pode não conseguir compreendê-la e processá-la. Assim, é possível que uma organização esteja disponibilizando seus documentos e procedimentos para acesso público e, contudo, não seja transparente, uma vez que a informação é percebida como incoerente pelos cidadãos.

Destarte, a transparência ativa representa a divulgação de informações por iniciativa do próprio Órgão público, sem que sequer tenha sido solicitada pelo administrado. Difere-se da transparência passiva, uma vez que nesta, o cidadão só obteve as informações após requerer à Administração Pública.

O objetivo da padronização dos sites oficiais, conforme proposto no Guia de Transparência Ativa para Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal/2019, é oferecer ao cidadão um padrão que facilite a navegação em todos os sites, permitindo uma rápida localização e obtenção das informações desejadas. Além disso, a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, também é vantajosa porque

tende a reduzir as demandas sobre o assunto nos canais de transparência passiva, minimizando o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso.

Conforme orientação do Guia citado, a divulgação ativa de dados e informações relativas à Lei de Acesso à Informação, nos sites institucionais dos órgãos ou entidades, deve ser feita em seção específica denominada ‘Acesso à Informação’ e disponibilizada, necessariamente, no menu principal das páginas.

Com o intento de cumprir o estabelecido na LAI, a CGU desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), como uma alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio da internet. Dessa forma criou-se um sistema uniformizado, identificado através de um selo localizado nos portais institucionais dos Órgãos da administração direta e indireta da União. O propósito do portal do e-SIC é centralizar todas as solicitações de acesso à informação, atuando como porta de entrada única para os pedidos, os quais são formalmente registrados e monitorados, possibilitando dessa forma acompanhar a sua evolução e as respostas ao cidadão. Atualmente, o e-SIC também pode ser acessado por meio da plataforma federal “Fala.BR”, que passou a integrar os serviços de ouvidoria e acesso à informação em um mesmo site governamental.

2.3 A TRANSPARÊNCIA E SUAS DIMENSÕES

A transparência nesta pesquisa será abordada em pelo menos 4 perspectivas pra que se entenda sua amplitude.

2.3.1 Publicidade

A publicidade é o dever de prestar informações do poder público, tal como previsto no inciso XXXIII, do art. 5º da Constituição Federal, estando nele presentes todas as características que conferem a amplitude necessária à publicidade: caráter informativo (inteligibilidade), conteúdo plural e legitimidade ativa universal.

Em sentido amplo a publicidade, por sua vez, pode ser dividida em publicidade proativa e reativa (BRAGA, 2011). Ainda conforme o autor, a primeira consiste na obrigação dos órgãos públicos, por iniciativa própria, publicar e tornar acessível a todos as informações sobre suas atividades, medidas e políticas. A publicidade ampla reativa ou passiva é o direito dos cidadãos de solicitar aos órgãos públicos qualquer tipo de informação (independente da existência de

qualquer motivo a ser demonstrado) e, em consequência, receber uma resposta, imediatamente ou dentro de prazo fixado em lei.

Ainda segundo o autor, os termos “publicidade” e “transparência” são normalmente tratados como sinônimos. Contudo, há uma diferença que não é apenas morfológica, mas também política e histórica. A publicidade remonta às discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública límpida, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público.

Há autores que relacionam transparência com publicidade. Culau e Fortis (2006) afirmam que transparência pode ser entendida como produção e divulgação sistemática de informações.

Por sua vez, para Carvalho Filho (2018, p. 355) a transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade. Para ele, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência, a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência é mais exigente, não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades.

No mesmo sentido, Braga (2011) define a transparência numa perspectiva da gestão pública, ao afirmar que se trata da atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana e acessível ao público em geral. Nesse prisma do autor, a definição de transparência suplantaria o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade seria uma questão passiva, de publicação de determinadas informações como requisito de eficácia. Assim, a transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global e não somente àquelas que se deseja apresentar.

Ribeiro (2009) reitera o entendimento de que a transparência não pode ser confundida com o princípio jurídico de publicidade, pois tais conceitos não são equivalentes. Em sua visão, a transparência não se satisfaz com o cumprimento de formalidades jurídicas, pois numa abrangência maior um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso.

2.3.2 Controle Social e *Accountability*

Na busca da construção da cidadania e de uma coletividade bem informada acerca dos atos do governo há a necessidade de que cada indivíduo entenda o seu papel na sociedade.

Newbold (2011) ratifica a abordagem de que a transparência pode ser um efetivo meio de garantir a confiança dos cidadãos no governo ao fornecer aos indivíduos e grupos da sociedade o máximo de informações possíveis. A partir dessa perspectiva haveria, então, uma primeira aproximação entre transparência e *accountability*, pois na visão do autor se entende que cidadãos e grupos bem informados têm maiores condições de fiscalizar os atos, decisões e gastos dos governos. Ainda segundo Newbold (2011), a efetiva transparência pública ocorre quando a sociedade tem acesso às informações públicas, tendo além do acesso a sua compreensão. Isso permite subsidiar a participação política e a prática do controle social, de maneira que os cidadãos possam fazer um efetivo uso dessas informações.

Duarte (2006) entende como “controle social” os mecanismos e as formas de controle dos cidadãos e da sociedade sobre as ações do Estado.

O que norteia a importância do controle social é a necessidade de aprofundamento da democracia, assim como uma forma de defesa e fortalecimento da cidadania e do interesse público (RIBEIRO, 2009). Nessa trilha, controle social pode ser definido como o ato no qual a sociedade civil se envolve na gestão, fiscalização e controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

Existem vários mecanismos de participação que são utilizados também como mecanismos de controle social. Alguns exemplos são apresentados por Cunill (2013), que lista os seguintes mecanismos de participação e controle social: ouvidorias, denúncias (aos órgãos e controle, como TCU, CGU, MPF, Poder Judiciário), LAI, transparência ativa (Portal da Transparência), audiências e consultas públicas. Portanto, ainda segundo o autor, é possível entender que determinado mecanismo pode ser visto tanto como de participação quanto de controle, ainda exemplificando a Lei de acesso à informação que, considerando a dimensão da transparência ativa e passiva, pode ser utilizada para que o cidadão tenha insumos para participar de uma consulta pública.

Essa efetividade do controle social traz à tona o debate a respeito das similaridades e diferenças entre as definições de controle e a de *accountability*. De acordo com Abrucio e Loureiro (2004) o controle social é uma forma de *accountability* vertical que não se esgota na eleição, atuando ininterruptamente, sem, no entanto, contradizer ou se contrapor aos mecanismos clássicos de responsabilização. Na verdade, ele depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização.

Como se denota, o conceito de accountability possui uma abrangência maior que o de controle social. Mas o que é accountability? Abrucio e Loureiro (2004) a definem como a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.

Ainda segundo os autores, o termo accountability constitui o ensinamento de que quem desempenha funções de importância na sociedade deve regularmente explicar o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta, etc. Em suma para o autor, a accountability é um processo democrático e amplo, que se dá em fases distintas, seja na informação correta e transparente, seja na prestação de contas dos governantes ou ainda na responsabilização em sentido estrito daqueles que tem o dever de prestar contas.

Angélico (2012), por sua vez, aponta que embora frequentemente traduzido como "prestação de contas", o conceito de accountability também inclui a noção de responsabilidade dos eleitos, de transparência e de fiscalização. Seria, então, um conceito que abarca, genericamente, três formas de prevenir e corrigir os abusos de poder, quais sejam: obrigação de se abrir ao público, obrigação de se explicar e justificar suas ações e subordinação à possibilidade de sanções.

2.3.3 Tecnologia de Gestão da Informação

Trazendo à baila a discussão entre transparência e eficiência, o tema “transparência” na administração pública, normalmente, contempla duas vertentes complementares: aquela concernente à disponibilidade de informações e aquela ligada ao controle social pela população. De acordo com Rezende (2004), antes da reforma de 1995, os governos não apenas não dispunham de números a respeito da administração pública, como esses sequer eram elaborados de forma regular. Não tinham, assim, um conhecimento efetivo acerca da administração pública federal, de sua dinâmica e de seus processos. A partir dessa reforma e, especificamente, devido aos esforços do MARE, deu-se início ao processo de verificação e publicação desses números, que se tornaram fundamentais para melhor gerir e controlar os recursos. Nesse sentido, a tecnologia de gestão da informação permitiu a utilização de uma série de controles mais completos sobre os sistemas internos da gestão federal.

Acerca do debate da importância da transparência pública como um elemento essencial para o aprofundamento e fortalecimento da democracia, a percepção de Bresser Pereira (1998) nessa temática revela que os governos têm investido cada vez mais recursos e esforços no desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação (TIC), com a meta de atender

aos mais variados fins, tais como: melhorar a prestação de serviços públicos, modernizar processos internos, expandir o acesso à internet, aumentar a responsabilização dos agentes públicos e a prestação de contas; estimular a participação política e o controle social, além de desenvolver iniciativas de democracia digital e fomentar a transparência pública.

Bresser Pereira (1998), entre diversos outros autores, chamam a atenção da importância da tecnologia da informação (TI) para uma reforma desse porte. A internet vem cumprindo um papel essencial na disseminação de informações e oferecimento de serviços à população. Há um consenso de que praticamente todos os órgãos do governo dispõem de sites que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além de uma gama de serviços ao cidadão. Ainda segundo os autores, trata-se do e-governo, uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo assim um caráter mais democrático e orientado ao cidadão.

Argumentando na mesma linha que Silva (2010) e Bresser Pereira (1998), Searson e Johnson (2010) afirmam que a participação pública é essencial para a democracia e ela depende de informação. Nessa trilha, defendem os autores, a Web e os portais governamentais podem ser excelentes ferramentas de acesso à informação, haja vista o baixo custo da disseminação das informações quando comparados aos meios tradicionais de disponibilização de dados.

Segundo Stabile (2012) a Web pode ser a ferramenta que dá vazão exponencial à sociedade, por permitir inovações na interação política. No mesmo sentido, Batista (2006) afirma que a presença das TIC pode fluidificar os mecanismos de participação e facilitar o contato interpessoal, ressaltando que a sua principal característica e vantagem é o aumento assombroso da quantidade de informação trazida nesse processo. Entretanto, é preciso ter em mente que a internet funciona como um facilitador para a participação e para o controle social. A internet em si não criará a participação, mas ela pode auxiliá-la e efetivá-la.

Considerando que a proposta desta pesquisa se concentra nessa interação das informações públicas por meio digital, destacamos que a e-transparência (ou eTransparência) é uma linha de pesquisa nova e promissora no âmbito dos estudos sobre publicidade pública e transparência (AMORIM, 2012; ALMADA, 2017). O prefixo “e” indica apenas que a temática que se segue limita-se ou circunscreve-se ao universo dos dados e informações digitais. Assim, a transparência digital é aquela produzida com o emprego de recursos ou meios digitais.

Na esfera pública, Almada (2017) percebe que a mais recente tendência em termos de transparência tem como foco ações baseadas na internet. Na visão do autor, os princípios da

Open Government Initiative (Iniciativa de governo aberto), as mais recentes leis de acesso, diretrizes e normas de organismos multilaterais, novas leis relacionadas à transparência fiscal de governos e órgãos da administração pública, todas se apoiam fortemente na ideia de que a boa transparência deve implicar acesso irrestrito, o que representa a divulgação e disponibilidade de dados, relatórios, etc. em sites web e plataformas de comunicação digital. Neste sentido, para o autor a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira já responde à nova tendência de e-transparência.

Apesar da tecnologia da informação poder facilitar a transparência e a participação, ela não suprime o déficit democrático, quando este existe. Na esteira do controle social, Pimenta (1998) mostra a importância da transparência como elemento essencial para a substituição dos controles burocráticos por outros sociais, ou seja, a sociedade passa a desempenhar papel central na fiscalização do uso dos recursos, diante de um processo de desburocratização e flexibilização da administração pública. O Estado ganharia mais legitimidade perante a sociedade.

No decorrer da Reforma do Aparelho de Estado de 1995 é citada a importância da participação da população no processo de implementação e manutenção das mudanças institucionais. Contudo, apesar da Reforma citada destacar a capacidade da população de exercer um controle social efetivo sobre as instituições públicas, é cediço que essa participação da sociedade em mecanismos de fiscalização da vida pública ainda não faz parte da cultura nacional das entidades públicas, que ainda é marcada pelo paternalismo e pelo autoritarismo, em que pese com a redemocratização ter aumentado as discussões acerca da cidadania e suas implicações na conduta dos governos.

2.3.4 Eficiência

Com a redemocratização uma das consequências do aumento da transparência nas informações e ações do Estado foi o estímulo à avaliação da eficiência das políticas públicas e dos atos do governo.

Na visão de Cordero Sanz (2007), a informação pública, quando está acessível à sociedade, tem o poder de afetar e reconfigurar a estrutura social. Essa definição considera que a dimensão pública da informação produzida pelo Estado é oposta ao privado e ao segredo. Nesse sentido, a atual reivindicação por direito à informação, além de pleitear o acesso público, é também uma reivindicação contra o segredo de Estado, nos casos em que a informação não tem o status de sigilo. Porém, ao considerar que o acesso social à informação pública pode

reconfigurar a estrutura dessa sociedade, a questão do acesso não pressupõe apenas o acesso físico, mas também a transparência e a compreensão para o homem comum sobre o que é produzido e publicado pelo Estado.

Ainda segundo o autor, por um lado, se recursos tecnológicos, como a internet, proporcionam maior rapidez e facilidade na busca por informação pública, por outro, não são esses recursos que garantem efetivamente a transparência e a facilidade de acesso. Assim, há que se considerar uma realidade que supere a questão da legalidade de disponibilidade da informação. Dessa forma, tanto a transparência quanto o acesso envolvem problemas que o direito de acesso, a permissão concedida por lei ao cidadão para acessar a informação pública, não é capaz de resolver. Embora a lei seja condição necessária para conferir legalidade ao ato de acessar os documentos públicos, se mostra também insuficiente para decidir problemas de ordem mais prática.

Acerca do estabelecimento de um fluxo comunicacional eficiente por parte do Estado ao cidadão, Cordero Sanz (2007) afirma que há duas formas de orientar a natureza dos documentos públicos: informar ou narrar compromissos e ações relacionadas à administração pública, em que pode predominar um enfoque descritivo nem sempre detalhado ou estruturado; informar sobre as políticas, ações, processos, resultados obtidos e impactos medidos num período determinado, cuja finalidade seja a prestação de contas às partes interessadas. Na primeira forma de orientação, há o risco de não possibilitar a avaliação do comportamento e o grau de coerência das estratégias e políticas da administração pública e, também, há o risco de que a informação transmitida não permita comparações ou avaliações (temporal, geográfica, de resultados por atividade etc.). Na segunda forma de orientação, os canais de informação entendem que o objetivo principal é transmitir a informação mais relevante de forma transparente e de modo adequado para que possa servir para tomada de decisões às partes interessadas.

3 METODOLOGIA

A presente metodologia tem como foco central analisar, no âmbito da administração pública, os níveis de transparência no processo de contratação bens e serviços, e no processo de publicidade das contratações de bens e serviços.

Preliminarmente é importante destacar que o escopo metodológico proposto se divide em duas partes. Na primeira foi apresentada a construção de um indicador capaz de mensurar os níveis de transparência no processo de aquisição e contratação na administração pública; e a segunda apresentou um indicador que se propõe a mensurar os níveis de transparência no processo de publicidade nas aquisições e contratações.

Ademais, seu arcabouço algébrico foi estruturado com fundamento na metodologia do trabalho elaborado por Chaves e Pena (2022), baseada na Teoria dos Números enunciada por Santos (2020), especialmente no que tange à ordenação de números inteiros e frações contínuas.

Este trabalho trata da verificação do cumprimento da Lei de Acesso a Informação, dentro dos princípios da governança pública, notadamente no que diz respeito à transparência das compras realizadas pela SUDAM no período de 2015 a 2022.

A escolha do período de 2015 a 2022 se justifica em razão das disposições contidas na Lei de Acesso a Informação, que traz em seu bojo, dentre outras a exigência para que os Órgãos da Administração pública deem publicidade de seus atos nos principais portais de acesso à sociedade. Em que pese a publicação desse normativo ter ocorrido em 2011, a Sudam somente passou a publicar seus editais em sua página oficial a partir de 2015. No caso das licitações e contratos, o principal portal de acessos a tais informações é o Portal de Transparência, gerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), o qual vem trazendo ao longo de sua implantação inovações e melhorias do monitoramento dos gastos públicos, através de mudanças que facilitaram a navegação, a interatividade e usabilidade do cidadão. Assim, o período definido consegue espelhar as mudanças mais recentes na otimização da transparência dos gastos públicos em âmbito federal.

Cabe aqui ressaltar que apesar do período adotado para o delineamento da pesquisa envolver o ano de 2020, que foi um ano atípico nas atividades e contratações de vários órgãos do governo federal por conta da pandemia, este ano não representa um outlier para a proposta deste trabalho, tendo em vista que o aspecto quantitativo de contratações não é o foco pretendido e não representa um fator limitador para a demonstração da transparência das

compras realizadas pela SUDAM nesse interregno, pois todas as licitações e contratos realizados tiveram a sua publicidade regrada pelo mesmo normativo vigente.

3.1 TIPO DE PESQUISA

O estudo desenvolvido teve característica de uma pesquisa descritiva, considerando que “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: levantamento e observação sistemática” (GIL, 1991, p. 34).

No caso, esta pesquisa assumiu, em geral, a forma de levantamento. Ela discorreu sobre o papel da Sudam como Órgão de fomento ao desenvolvimento da Amazônia, cumpridor de um dos requisitos da governança pública, no caso a Transparência das informações sobre suas licitações e contratos no seu sítio oficial, bem como a reverberação desses dados nos demais sítios eletrônicos governamentais apontados na pesquisa, de modo a atender a contento a prestação de informações à sociedade, de forma a orientar a elaboração da hipótese do estudo em questão.

O trabalho, então, teve como suporte os seguintes tipos de pesquisas:

- a) Pesquisa Bibliográfica: levantamento de material necessário para compreensão do assunto;
- b) Pesquisa documental, inclusive dados obtidos dos sítios oficiais do governo federal;
- c) Estudo de caso: apresentação da pesquisa com o objetivo de compreender, coletar e avaliar informações sobre a transparência das compras públicas na SUDAM.

3.2 COLETA DOS DADOS

Para a consolidação de uma coleta de dados eficaz usou-se a literatura sobre o assunto disponível nos conteúdos teóricos contidos nas publicações de portais do governo, bem como de autores que tratam em artigos, livros e palestrantes acerca da temática da governança pública e transparência. Nesta trilha, também esteve o propósito de apontar os níveis de transparência, como um dos requisitos principais da Governança pública, notadamente a Transparência das compras públicas, de modo a dispor de informações mais detalhadas que servirão de insumo para comprovação do estudo de caso.

O método limitou-se apenas ao universo da SUDAM no período de 2015-2022, tendo em vista o propósito de comprovar que as informações sobre licitações e contratos estão

disponíveis com facilidade e amplitude de acesso à sociedade, inclusive em outros sítios do governo federal.

“Os indicadores são instrumentos que permitem, dentre outras coisas, identificar e medir aspectos de um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção” (UCHOA, 2013, p. 58). Ainda segundo o autor, sua relevância se evidencia também por permitir traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada ou construída, de maneira a permitir a sua observação e avaliação.

Um outro ponto importante que se coaduna com a definição desse indicador, segundo Salgado (2017, p.45), é o atendimento pela lente do Princípio Administrativo da Publicidade, “que obriga a Administração Pública a dar publicidade de seus atos administrativos, configurando uma dimensão da cidadania, pois permite o controle social do Poder Público pelos cidadãos”.

Como delineamento desta pesquisa foi realizada a coleta das informações fundamentais acerca das licitações e contratos realizados na SUDAM, ao longo do período citado, no que diz respeito à transparência ativa.

A coleta de dados para verificação dessas informações no que se refere à transparência ativa foi feita através de consulta aos 3 principais portais eletrônicos do governo federal que têm a função de divulgar tais informações pertinentes à Autarquia à sociedade: Sítio oficial da SUDAM, Portal de compras do governo federal e Portal da transparência do governo federal.

Uma vez que a pesquisa pretende gerar conhecimentos para uma aplicação prática, voltados para a cristalização de uma informação que ateste o cumprimento da lei e a satisfação social, tem uma abordagem qualitativa, do tipo bibliográfica, classificando-se, quanto à natureza, segundo Prodanov e Freitas (2013), como sendo uma pesquisa descritiva, através da qual se estuda o todo baseado numa amostra. Nesse sentido, foi determinado o conjunto de procedimentos metodológicos a ser adotado para a aceitação ou rejeição da hipótese proposta nesta pesquisa.

Esta pesquisa caracteriza-se como aplicada, exploratória, descritiva e de abordagem qualitativa (CRESWELL, 2010). A coleta de dados empregou sugestões de Creswell (2010), caracterizando-se como transversal, já que consistiu, dentro de um determinado período (2015 a 2022), na colheita de informações nos portais da SUDAM e outros ligados às compras do governo federal, bem como no sistema integrado do governo federal chamado de fala.br (Portal do fala.br).

Como já mencionado e devidamente justificado no decorrer desta pesquisa, a área de estudo deste trabalho foi definida no âmbito das compras públicas realizadas na SUDAM, notadamente no período de 2015 a 2022, nas seguintes modalidades licitatórias: dispensas de licitação, inexigibilidade de licitação e pregão eletrônico.

Tabela 1 - Número de contratos por modalidade de contratação por ano na SUDAM: 2015-2022.

Ano	Dispensa	Inexigibilidade	Pregão Eletrônico	Total
2015	14	55	18	87
2016	09	29	14	52
2017	07	27	23	57
2018	17	41	8	66
2019	13	28	14	55
2020	16	3	7	26
2021	15	6	9	30
2022	24	24	11	59
Total	124	213	107	432

Fonte: Portal Compras.gov.br

Após a definição do locus da pesquisa e da tabulação do quantitativo de processos que se materializaram em contratos no período citado, a seguir foi delineada com detalhes a definição das etapas através das quais foram definidos os 2 índices de transparência na Sudam.

3.3 DEFINIÇÃO DAS ETAPAS

A temática da Transparência nas compras públicas está ligada diretamente à forma e qualidade dessas informações nos diversos canais oficiais de publicidade governamental, de forma não só a atender à legislação, mas também à prestação de informações efetivas à sociedade sobre os gastos públicos em licitações e contratos na Administração pública.

Na busca de um ou mais indicadores que pudessem ser usados para a definição de uma diretriz para expressar a realidade da transparência das compras públicas no âmbito da Sudam, tendo em vista não haver ainda um indicador direto ou conhecido que reflita essa transparência

das compras em órgãos do governo federal, esta pesquisa propôs para a demonstração da transparência ativa, o uso de 2 (dois) indicadores que consigam identificar e constatar os níveis de transparência nas compras da Sudam, aferindo o tipo de influência no contexto da pesquisa/objeto e na cadeia de comunicação da sociedade.

Dessa forma, a pesquisa foi realizada em duas etapas, desenvolvidas de forma paralela. Trata-se da aferição da transparência ativa, com o uso de 2 indicadores que reflitam os níveis de transparência nas 3 modalidades de licitação abordadas para o período de 2015-2022: dispensas de licitação, inexigibilidade de licitação e pregão eletrônico.

Na trilha da transparência dos gastos públicos, a Lei Complementar nº 131 de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltou ainda mais o dever dos gestores de todas as esferas disporem de planos, orçamentos e prestações de contas com ampla publicidade em meios eletrônicos de acesso público, prevendo em tempo real a obrigação de todos os municípios brasileiros disponibilizarem suas informações financeiras, contendo, por exemplo, “disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado”. (PLATT NETO et al., 2010, p. 9)

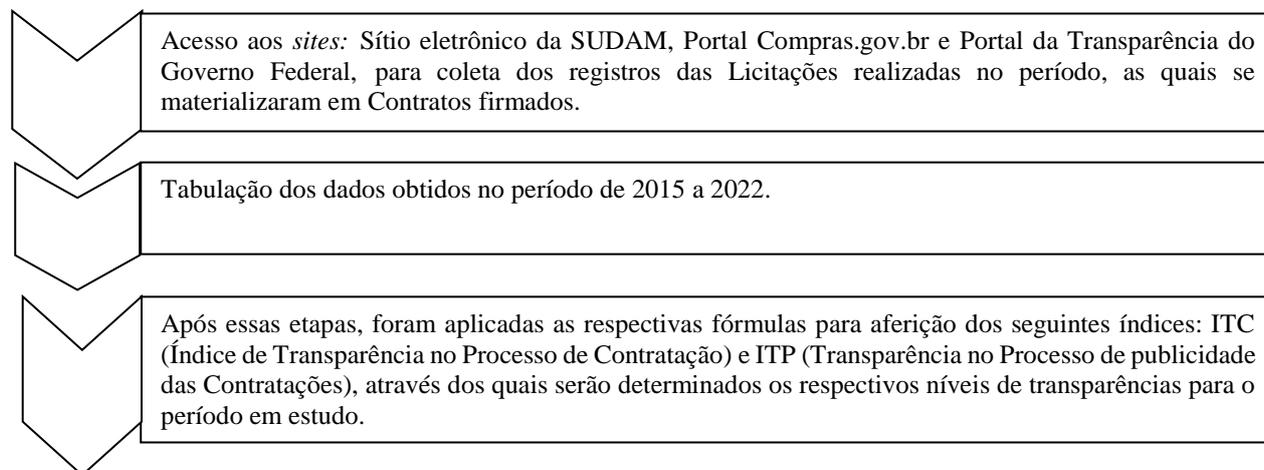
Nessa esteira esta pesquisa se deteve em coletar somente os dados dos procedimentos licitatórios que foram efetivamente finalizados, até a etapa de contratação.

Por sua vez, a Controladoria-Geral da União (CGU), a quem cabe a gestão do Portal da Transparência do governo federal, tem a visão de que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que ela é um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade.

De fato, uma gestão pública transparente permite à sociedade, com informações, colaborar no controle das ações de seus governantes, com intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

Destarte, a coleta dos dados e a aplicação das fórmulas para a obtenção dos índices que aferiram os níveis de transparência propostos na pesquisa estão demonstrados na figura abaixo que ilustra as etapas desse processo no que diz respeito à transparência ativa no período:

Figura 5 - Etapas da pesquisa sobre transparência ativa



Tomando como base os anos de 2015 a 2022, a SUDAM realizou 432 processos licitatórios para aquisição e contratações, somando-se as diferentes modalidades legalmente previstas e utilizadas para as aquisições.

3.4 MODELO DE ANÁLISE

Essa metodologia fundamenta-se na representação matemática sustentada pela teoria dos números, uma vez que as fórmulas e equações matemáticas aqui apresentadas encontram esteio na teoria citada. Assim, os índices propostos neste trabalho levam em conta a formalização de equações em linguagem da teoria dos números no campo da matemática, dentro do universo dos números reais.

Como já esclarecido no trabalho, a proposta para este aspecto da transparência é a sugestão de 2 indicadores de transparência ativa, disponibilizados em sítio oficial da Administração para trazer à sociedade informações sobre o desempenho das licitações e contratos da Sudam no período de 2015 a 2022.

Com relação à interpretação dos gráficos, eles possuem uma linha de tendência que mostram o movimento do indicador como uma função que matematicamente pode ser representada pela equação apresentada, a qual denota a trajetória de cada indicador no tempo.

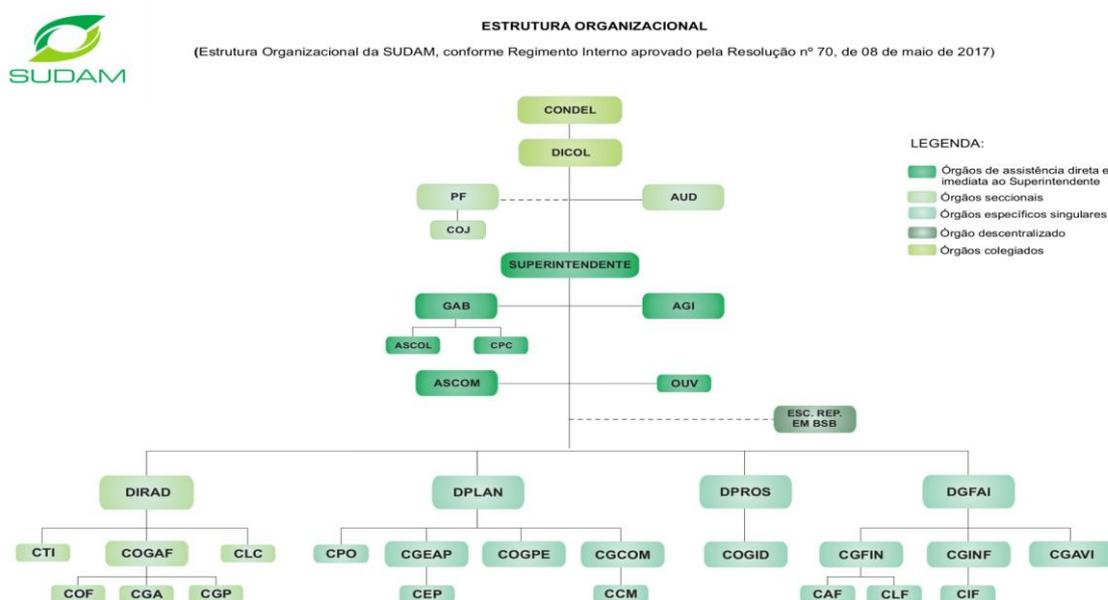
Assim, o produto final como análise da transparência ativa no período de 2015 a 2022 na Sudam foi a proposta de 2 índices de transparência, devidamente demonstrados ao longo da metodologia deste trabalho.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 LOCUS DA PESQUISA

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, entidade autárquica vinculada ao Ministério do Interior, foi criada pela Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)¹.

A atual estrutura organizacional da Sudam, conforme Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 70/2017 é a seguinte:



Fonte: Site da Sudam

Inicialmente a autarquia tinha como função a coordenação da ação federal na região amazônica, sendo a principal encarregada da elaboração e da execução do Plano de Valorização Econômica desta região, seja diretamente ou mediante convênios com entidades públicas ou privadas, utilizando como agente financeiro o Banco da Amazônia S.A. A SUDAM foi extinta em 24 de agosto de 2001, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). No início de 2007 a SUDAM foi recriada através da Lei Complementar N° 124, no Governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011).

¹ O autor desta pesquisa coletou esses e outros dados diretamente dos sítios da Autarquia, da Fundação Getúlio Vargas, bem como de sistemas internos de informação da Sudam (SEI, SIAPE, SIASG).

De acordo com o artigo 10 da Lei nº 5.173, a Sudam tinha as atribuições específicas de avaliar e rever anualmente o plano de valorização da Amazônia além de coordenar e supervisionar os programas e planos de outros órgãos atuantes na Amazônia através da assistência técnica aos projetos considerados prioritários para o desenvolvimento da região. Era de sua competência a fiscalização sobre o emprego das verbas destinadas ao plano; a decisão sobre a distribuição de recursos entre os projetos privados propostos para a região; a apresentação de sugestões relativas à criação, modificação ou extinção de entidades e a promoção e divulgação de estudos e pesquisas que permitissem um maior conhecimento das potencialidades regionais.

O desequilíbrio básico existente na Amazônia estava na relação população-território, ou seja, no excesso de território para uma população reduzida. Todas as medidas governamentais no sentido de promover o desenvolvimento da área partiam dessa situação, possibilitando o adensamento populacional através da conquista planejada dos espaços vazios. Pretendia-se estender as fronteiras econômicas, ampliar o mercado interno e integrar a Amazônia ao resto do país.

Através do Programa de Integração Nacional (PIN) o governo adotou como estratégia a construção de dois eixos rodoviários através das estradas Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, destinados a interligar a região amazônica ao Nordeste e ao Centro-Sul. Por outro lado, o governo apoiava a iniciativa privada na região por meio da concessão de incentivos fiscais sob a forma de descontos nos impostos de exportação, importação e de renda. Os incentivos fiscais intensificaram os investimentos de empresas estrangeiras, especialmente no setor agropecuário. Em termos de criação de empregos, contudo, essa política sempre apresentou resultados limitados.

A Sudam então dedicou-se à colonização da região amazônica, não apenas com o objetivo de ocupar vazios e valorizar terras, mas também no intuito de solucionar os problemas de pressão demográfica de outras áreas do país. Atuando em vários setores, a autarquia tem dado especial atenção às áreas de educação e saúde. Foram preparados vários projetos visando a ampliação da rede escolar primária, a melhoria do nível do corpo docente e a formação de mão-de-obra qualificada para atender à demanda do mercado regional. No setor de saúde, em vista da alta incidência de doenças transmissíveis como a hanseníase, a malária e a tuberculose, e problemas como a subnutrição e a mortalidade infantil, foram adotadas como diretrizes básicas a reestruturação das secretarias e divisões de saúde, a realização de pesquisas de interesse médico-sanitário e a manutenção de um processo de planejamento permanente. O

objetivo básico desse processo seria racionalizar ao máximo a distribuição dos recursos disponíveis no setor e integrar a atuação dos órgãos locais e regionais.

A SUDAM foi instalada em 30 de novembro de 1966, seu primeiro superintendente foi o General Mário de Barros Cavalcante e o primeiro superintendente civil da SUDAM, assumiu no início de abril de 1974. Hugo de Almeida era engenheiro civil e industrial e teve a missão de implantar a Zona Franca de Manaus e foi quem introduziu o sistema de reunião mensal do Conselho Deliberativo da SUDAM, o CONDEL. A autarquia atuou principalmente na atração de investimentos para a Amazônia por meio do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e dos incentivos fiscais, atuou ainda na coordenação e supervisão, outras vezes mesmo elaboração e execução de programas e planos de outros órgãos federais.

O então presidente Fernando Henrique Cardoso através da medida provisória nº. 2.157-5 de 24 de agosto de 2001, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e extinguiu a SUDAM, em decisão tomada após várias críticas quanto à eficiência da autarquia.

A ADA então passou a ser a responsável pelo gerenciamento dos programas relativos à Amazônia Legal, porém com uma estrutura pequena e orçamento limitado a agência atuou durante seis anos no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia.

Em 2007, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva cria a nova Sudam pela Lei Complementar N°124, de 3 de janeiro de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). O Decreto N° 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e suas Funções Gratificadas. A SUDAM passa a ser uma Autarquia Federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), tendo como missão institucional promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal.

4.2 COMPRAS PÚBLICAS NA SUDAM

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de realização de licitação pública para atender o interesse público pela Administração Pública. Os bens e serviços fornecidos por terceiros devem ser firmados por contratos que tem a licitação como um procedimento anterior para que permita a escolha mais vantajosa para a Administração.

As compras são as aquisições remuneradas de bens com a finalidade de fornecimento de uma só vez ou parceladamente (art. 6º inciso III da Lei nº 8.666/1993). Conforme o art. 15 da Lei nº 8.666/1993, as compras deverão atender a diversos princípios e condições para que alcancem o disposto em lei.

De acordo com Carvalho Filho (2018, p. 311), licitação pode ser compreendida como:

o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos - a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

O art. 22, inciso XXVII da CRFB/88 fixa como competência da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe legislar sobre normas específicas.

Vale ressaltar que as compras devem ser processadas, preferencialmente, pelo “Sistema de Registro de Preços” conforme disposto no art. 15, II, da Lei 8.666/1993, “tendo em vista a necessidade de racionalização do processo de compras de determinados bens”, de acordo com Oliveira (2018, p. 441). Desse modo, as compras públicas devem atender aos princípios constitucionais, sobretudo ao princípio da transparência como fortalecimento do interesse público.

A Lei nº 8.666, de 21.06.1993, disciplina os processos de licitação e de contratação da Administração Pública ao regulamentar o art. 37, inciso XXI da CRFB/88 com normas gerais. Estabelece cinco modalidades de licitação: convite; concorrência; tomada de preços; concurso; e leilão. E com a Lei nº 10.520/2002 criou mais uma modalidade, o Pregão, ampliando sua utilização com o Pregão eletrônico descrito no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia no âmbito da administração pública federal.

As compras públicas devem ser precedidas de licitação de acordo com art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993, sendo a Administração Pública obrigada a dar publicidade, de todas as de todas as compras, através de órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

Sobre a dimensão do poder de compras da União, de acordo com informações do IPEA em 2019, o governo federal é o maior comprador do Estado brasileiro, sendo que as compras e contratações realizadas pelo Governo Federal no ano de 2017 representaram 12,5% do PIB

brasileiro e segundo dados constantes no Portal de Compras Governamentais, no ano de 2021 elas movimentaram mais de 224 bilhões em compras estimadas².

De acordo com o Portal de Compras, esses elementos evidenciam a relevância do impacto financeiro das aquisições governamentais, o que impõe a necessidade de especial atenção por parte da sociedade civil, enquanto provedora dos recursos que as financiam. Por sua vez este acompanhamento das ações do governo e a disponibilização do acesso a estas informações para o cidadão representam as bases fundamentais para a prática da transparência nos atos governamentais. São movimentos complementares que vão ao encontro das previsões legais elencadas na legislação brasileira sobre o tema, que teve sua abordagem inicial na Constituição Federal de 1988.

Como órgão fomentador da promoção de desenvolvimento regional na Amazônia, com políticas públicas voltadas à mitigação de desigualdades sociais, a SUDAM tem se destacado na utilização de critérios rigorosos de qualidade e de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela administração direta, autárquica e funcional.

A SUDAM como Autarquia do governo federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, tem seu destaque no cenário da Amazônia através de diversos projetos para cada Estado da região norte, com diversas parcerias e demais instrumentos legais de promoção de desenvolvimento regional. Nessa trilha é um Órgão cujo orçamento envolve um dispêndio anual considerado para o volume representado pelo total das compras governamentais na Amazônia.

4.3 CONTRATOS DA SUDAM

Atualmente as atividades de licitar e contratar bens e serviços para a autarquia estão sob a responsabilidade da Coordenação de Licitação e Contratos - CLC, vinculada à Diretoria de Administração, cujas atribuições estão definidas em Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 70, de 8 de maio de 2017, do qual destacamos as principais atribuições:

Art. 33 - À Coordenação de Licitações e Contratos - CLC, como unidade integrante da estrutura organizacional da Diretoria de Administração, compete:

I - planejar, coordenar e gerenciar as atividades de licitações e contratos no âmbito da Sudam;

II - providenciar, através do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, aviso de licitações, dispensa de licitação, inexigibilidade de licitação, contratos e termos aditivos de contratos;

² Informações constantes no Painel de Compras Governamentais disponível em: <http://painelcompras.economia.gov.br/processos-compra>

III - propor padrões e normas que visem regular, agilizar e uniformizar procedimentos para a gestão de licitações e contratos.

A respeito do acesso às informações sobre as licitações e contratos na Sudam existem publicamente disponíveis 3 formas principais de acesso à sociedade desses dados através da internet, que entendemos hoje serem as mais destacadas em termos de facilidade de acesso ao público:

a) Sítio eletrônico da SUDAM:

Através do endereço: <http://antigo.sudam.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos> estão disponibilizadas diversas informações que remetem ao Portal da Transparência. O acesso às informações detalhadas dos editais e dos contratos celebrados com a SUDAM podem ser acessados através de links organizados segundo o período de vigência contratual.

b) Sítio eletrônico do Portal da Transparência:

As informações estão organizadas conforme o ano de referência da licitação, considerando o período de um ano de exercício. Ao clicar nos links o cidadão terá acesso ao detalhamento da consulta e, caso deseje realizar buscas com outros tipos de filtros, basta seguir as instruções do portal.

c) Página do Portal COMPRAS.GOV.BR

Através do endereço: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/consultas-1/capa-consulta>, qualquer cidadão tem acesso a diversas informações sobre as licitações (por modalidade), Pregões Atas, Contratos, Cotação Eletrônica e demais informações de interesse da sociedade.

4.4 RESULTADOS DOS CÁLCULOS DOS ÍNDICES

Os dados obtidos da pesquisa foram tratados quantitativamente, por meio da análise das informações coletadas nos sítios oficiais e demais sites que tratam da matéria, com o apoio do levantamento bibliográfico acerca da governança e transparência dos gastos públicos da Sudam, através dos processos licitatórios e materialização dos contratos, a partir dos quais finalizou-se a pretensão de convalidar a veracidade da hipótese apresentada nesta pesquisa.

A proposta de Avaliação da Transparência e da Publicidade dos contratos da Sudam utilizou a metodologia do trabalho elaborado por Chaves e Pena (2022), com base na Teoria dos Números de Santos (2020), através do qual foram aplicadas as seguintes fórmulas para obtenção dos 2 índices de transparência:

- Para o cálculo do ITC:

$$NCT_i = NP_i + NDI_i$$

$$ITC_i = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i}$$

- Para o cálculo do ITP:

$$NCT_i = NPP_i + NPT_i$$

$$ITP_i = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i}$$

4.4.1 Transparência no Processo de Contratação

A técnica de mensuração dos níveis de transparência no processo de contratação, proposta nesta metodologia, tomou como pressuposto a natureza da modalidade de contratação implementada pelo agente público. Neste sentido, a opção por uma modalidade que garanta a participação do maior número possível dos agentes do mercado no processo de contratação, tende a ser considerada a mais transparente.

Para calcular os níveis de transparência no processo de contratação, a partir da Metodologia de Avaliação da Transparência supracitada, aplicou-se a seguinte fórmula:

$$ITC_i = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i}$$

Considerando: $NCT_i = NP_i + NDI_i$

Onde:

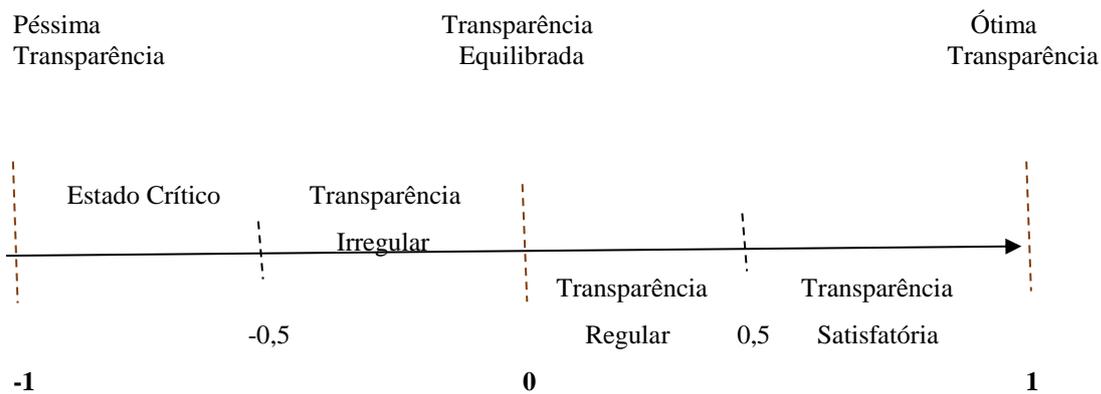
NCT_i = corresponde ao número total de contratos firmados pelo Órgão público em um ano i ;

NP_i = corresponde ao número de contratos firmados pelo Órgão público no ano i , pela via de pregões eletrônicos;

NDI_i = corresponde ao número de contratos firmados pelo Órgão público, pela via de dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação;

ITC_i = corresponde ao Índice de Transparência no Processo de Contratação.

Considerando $ITC \in Z, \forall Z \rightarrow R$, uma fração contínua no intervalo $-1 \leq 0 \leq 1$ (isto é, ITC pertence ao conjunto dos números inteiros, para todo inteiro inserido no universo dos números reais), sendo sua escala assim denotada no diagrama a seguir:



Fonte: Adaptado de Chaves e Pena (2022)

Onde:

$ITC = -1$ corresponde à classificação de “Péssima Transparência”, situação onde o Órgão público efetuou no ano todas as suas contratações por meio de dispensas de licitação ou inexigibilidade de licitação;

$-1 < ITC < 0,5$ corresponde à classificação de “Estado Crítico”, situação onde o Órgão público efetuou no ano a maior parte de suas contratações por dispensas de licitação ou inexigibilidade de licitação;

$0,5 \leq ITC < 0$ corresponde à classificação de “Transparência Irregular”, situação onde o Órgão público efetuou no ano uma parte significativa de suas contratações por dispensas de licitação ou inexigibilidade de licitação;

$ITC = 0$ corresponde à classificação de “Transparência Equilibrada”, situação onde o Órgão público efetuou contratações no ano, onde o número de dispensas ou inexigibilidade de licitação foi igual ao número de pregões eletrônicos;

$0 < ITC < 0,5$ corresponde à classificação de “Transparência Regular”, situação onde o Órgão público efetuou contratações no ano, onde o número de pregões eletrônicos ou concorrências públicas foi um pouco maior que o número de dispensas ou inexigibilidade de licitação;

$0,5 < ITC < 1$ corresponde à classificação de “Transparência Satisfatória”, situação onde o órgão público efetuou contratações no ano, onde o número de pregões eletrônicos foi significativamente maior que o número de dispensas ou inexigibilidade de licitação;

$ITC = 1$ corresponde à classificação de “Ótima Transparência”, situação onde o órgão público efetuou todas as suas contratações no ano pela via de pregões eletrônicos.

Cálculo do ITC para cada ano de estudo:

a) Calculando o ITC para o ano de 2015 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2015} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{18}{87} - \frac{69}{87} = 0,21 - 0,79 = -0,59$$

Assim, para o ano de 2015, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Estado Crítico”.

b) Calculando o ITC para o ano de 2016 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2016} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{14}{52} - \frac{38}{52} = 0,27 - 0,73 = -0,46$$

Assim, para o ano de 2016 o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Irregular”.

c) Calculando o ITC para o ano de 2017 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2017} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{23}{57} - \frac{34}{57} = 0,40 - 0,60 = -0,20$$

Assim, para o ano de 2017, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Irregular”.

d) Calculando o ITC para o ano de 2018 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2018} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{08}{66} - \frac{58}{66} = 0,12 - 0,88 = -0,76$$

Assim, para o ano de 2018, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Estado Crítico”.

e) Calculando o ITC para o ano de 2019 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2019} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{14}{55} - \frac{41}{55} = 0,25 - 0,74 = -0,49$$

Portanto, para o ano de 2019, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Irregular”.

f) Calculando o ITC para o ano de 2020 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2020} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{07}{26} - \frac{19}{26} = 0,27 - 0,73 = -0,46$$

Assim, para o ano de 2020, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Irregular”.

g) Calculando o ITC para o ano de 2021 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2021} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{09}{30} - \frac{21}{30} = 0,30 - 0,70 = -0,40$$

Dessa forma, para o ano de 2021, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Transparência Irregular”.

h) Calculando o ITC para o ano de 2022 temos o seguinte resultado:

$$ITC_{2022} = \frac{NP_i}{NCT_i} - \frac{NDI_i}{NCT_i} = \frac{11}{59} - \frac{48}{59} = 0,19 - 0,81 = -0,62$$

Portanto, para o ano de 2022, o nível de transparência nos processos de contratações da SUDAM pode ser classificado como “Estado Crítico”.

O índice ITC teve como pressuposto o entendimento de que a modalidade que garanta a participação do maior número possível dos agentes do mercado no processo de contratação tende a ser considerada a mais transparente.

Os dados da tabela 02 e do gráfico 1 e mostraram que a partir de 2018 houve uma queda expressiva no quantitativo de licitações, sobretudo através de pregão, sendo que em 2022 o fluxo de contratações por dispensa de licitação foi bem significativo em razão do aumento dos valores limites para as aquisições nesta modalidade por força de lei, o que contribuiu para o alcance do 2º menor índice ITC do período pesquisado.

No período estudado observou-se que em 2017 o ITC apresentou uma transparência mais equilibrada em relação aos demais períodos, em razão de um fluxo mais expressivo de

contratações por pregão eletrônico na Autarquia em relação às licitações e contratos firmados através das modalidades de contratação direta (dispensa e inexigibilidade).

Tabela 2 - Número de contratos por modalidade de contratação, SUDAM: 2015-2022.

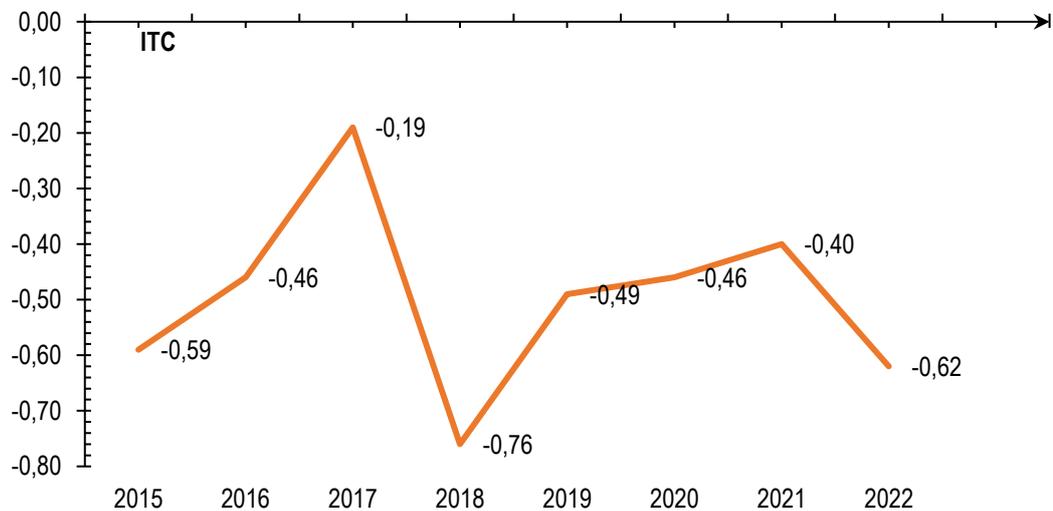
Ano	Dispensa + Inexigibilidade	Pregão Eletrônico	Total	ITC
2015	69	18	87	-0,59
2016	38	14	52	- 0,46
2017	34	23	57	- 0,19
2018	58	8	66	- 0,76
2019	41	14	55	- 0,49
2020	19	7	26	- 0,46
2021	21	9	30	- 0,40
2022	48	11	59	- 0,62

Fonte: Portal Compras.gov.br

Nota explicativa: No ano de 2018 observou-se um quantitativo expressivo de processos nas modalidades de contratação direta, distribuídos da seguinte forma: 17 processos de Dispensa de Licitação (06 referindo-se a despesas de custeio com aquisição de bens para as áreas de TI, acervo bibliográfico, combustível p/ frota de veículos, equipamento hidráulico, uso médico/ambulatorial e manutenção predial; 11 referentes ao custeio com despesas nas áreas de TI, Comunicação institucional, limpeza e conservação de áreas, seguro de vida - perfazendo um total de R\$ 153.345,39) e 41 processos de Inexigibilidade (23 nas áreas de capacitação de servidores; 07 de credenciamento de clínicas, hospitais e profissionais em diversas áreas médico-hospitalar; 11 com outras despesas de natureza singular, para diversas áreas da Autarquia - no montante total de R\$ 1.119.375,21).

O Gráfico 1 apresenta a evolução do ITC para o período em análise:

Gráfico 1 - Evolução dos níveis de transparência nos processos de contratações na SUDAM (2015-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor

4.4.2 Transparência no Processo de Publicidade das Contratações

A técnica de mensuração dos níveis de transparência no processo de contratação, proposta nesta metodologia, teve como pressuposto a disponibilidade das informações relativas à contratação nos meios de comunicação oficiais do Órgão público: Portal de Compras, Portal da Transparência da CGU e DOU. Neste sentido, a opção/obrigação por divulgar as contratações realizadas no maior número de espaços oficiais tende a ser considerada a mais transparente.

Para o cálculo dos níveis de transparência no processo de publicidade nas contratações, a partir da Metodologia de Avaliação da Transparência supracitada, aplicou-se a seguinte fórmula:

$$ITP_i = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i}$$

Considerando: $NCT_i = NPP_i + NPT_i$

Onde:

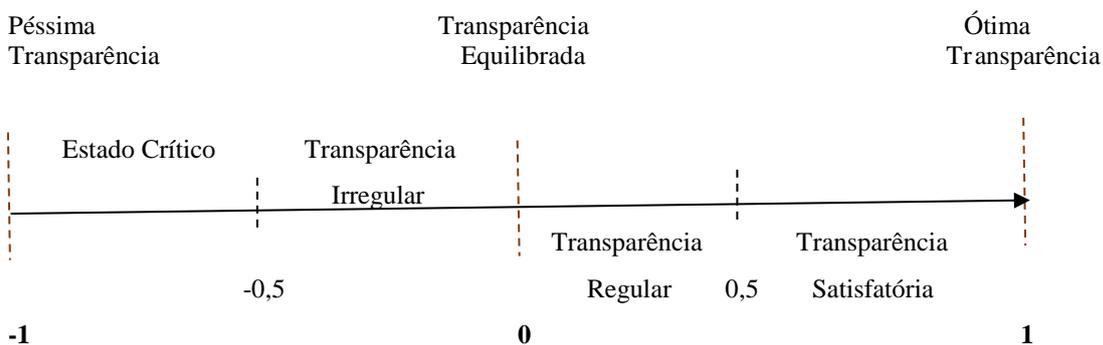
NCT_i = corresponde ao número total de contratos firmados pelo órgão público em um ano i ;

NPP_i = corresponde ao número de contratos firmados pelo órgão público no ano i , e publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU;

NPT_i = corresponde ao número de contratos firmados pelo órgão público no ano i , e publicados no Portal de Compras, Transparência CGU e no DOU;

ITP_i = corresponde ao Índice de Transparência no Processo de Publicidade das Contratações.

Considerando $ITP \in \mathbb{Z}$, $\forall \mathbb{Z} \rightarrow \mathbb{R}$, uma fração contínua no intervalo $-1 \leq 0 \leq 1$ (isto é, o ITP pertence ao conjunto dos números inteiros, para todo inteiro inserido no universo dos números reais), sendo sua escala assim denotada no diagrama a seguir:



Fonte: Adaptado de Chaves e Pena 2022

Onde:

$ITP = -1$ corresponde à classificação de “Péssima Transparência”, situação onde o Órgão público deu publicidade a todas as suas contratações apenas no Portal de Compras e Transparência da CGU;

$-1 < ITP < -0,5$ corresponde à classificação de “Estado Crítico”, situação onde o Órgão público efetuou no ano a maior parte das publicidades de suas contratações apenas no seu Portal de Compras e Transparência da CGU;

$-0,5 \leq ITP < 0$ corresponde à classificação de “Transparência Irregular”, situação onde o Órgão público efetuou no ano uma parte significativa das publicidades de suas contratações apenas no seu Portal de Compras e Transparência da CGU

$ITP = 0$ corresponde à classificação de “Transparência Equilibrada”, situação onde $NPP_i = NPT_i$;

$0 < ITP < 0,5$ corresponde à classificação de “Transparência Regular”, situação onde o Órgão público efetuou contratações no ano, onde NPT_i foi um pouco maior que NPP_i ;

$0,5 < ITP < 1$ corresponde à classificação de “Transparência Satisfatória”, situação onde o Órgão público efetuou contratações no ano, onde NPT_i foi significativamente maior que $NPPI_i$;

$ITP = 1$ corresponde à classificação de “Ótima Transparência”, situação onde o Órgão público deu publicidade a todos os seus contratos via NPT_i ;

Cálculo do ITP para cada ano de estudo :

a) Calculando o ITP para o ano de 2015 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2015} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPPI_i}{NCT_i} = \frac{62}{87} - \frac{25}{87} = 0,71 - 0,29 = 0,42$$

Portanto, para o ano de 2015, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Regular”.

b) Calculando o ITP para o ano de 2016 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2016} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPPI_i}{NCT_i} = \frac{36}{52} - \frac{16}{52} = 0,69 - 0,31 = 0,38$$

Portanto, para o ano de 2016, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Regular”.

c) Calculando o ITP para o ano de 2017 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2017} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPPI_i}{NCT_i} = \frac{41}{57} - \frac{16}{57} = 0,72 - 0,28 = 0,44$$

Portanto, para o ano de 2017, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Regular”.

d) Calculando o ITP para o ano de 2018 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2018} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPPI_i}{NCT_i} = \frac{30}{66} - \frac{36}{66} = 0,45 - 0,54 = -0,09$$

Portanto, para o ano de 2018, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Irregular”.

e) Calculando o ITP para o ano de 2019 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2019} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPPI_i}{NCT_i} = \frac{20}{55} - \frac{35}{55} = 0,36 - 0,64 = -0,27$$

Portanto, para o ano de 2019, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Irregular”.

f) Calculando o ITP para o ano de 2020 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2020} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i} = \frac{09}{26} - \frac{17}{26} = 0,35 - 0,65 = -0,31$$

Assim, para o ano de 2020, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Irregular”.

g) Calculando o ITP para o ano de 2021 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2021} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i} = \frac{11}{30} - \frac{19}{30} = 0,37 - 0,63 = -0,26$$

Portanto, para o ano de 2021, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Transparência Irregular”.

h) Calculando o ITP para o ano de 2022 temos o seguinte resultado:

$$ITP_{2022} = \frac{NPT_i}{NCT_i} - \frac{NPP_i}{NCT_i} = \frac{12}{59} - \frac{47}{59} = 0,20 - 0,80 = -0,60$$

Portanto, para o ano de 2022, o nível de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM foi classificado como “Estado Crítico”.

Para aferição desse índice, cumpre esclarecer inicialmente que a Orientação Normativa AGU N° 34, de 13 de dezembro de 2011, estabeleceu que as Dispensas de licitação e Inexigibilidades, com fulcro lei n° 8.666, de 1993, cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, estariam dispensadas de publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, em virtude dos princípios da economicidade e eficiência.

O índice ITP, cujo pressuposto teve como entendimento o de que a divulgação das contratações realizadas no maior número de meios de comunicação oficiais do Órgão público: Portal de Compras, Portal da Transparência da CGU e DOU, tende a ser considerada a mais transparente, apresentou os seguintes resultados, após análise do respectivo gráfico:

- Do período de 2015 a 2017 observou-se um quantitativo expressivo de licitações que foram publicadas em todos os portais oficiais do governo, em razão de uma grande demanda de licitações feitas por pregão (com valores acima do limite de Dispensa de licitação).

- A partir de 2018 percebeu-se uma acentuada diminuição no fluxo de contratações por pregão, tendo ainda o índice ITP sofrido em 2022 o impacto dos efeitos do Decreto n° 10.922,

de 30 de dezembro de 2021, que regulamentou o art. 182 da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação Pública), o qual definiu o aumento dos valores limites de dispensa de licitação para contratações de serviços comuns e obras de engenharia, tendo como reflexo direto a ampliação do quantitativo de contratações nessa modalidade, dispensadas de publicação no Diário Oficial da União.

Tabela 3 - Número de contratos por alcance de publicidade na SUDAM e o ITP: 2015-2022.

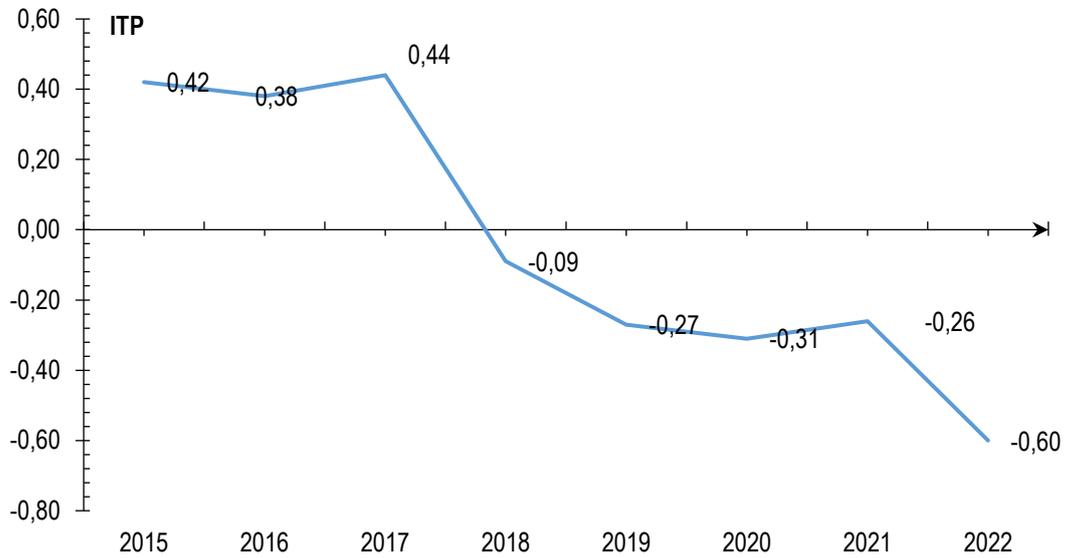
Ano	Publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU	Publicados no DOU, Portal de Compras e Transparência CGU			Total	ITP
	Dispensa + Inexigibilidade	Dispensa + Inexigibilidade	Pregão	Total		
2015	25	44	18	62	87	0,42
2016	16	22	14	36	52	0,38
2017	16	18	23	41	57	0,44
2018	36	22	8	30	66	- 0,09
2019	35	06	14	20	55	- 0,27
2020	17	2	7	9	26	- 0,31
2021	19	2	9	11	30	- 0,26
2022	47	1	11	12	59	- 0,60

Fonte: Portal Compras.gov.br

Nota explicativa: No ano de 2022 observou-se um aumento expressivo de processos nas modalidades de contratação direta publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU, distribuídos da seguinte forma: 23 processos de Dispensa de Licitação (04 referindo-se a despesas de custeio com aquisição de bens para o almoxarifado e setor gráfico; 18 referentes ao custeio com despesas em diversas áreas da Autarquia; 02 referindo-se a serviços de engenharia - perfazendo um total de R\$ 475.266,46) e 24 processos de Inexigibilidade (23 nas áreas de capacitação de servidores; 01 de renovação de assinatura de acervo digital - no montante de R\$ 201.227,40).

O Gráfico 2 apresentou a evolução do ITP para o período em análise:

Gráfico 2 - Evolução dos níveis de transparência nos processos de publicidade nas contratações da SUDAM (2015-2022)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com a elaboração das tabelas 2 e 3 e dos gráficos 1 e 2, foi possível obter a análise dos dados coletados da pesquisa e apresentá-los de uma forma representativa que permitiu sua visualização e compreensão de forma mais assertiva para a proposta do trabalho.

5 CONCLUSÕES

Diante da obrigatoriedade do princípio da publicidade pela administração pública, sobretudo, pelo direito intrínseco do acesso às informações por parte dos cidadãos, foi definido como objetivo geral desta pesquisa, analisar no âmbito da administração pública os níveis de transparência ativa nos contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022.

Importante destacar que as limitações deste trabalho são as inerentes a uma abordagem qualitativa. No caso, a pesquisa também se limitou a trabalhar no universo das compras na Sudam em um período de 08 anos (2015 a 2022), com a legislação brasileira e a literatura acadêmico-científica restrita à Publicidade e Transparência na União, tendo em vista que a SUDAM passou a disponibilizar as informações sobre suas licitações e contratos no seu website oficial, com reverberação nos demais portais oficiais, somente a partir de 2015.

Para alcance do objetivo geral foi necessário passar por algumas etapas estabelecidas pelos objetivos específicos descritos, individualmente, a seguir.

O primeiro objetivo específico consistiu em coletar dados e informações sobre os contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022, efetuado no subcapítulo 3.2 “Coleta dos dados.” A coleta de informações no que se refere à transparência ativa foi feita através de consulta aos 3 principais portais eletrônicos do governo federal que têm a função de divulgar tais informações pertinentes à Autarquia à sociedade: Sítio oficial da SUDAM, Portal de compras do governo federal e Portal da transparência do governo federal.

No que se refere ao segundo objetivo específico, qual seja, analisar as licitações e os contratos realizados na SUDAM no período de 2015 a 2022, a temática foi objetivamente demonstrada nos itens 3.4 “Modelo de Análise” e 4.1 “Locus na Pesquisa.”

O último objetivo específico foi apresentar 2 indicadores que se propõem a mensurar os níveis de transparência nos processos de aquisição e publicidade das contratações na SUDAM no período de 2015 a 2022, devidamente demonstrados nos subitens 4.4.1 “Transparência no Processo de Contratação” e 4.4.2 “Transparência no Processo de publicidade das Contratações”, que compõem o capítulo 4. “Resultados e Discussões.”

Os resultados da aplicação do modelo demonstraram inicialmente que, para a aferição do nível de transparência das contratações na SUDAM, o índice ITC com maior transparência foi verificado em 2017 (- 0,19), com o registro de 23 pregões eletrônicos, cujo montante total de contratações foi de R\$ 1.857.291,30.

Ainda em relação ao índice acima, cumpre-nos destacar que na análise dos resultados para o ano de 2018, observou-se que o índice ITC alcançou o seu menor alcance de transparência (-0,76), em razão de uma redução significativa de pregões, bem como do aumento expressivo de contratações diretas, que no caso desse ano, representaram 17 processos de Dispensa de Licitação (em sua maioria referindo-se a despesas de custeio com aquisição de bens e pequenos serviços para o atendimento das necessidades comuns de diversas áreas da SUDAM), perfazendo um total de R\$ 153.345,39), bem como 41 processos através de Inexigibilidade (em sua maioria referindo-se a contratações na área de capacitação de servidores, bem como uma outra parcela significativa com outras despesas de natureza singular, para diversas áreas da Autarquia - no montante total de R\$ 1.119.375,21).

Finalizando a análise dos resultados demonstrados na tabela e no gráfico desse índice, para a aferição do nível de transparência das contratações na SUDAM, o índice ITC para a série de 2015-2022 revelou que nesse período a prevalência dos índices aferidos apontaram o ITC na condição de “transparência irregular” como o mais comum, ou seja, a situação onde o Órgão público efetuou no ano uma parte significativa de suas contratações por dispensas de licitação ou inexigibilidade de licitação.

Com relação à discussão inicial dos resultados para aferição do índice ITP, os dados da tabela e do gráfico revelam que somente no período de 2015-2017 esse índice oscilou positivamente, variando entre 0,38 a 0,44, ou seja, apontou o aspecto de uma “Transparência regular” para a maior parte das contratações nesse período, indicando a situação onde o Órgão público efetuou no ano/período a maior parte da publicidade de suas contratações classificada como “publicação total - NPT”, dessa forma, nos 3 espaços oficiais definidos na pesquisa: Portal de Compras, Transparência da CGU e DOU.

Ainda nessa trilha, no ano de 2022 a tabela e o gráfico demonstraram um aumento significativo de processos nas modalidades de contratação direta publicados somente no Portal de Compras e Transparência CGU, representando 23 processos de Dispensa de Licitação (em sua maioria referentes ao custeio com despesas de serviços para atender diversas áreas da SUDAM e 02 referindo-se a serviços de engenharia - perfazendo um total de R\$ 475.266,46) e 24 processos de Inexigibilidade (numa parcela preponderante de despesas na área de capacitação de servidores - no montante de R\$ 201.227,40).

Com relação à situação mais comum para a série de 2015-2022, os dados revelaram que a prevalência dos índices aferidos apontaram o ITP em “Transparência irregular”, com tendência ao “Estado crítico” de transparência, ou seja, a situação onde o Órgão público efetuou

no ano/período a maior parte das publicidades de suas contratações apenas no Portal de Compras e Transparência da CGU.

Dessa forma, segundo a tendência de prevalência dos índices apontados acima, o índice ITP no período reflete o entendimento de que a Sudam, quanto ao alcance de publicidade, não apresentou uma Transparência no Processo de Publicidade das Contratações eficiente, haja vista o pressuposto de que a opção/obrigação por divulgar as contratações realizadas no maior número de espaços oficiais, tende a ser considerada a mais transparente para a sociedade.

Para a compreensão destes dados ressaltamos que, como ente federativo da União, que está subordinado diretamente aos efeitos das determinações legais que regem a matéria sobre licitações públicas, a SUDAM materializa suas aquisições em função de normas rígidas, as quais quer por força de contingências orçamentárias ou alterações no regramento licitatório da União, impõe aos órgãos da Administração pública federal uma diretriz no fluxo de suas aquisições, e o que vem se observando ao longo dos anos é uma tendência de ampliar a participação de fornecedores em compras de pequeno vulto, por serem mais céleres para a materialização das aquisições, embora se tenha um alcance menor de fornecedores e um período mais curto de divulgação de suas licitações para a efetiva participação de licitantes.

Dessa forma, segundo a predominância do índice ITC “Transparência irregular”, no qual se classificou a maior parte das licitações e contratos nesse período, cristalizou o entendimento de que a Sudam, quanto à natureza da modalidade de contratação implementada pelo agente público, não apresentou uma Transparência de Contratação Pública eficiente, haja vista o pressuposto de que as compras públicas realizadas através de pregão eletrônico refletiriam essa participação do maior número possível dos agentes do mercado no processo de contratação.

De igual modo a prevalência do índice ITP em “Transparência irregular”, com tendência ao “Estado crítico”, para o período pesquisado, revela a tendência de amplitude de participação de fornecedores através de contratações diretas (dispensa e inexigibilidade de licitação) para compras de pequena monta, um cenário através do qual ocorre uma demanda crescente de participação de fornecedores para aquisições de bens e serviços, principalmente na modalidade de Dispensa de licitação, em razão de alterações no regramento licitatório que aumentam os valores limites para tais aquisições, em detrimento de uma publicidade de menor alcance dentro dos principais meios de comunicação governamental, dentro da ótica da economicidade e eficiência do Estado.

Cumpramos destacar que ao longo desta pesquisa foi observada a ausência de transparência na disponibilidade das aquisições feitas através de Inexigibilidade na página da Sudam, o que entendemos ser interessante de igual forma propor à Autarquia que avalie a possibilidade de sua divulgação para a sociedade em seu website oficial.

A proposta de verificação dos níveis de transparência ativa na Sudam, no período de 2015 a 2022, objeto de estudo deste trabalho, convergem para o contraponto observado na pesquisa de Lima (2018), segundo o qual ainda não há um conjunto de indicadores ou elementos, definido objetivamente em normativo legal, que possa contribuir efetivamente para a aferição de um nível de transparência ativa para as contratações realizadas por órgãos do Poder Executivo federal, os quais permanecem não incluídos como objeto principal dos estudos envolvendo transparência e LAI.

Os resultados da aplicação metodológica deste trabalho mostraram uma nova visão da temática da transparência, que se apresentada na página oficial do ente governamental, pode repercutir tanto dentro do cenário do Órgão público, quanto para a sociedade, corroborando com a visão de Sales (2013), o qual afirma que há transparência pública quando a informação está disponível para instituições do próprio Estado, bem como para o cidadão em geral.

Ainda nessa trilha, a utilização de insumos extraídos da internet e, depois de processados, colocados numa forma inovadora de informações a disposição de todos nos próprios canais oficiais do governo, corrobora com o entendimento de Bresser Pereira (1998), Stabile (2012), Batista (2006) e Almada (2017), para os quais a Web pode ser a ferramenta que dá vazão exponencial à sociedade, por permitir inovações na interação política entre Estado e sociedade.

Cumpramos, ainda, mencionar que o modelo metodológico proposto pode ser aplicado tanto por entes da União, quanto dos Estados, em razão de que os Órgãos destas esferas, em sua maioria, já disponibilizam as informações de suas licitações e contratos nos seus websites oficiais, portanto, sendo factível a coleta de dados e o uso da metodologia aplicada para aferição do nível de transparência ativa em seus processos licitatórios.

Ressaltamos que a exploração documental e as abordagens de alguns autores destacaram que a temática acerca da Transparência pública envolve também a transparência passiva, que é a resposta da Administração pública às demandas da sociedade sobre licitações e contratos, através de questionamentos nos respectivos canais oficiais, razão pela qual o tema foi trazido para a pesquisa. Dessa forma essa lacuna na pesquisa se mostra como uma área sensível e

interessante para futuros pesquisadores que pretendam tratar sobre essa importante vertente da transparência pública, que se mostra como mais uma oportunidade do governo prestar informações à sociedade de acordo com suas peculiaridades.

Entendemos que a proposta da pesquisa alcançou seu propósito, pois a análise dos resultados e das discussões confirmou a hipótese e a resposta à problemática trazida no trabalho, através da coleta e análise de dados que permitiram a aplicação metodológica de 2 indicadores, os quais se propuseram a demonstrar o nível de transparência ativa nos contratos administrativos realizados pela SUDAM no período de 2015 a 2022, sob 2 óticas: a de uma maior participação de licitantes nas contratações via pregão eletrônico, bem como a da divulgação de suas aquisições num ambiente maior de canais oficiais do governo para a sociedade.

Considerando os resultados alcançados através da proposição dos 2 índices acima, entendemos que uma contribuição desta pesquisa é a sugestão à Administração da Autarquia acerca da disponibilidade das tabelas e dos gráficos, com seus respectivos índices de transparência ativa ITC e ITP para as compras efetivadas em cada ano, na página oficial da Sudam, como uma proposta de paradigma da transparência ativa, bem como um fator de aprimoramento e eficiência da publicidade de suas contratações para o próprio governo e para o cidadão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. Finanças Públicas, Democracia e *accountability*. In: ARVATE, P.; BIDERMAN, C. (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2004.

ALMADA, M. P. **Avaliação da e-transparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, 2017.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese (Doutorado em Comunicação Social) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil**. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2012.

BAIRRAL, M. A. da C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. dos S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.3, p. 643-675, 2015.

BENTHAM, J. Of Publicity. **Chap 2 of Essay on Political Tactics**. In The Works of Jeremy Bentham. Edinburgh: William Tait, 1839.

BRAGA, M. Auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. In: CONGRESSO CONSAD,4., 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2011. p.25-27.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. *E-book*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso. 15 nov. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Transparência Pública**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica> .Acesso em 23/05/2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/decretos/de5450_2005.html. Acesso em: 01 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm. Acesso em: 01 de março de 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 1 de outubro de 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 01 de outubro de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado nos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. 1998. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: MARE, 1997.

CADBURY, Adrian (org.). **Financial aspects of corporate governance:** the cadbury report. London: the committee on the financial aspects of corporate governance and gee and Co. Ltda, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). **Corporate governance:** a framework for public service bodies. London: The Independent Commission on Good Governance in Public Services, 2004. Disponível em: <http://www.cipfa.org.uk/corporate> . Acesso em: 20 de out. 2020.

CHAVES, Marcelo Santos; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Metodologia para qualificação dos processos de transparência nas compras governamentais**. Belém: FAPESPA, 2022. (Nota Técnica)

CORDERO SANZ, C. Derecho de acceso a la información y transparencia: herramientas necesarias para la democracia em una sociedad abierta. *In: SEMINARIO INTERNACIONAL COMPLUTENSE*, Madrid, 2007. **Anais [...]** Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2007. p.55-67.

CRESWELL, J. W. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada:** lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.183.

CRUZ, M. do C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v.14, p. 21-743, 2016.

CULAU, A.; FORTIS, M. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *In: CONGRESSO CLAD*, 11., Guatemala, 2006. **Anais [...]**. Guatemala: CLAD, 2006. p.7-10.

CUNILL, N. Modelos de controle e participação sociais existentes na administração pública federal. *In: SANTERO, S.; SALGADO, V. (orgs.). Participação social: textos para discussão*. Brasília: Editora IABS, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. 24 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 350, 381.

DINIZ, Eli. **Crise:** reforma do Estado e governabilidade. 2 ed. São Paulo: Editora FGV, 1997.

DUARTE, M. O conceito de controle social e a vinculação de recursos à educação. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 29. Caxambu, 2006. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPED, 2006.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

FLEURY, Sonia. La expansion de la ciudadanía. *In: INCLUSIÓN social e nuevas ciudadanía: condições para la convivencia y seguridad democráticas*. Colombia: Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)**. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/superintendencia-do-desenvolvimento-da-amazonia-sudam>. Acesso em: 01 out. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOVERNANÇA Corporativa. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa>. Acesso em: 01 out. 2020.

GUIA da Política de Governança Pública. Brasília. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 01 out. 2020.

GUIA de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. 6ª versão. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-parasig/guias-e-orientacoes/gta-6a-versao-2019.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2021.

HOOD, C. Transparency in historical perspective. *In: HOOD, C.; HEALD, D. (Orgs.). Transparency: the key to better governance?* New York: Oxford University Press, 2006. p.3-23.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective: international public sector stud**. New York: IFAC, 2001. (Study, n.13). Disponível em: https://www.ifac.org/Members/DownLoads/Study_13_Governance.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

KANT, I. Schrift zum ewigen Frieden. **Werkausgabe**, v.12, p.191–259, 1795.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. *In: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) Compras públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, M. P. de; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A Avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, n.71, p.232-263, 2020. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4662>. Acesso em: 20 maio 2021.

LIMA, M. P. Transparência pública e a Lei de Acesso à Informação no Brasil: uma análise dos estudos empreendidos durante os 5 anos de vigência da lei (2012-2017). In: ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD 2018, 42., 2018, Curitiba, Paraná. Anais. Curitiba: Anpad, 2018.

MCDERMOTT, P. Building open government. **Government Information Quarterly**, v.27, p.401-413, 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos Estados brasileiros. 2009. 179 f. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v.52, n.4, p.610-629, 2018.

NARDES, João Augusto R.; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso G. **Governança pública**: o desafio do Brasil. 2 ed. rev. atual. Belo Horizonte, Fórum, 2018.

NEVES, O. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD, 6., 2013, Brasília, **Anais** [...]1. Brasília: CONSAD, 2013. p.6-18

NEWBOLD, S. Federalist is transparency essential for public confidence in government? **Public Administration Review**. Special issue. n.27, p. 547-552, dez, 2011.

OLIVEIRA, Helena Maria Santos de; RIBEIRO, Nuno Manuel da Rocha. **Governo das sociedades e responsabilidade social**. 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.22/7977>. Acesso em: 15 out. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: Método, 2018. p.441.

PEREIRA, José M. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 19-50.

PETERS, Guy; PIERRE, John. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v.8. n.2, 1998.

PIMENTA, Carlos Cesar. A reforma gerencial do estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.5, p.173-199, 1998.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flavio da; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e transparência das contas públicas**: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. 2010. Disponível em: <https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos52005/89.pdf>. Acesso em: 17 out. 2021.

POLÍZIO JÚNIOR, V. **Lei de Acesso à Informação**: manual teórico e prático. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

PORTAL da Transparência: detalhamento das licitações. Disponível em <http://www3.transparencia.gov.br/licitacoes/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=detalhar%2CdataReferencia%2CdataAbertura%2CorgaoSuperior%2CorgaoEntidadeVinculada%2CunidadeGestora%2Csituacao%2Cmodalidade%2CinstrumentoLegal%2CnumeroLicitacao%2Cobjeto&de=01%2F01%2F2019&ate=31%2F12%2F2019&orgaos=OR53202&ordenarPor=dataResultadoCompra&direcao=desc>. Acesso em: 06 out. 2020.

PORTAL de Compras do Governo Federal: Consultas. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/consultas-1/capa-consulta>. Acesso em: 12 out. 2020.

PORTAL do Governo Federal. **Novo portal da transparência traz inovações e melhorias para monitorar gastos públicos federais**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal%22/pt-br/assuntos/noticias/2018/junho/novo-portal-da-transparencia-traz-inovacoes-e-melhorias-para-monitorar-gastos-publicos-federais>. Acesso em: 10 out. 2021

PRATS I CATALÁ, Joan. Veinte años de modernización administrativa em los países de la OCDE. Lecciones aprendidas. *In*: ARGENTINA. Projeto de Modernizacion del Estado. Seminário Internacional sobre Modernizacion del Estado. Buenos Aires, 2006.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. Ed. Novo, 2013.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração da USP**, São Paulo, v.51, p.288-298, 2016.

REFERENCIAL básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2013. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/6A/B6/39/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_1_edicao.PDF

REFERENCIAL básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF

REZENDE, Flavio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

RIBEIRO, M. Usando a internet para a promoção da transparência: os portais da América Latina. *In: CONGRESSO CLAD*, 14., 2009, Salvador, **Anais[...]**. Salvador: CLAD, 2009. p.27-30.

SALES, Tainah Simões. Transparência, controle social, eficiência e democracia na era da nova gestão pública: systemas. **Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**, v.5, p.54-69, 2013. Disponível em http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Frevistasystemas.com.br%2Findex.php%2Fsystemas%2Farticle%2Fdownload%2F68%2F57&ei=nyNjVcScIa7hsASY_YPABw&usg=AFQjCNHCp0O6oUbJ3ktfVWMZPQCqc4AXgw&bvm=bv.93990622,d.cWc. Acesso em: 20 abr. 2021.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. *In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (cordas.)*. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**: tomo - direito administrativo e constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

SANTIN Janaína Rigo. Administração consensual, accountability e transparência na administração pública brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n.2, p.6, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/48608/33976>. Acesso em: 18 out. 2021.

SANTOS, J. P. O. **Introdução à Teoria dos Números**. Rio de Janeiro: IMPA, 2020.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, 1997. p. 335-376.

SEARSON, E; JOHNSON, M. Transparency laws and interactive public relations: an analysis of Latin American government Web sites. **Public Relations Review**, n. 36, 2010. p.120-126.

SILVA, D. **Transparência na esfera pública interconectada**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Mestrado em Comunicação – Faculdade Cásper Líbero, São Paulo, 2010.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 3, 2019. p.415-431.

SILOMSKI, Valmor et. al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOBRE a Lei de Acesso à Informação. Ministério da Educação. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao>

STABILE, M. **Democracia eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SUDAM. **Histórico SUDAM.** Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/index.php/acoes-e-programas/58-acesso-a-informacao/87-historico-sudam>. Acesso em: 06 out. 2020.

SUDAM. **Licitações e contratos.** Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos>. Acesso: em 07 out. 2020.

TRANSPARÊNCIA passiva e ativa nos órgãos públicos: saiba a diferença. Disponível em: <https://www.sisgov.com/transparencia-passiva-e-transparencia-ativa-nos-orgaos-publicos-saiba-a-diferenca/> - Acesso em: 22 maio 2021.

UCHOA, Carlos Eduardo. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional.** Brasília: ENAP/DDG, 2013.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência:** aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília – DF: Enap, 2019.