



UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
DA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL



PPGDAS
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento
da Amazônia Sustentável

JOSÉ PAULO GUEDES BRITO

**OLHANDO ALÉM DO DIAMANTE:
UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO AMAPÁ
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

MACAPÁ, AP
2024

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
DA AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL

JOSÉ PAULO GUEDES BRITO

**OLHANDO ALÉM DO DIAMANTE:
UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO AMAPÁ
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável da Universidade Federal do Amapá, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre, sob orientação do Prof. Dr. Marco Antonio Augusto Chagas.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Planejamento Socioeconômico

Data de apresentação: 13/6/2024.

MACAPÁ, AP
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca Central/UNIFAP-Macapá-AP
Elaborado por Cristina Fernandes – CRB-2 / 1569

B862o Brito, José Paulo Guedes.

Olhando além do Diamante: uma análise da transparência pública no Amapá sob a ótica do desenvolvimento como liberdade / José Paulo Guedes Brito. - Macapá, 2024.
1 recurso eletrônico. 165 folhas.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável da Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2024.

Orientador: Marco Antonio Augusto Chagas.

Coorientador: .

Modo de acesso: World Wide Web.

Formato de arquivo: Portable Document Format (PDF).

1. Amapá. 2. Transparência. 3. Desenvolvimento. I. Chagas, Marco Antonio Augusto, orientador. II. Universidade Federal do Amapá. III. Título.

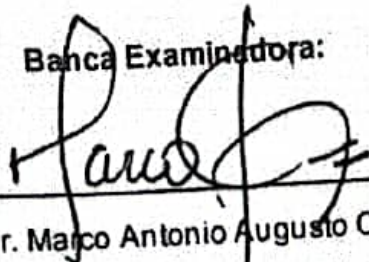
CDD 23. ed. – 657.3

BRITO, José Paulo Guedes. Olhando além do Diamante: uma análise da transparência pública no Amapá sob a ótica do desenvolvimento como liberdade. Orientador: Marco Antonio Augusto Chagas. 2024. 165 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável da Universidade Federal do Amapá. Universidade Federal do Amapá. Macapá, 2024.

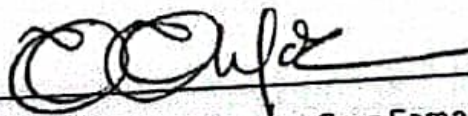
JOSÉ PAULO GUEDES BRITO

OLHANDO ALÉM DO DIAMANTE:
UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO AMAPÁ
SOB A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

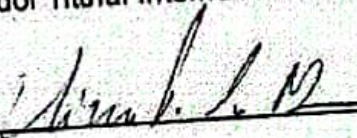
Banca Examinadora:



Prof. Dr. Marco Antonio Augusto Chagas
Orientador – PPGMDR



Profa. Dra. Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala
Examinador Titular Interno / PPGDAS/UNIFAP



Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento
Examinador Titular Externo

MACAPÁ, AP
2024

Para Evelyn, Ernesto e Bento.
Nenhuma caminhada faria
sentido sem vocês.

AGRADECIMENTOS

Apreendi cedo que nenhuma obra é individual. Eu não teria chegado até aqui se não tivesse tão bem acompanhado.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais e ao meu irmão primogênito, pelo exemplo e pela dedicação. Nossa família superou a fome e o analfabetismo. Hoje voamos juntos e cada palavra que escrevo é um gesto de reconhecimento de onde vim.

À minha esposa Evelyn, que sábia e tranquila, não só me garantiu tempo para realizar esta pesquisa, como revisou grande parte deste trabalho.

Ao meu orientador Marco Antonio Augusto Chagas, pela paciência, confiança e maestria em conduzir esta pesquisa pelo melhor caminho.

Aos professores Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes Chelala e Elimar Pinheiro do Nascimento, pelas contribuições e fineza no debate.

À minha turma de mestrado, pela parceria e amizade, fundamentais neste desafio.

Aos técnicos e docentes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Amazônia Sustentável, pela dedicação e vontade de tornar o Amapá um lugar melhor.

RESUMO

O estado do Amapá amarga péssimos indicadores sociais e econômicos, suscitando debates sobre modos e formas de desenvolvimento. Para superar essas discussões, esta pesquisa adota como farol conceitual a visão de Amartya Sen, para quem o desenvolvimento só tem sentido se as pessoas forem consideradas em primeiro lugar e possam atuar ativamente, como verdadeiros promotores (agentes) do desenvolvimento. Para tanto, são necessárias liberdades instrumentais, como as garantias de transparência. Ante essa tese, e considerando que o Amapá apresenta indicadores de transparência oscilantes, que ora apontam para uma média alta, ora uma média muito baixa, esta dissertação busca responder à seguinte indagação: o estado do Amapá possui garantias de transparência capazes de promover o desenvolvimento como liberdade, nos termos esposados por Amartya Sen? Para respondê-la, realizou-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental (direta e indireta), com o objetivo de definir adequadamente o que são garantias de transparência, esclarecer as razões de oscilação dos indicadores de transparência e como o Amapá publica processos que conduzem a tomadas de decisões relevantes. Ao fim, algumas recomendações são realizadas, pois se entende que o trabalho acadêmico pode colaborar com a melhoria da situação discutida. Em suas conclusões, a dissertação aponta que, apesar de alguns rankings certificarem o estado com selo diamante de transparência, faltam-lhe as liberdades instrumentais atinentes às garantias de transparência, não porque os recursos são escassos, mas sim porque falta, acima de tudo, vontade de transparência.

Palavras-chave: Amapá; Transparência; Desenvolvimento; Amartya Sen.

ABSTRACT

The state of Amapá suffers from poor social and economic indicators, sparking debates on modes and forms of development. To navigate these discussions, this research adopts Amartya Sen's conceptual framework, which posits that development only makes sense if people are prioritized and can actively participate as true promoters (agents) of development. For this to happen, instrumental freedoms, such as guarantees of transparency, are necessary. Considering this thesis and the fact that Amapá shows fluctuating transparency indicators, sometimes high and sometimes very low, this dissertation aims to answer the following question: does the state of Amapá have transparency guarantees capable of promoting development as freedom, as articulated by Amartya Sen? To address this, qualitative, bibliographic, and documentary research (both direct and indirect) was conducted to adequately define what transparency guarantees are, clarify the reasons for the fluctuation in transparency indicators, and examine how Amapá publishes processes leading to significant decision-making. In conclusion, some recommendations are made, as it is understood that academic work can contribute to improving the discussed situation. The dissertation concludes that, despite some rankings certifying the state with a diamond seal of transparency, Amapá lacks the instrumental freedoms related to transparency guarantees, not because of scarce resources, but primarily due to a lack of will for transparency.

Keywords: Amapá; Transparency; Development; Amartya Sen.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Tela de apresentação do e-SIC do Governo Federal	69
Figura 2 – Resultado da 1ª edição da EBT	70
Figura 3 – Resultado da 1ª edição da EBT 360º	78
Figura 4 – Resultado da 2ª edição da EBT 360º	80
Figura 5 – Nível de transparência entre estados e DF em 2022 (RNTP).....	86
Figura 6 – Nível de transparência entre estados e DF em 2023 (RNTP).....	92
Figura 7 - Equação para extração dos resultados do ITGP	96
Figura 8 – Resultados do ITGP 2022 –Governos estaduais e distrital	99
Figura 9 - Resultados do ITGP 2023 – Assembleias legislativas e Câmara Distrital	103
Figura 10 – Listagem de leis da ALAP com filtro de ano aplicado	113
Figura 11 – Busca pela Lei nº 2.149/2017 no repositório de leis da ALAP.....	113
Figura 12 – Listagem de leis da Câmara Municipal de Macapá, sem filtro aplicado.	118
Figura 13 – Modelo de publicação de leis da Câmara Municipal de Porto Grande.	119
Figura 14 - Modelo de publicação de leis da Câmara Municipal de Laranjal do Jari¹	120
Figura 15 – Leiaute do SAPL.....	120
Figura 16 – Tela de abertura do SIGA	122
Figura 17 – Relação de licitações da SETRAP no sistema SIGA (em 8/12/2023) ..	124
Figura 18 – Exemplo de divulgação da licitação em formato de listas	127
Figura 19 - Exemplo de divulgação da licitação em formato de quadro resumo.	128
Figura 20 - Exemplo de divulgação da licitação com uso do portal da transparência.	128
Figura 21 – Listagem de fornecedores sancionados na esfera estadual	132
Figura 22 – Infográfico usado na matéria do G1-Ceará para representar a usina de dessalinização da praia do Futuro.	136
Figura 23 - Infográfico usado na matéria do G1 Ceará para representar os cabos de internet que partem da Europa para o Brasil.	136
Figura 24 – Design do Portal da transparência de Santa Catarina.....	138
Figura 25 - Recorte da página do projeto "Ideia Legislativa" do Senado Federal ...	139

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da transparência no Brasil entre os anos de 2015 a 2017 (EBT) com destaque para o Amapá	74
Gráfico 2 - Índice de transparência dos poderes executivo e legislativo municipais do Amapá e média nacional (RNTP, 2022).....	87
Gráfico 3 - Índice de transparência dos poderes executivo e legislativo municipais do Amapá e média nacional (RNTP, 2023).....	93
Gráfico 4 – Cenário de publicação das leis em câmaras municipais do estado do Amapá (12/2023)	118

QUADROS

Quadro 1 - Perspectivas da transparência	24
Quadro 2 - Rankings de transparência pública aplicados no Brasil após a edição da LAI	61
Quadro 3 – Itens avaliados na primeira versão da EBT.....	67
Quadro 4 – Itens avaliados na segunda versão da EBT (EBT 360º)	76
Quadro 5 – Itens avaliados e pesos atribuídos no RNTP 2022	84
Quadro 6 – Itens avaliados e pesos atribuídos no RNTP 2023	88
Quadro 7 – Estrutura composta dos indicadores do RNTP 2023 ¹	89
Quadro 8 – Trecho da matriz especial do poder executivo RNTP 2023	91
Quadro 9 – Conteúdo avaliado pelo ITGP – Poder executivo (2022).....	97
Quadro 10 - Conteúdo avaliado pelo ITGP – Poder legislativo (2023).....	100
Quadro 11 - Modo de divulgação das licitações dos municípios amapaenses e página na internet da prefeitura municipal.....	126

TABELAS

Tabela 1 – Índice de transparência segundo as primeiras edições da EBT (ambos de 2015).....	72
Tabela 2 – Posição dos municípios do Amapá na 3ª edição da EBT	74
Tabela 3 – Índice de transparência - EBT e 1ª edição da EBT 360º (2015-2018).....	77
Tabela 4 – Índice de transparência segundo EBT e EBT 360º (2015 a 2020)	79
Tabela 5 – Notas das instituições estaduais amapaense comparadas ao resultado nacional	87

Tabela 6. Índice de transparência as instituições estaduais do Amapá segundo o RNTP (2023).....	92
Tabela 7 – Proposições da ALAP em 12/12/2023.....	114

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Caracterização da área de estudo	17
1 GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA SEGUNDO A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	19
1.1 ORIGENS HISTÓRICAS DA TRANSPARÊNCIA.....	19
1.2 AS VÁRIAS DEFINIÇÕES DE TRANSPARÊNCIA.....	22
1.3 GOVERNO ELETRÔNICO AMPLIADO e governo aberto.....	30
1.4 TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE DEMOCRACIA DIGITAL	35
1.5 AS GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....	37
1.5.1 Desenvolvimento como liberdade.....	37
1.5.2 Os dois papéis da liberdade: liberdades substanciais e liberdades instrumentais	41
1.5.3 Liberdades instrumentais e garantias de transparência	43
1.5.4 Funcionamentos, capacidades e agentes.....	45
1.5.5 Contra os detratores da liberdade	49
1.5.6 Sen-Sancional?	52
2 A TRANSPARÊNCIA NO AMAPÁ SEGUNDO AS ESCALAS DE MEDIÇÃO	60
2.1 OS RANKINGS DE TRANSPARÊNCIA	63
2.2 ESCALA BRASIL DE TRANSPARÊNCIA (EBT)	66
2.2.1 EBT transparência passiva	67
2.2.2 EBT 360°	75
2.3 RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (RNTP)	81
2.3.1 Radar Nacional da Transparência Pública – edição de 2023	88
2.4 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA (ITGP).....	95
2.4.1 Avaliação do poder executivo estadual e distrital.....	99

2.4.2 Avaliação do poder legislativo estadual e distrital.....	100
3 TRANSPARÊNCIA PROCESSUAL (NARRATIVA) NO ESTADO DO AMAPÁ .	106
3.1 A TRANSPARÊNCIA PROCESSUAL COMO LIBERDADE INSTRUMENTAL	109
3.2 PROCESSO LEGISLATIVO	111
3.2.1 Processo legislativo estadual	112
3.2.2 Processo legislativo nos municípios	117
3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA	121
3.3.1 Licitações estaduais	122
3.3.2 Licitações municipais	126
3.4 PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO	130
3.5 RECOMENDAÇÕES	133
3.5.1 Linguagem simples	134
3.5.2 Histórias contadas com dados (<i>storytelling</i>)	137
3.5.3 Contribuições coletivas (<i>crowdlaw</i>)	138
CONCLUSÕES	142
REFERÊNCIAS.....	146

INTRODUÇÃO

Tanto o desenvolvimento quanto a transparência são temas muito caros para o Amapá, pois o estado acumula resultados negativos em vários indicadores sociais e econômicos. Alguns exemplos:

a) de acordo com o Censo 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Amapá caiu de 0,780 em 2010, para 0,688 em 2022 (25º do país, na frente apenas de Alagoas e Maranhão);

b) na área da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2021 classificou o estado na 25ª posição da Federação, com nota de 4,7, à frente apenas de Maranhão e Rio Grande do Norte;

c) o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (PENSSAN, 2022) destacou o Amapá como o segundo estado do país onde a Insegurança Alimentar moderada e grave é mais alta: em torno de 60,1% dos domicílios com presença de crianças com até 10 anos têm dificuldade para obter alimentos.

Quanto à transparência, em 2020, o estado foi classificado em 6º lugar pela Escala Brasil Transparente 360º, com nota de 9,83/10 (CGU, 2020). Resultado análogo foi reportado no Índice de Transparência da Covid-19 3.0 (OKBR, 2021), segundo o qual o Amapá detinha alto índice de transparência, com nota 84/100. Porém, o Radar Nacional da Transparência Pública (RNTP, 2023) indicou o estado no 26º lugar, à frente apenas da Bahia, com índice de transparência de 34,90%, frente à média nacional de 58,11%. No mesmo sentido, foram os resultados do Índice de Transparência e Governança Pública de 2022, da Transparência Internacional Brasil, no qual o Amapá ocupou o 24º lugar à frente apenas de Sergipe, Pará e Acre, classificando-se como “ruim”, com apenas 42,5/100 pontos (TI Brasil, 2022).

A correlação entre desenvolvimento e transparência foi testada em vários contextos, chegando-se à conclusão de que governos transparentes contribuem para o desenvolvimento de seus estados. Ávila e Vieira (2019), utilizando dados de 2016 do Ranking Nacional da Transparência (RNT) do Ministério Público Federal (MPF), analisaram dados de 4.289 municípios, concluindo que há uma correspondência positiva entre transparência e desenvolvimento. Pessoa, Nunes e Silva (2020), ao estudarem a relação entre os temas no estado do Tocantins, chegaram à conclusão de que a asseguuração da transparência à sociedade desempenha um papel essencial para a

evolução do desenvolvimento regional. Justo, Rocha e Silva (2021) investigaram a relação entre analfabetismo e condição financeira com a transparência e a prática de corrupção, também concluindo haver inter-relação entre os fenômenos.

Esta dissertação adota como inspiração filosófica a tese do Nobel em economia de 1988, Amartya Sen, de que “O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (Sen, 2010, p. 10), partindo-se da consideração realizada pelo próprio autor de que as garantias de transparência se constituem como uma das liberdades instrumentais que possibilitam o desenvolvimento como liberdade.

Escapa aos objetivos desta dissertação a comprovação de que a transparência contribui ou não para o desenvolvimento de um estado ou região. Na verdade, parte-se dos estudos já realizados, aceitando-se a existência da correlação. No entanto, considerando-se que alguns indicadores de transparência dão conta de que o estado possui bom desempenho na área, e outros indicam resultados opostos, esta dissertação buscará responder à seguinte questão: o estado do Amapá possui garantias de transparência capazes de promover o desenvolvimento como liberdade, nos termos esposados por Amartya Sen?

A hipótese é de que os rankings de transparência aderem a critérios formais (nominais), por isso espelham resultados nem sempre verdadeiros, de modo que não há no Amapá, efetivamente, garantias de transparência aptas a instrumentalizar o desenvolvimento como liberdade. Para responder à questão principal e testar a hipótese, a pesquisa subdividiu-se em três objetivos decorrentes, discutidos nos capítulos 1 a 3.

No capítulo 1, objetiva-se definir as garantias de transparência mencionadas por Amartya Sen. A questão é relevante por mais de um motivo. A um, porque Sen não esclareceu em nenhuma de suas obras o que entende pelo tema; a duas, porque há uma multiplicidade de entendimentos sobre transparência, variando desde a concepção negativa de Han (2017), para quem a transparência é coação sistêmica que ameaça a liberdade, até a concepção positiva de Bobbio (2022), para quem a transparência é uma das mais aguardadas promessas da democracia. A três, porque há uma concepção nominal de transparência moldada pela legislação brasileira, em contraste a uma perspectiva efetiva defendida por acadêmicos como Heald (2006).

Para alcançar esse objetivo, o capítulo 1 realiza investigação bibliográfica e se dedica a identificar e sistematizar as mais diversas abordagens sobre o tema, a hipótese é de que as perspectivas nominais e meramente legalistas da transparência não se coadunam substancialmente com a tese de Amartya Sen.

No segundo capítulo, faz-se pesquisa documental indireta, com análise de 3 rankings de transparência selecionados em decorrência de sua relevância. Busca-se responder por que classificações de transparência realizadas em intervalo de tempo não muito distantes reportaram resultados tão distintos. A hipótese é de que a diversidade de critérios conduziu aos resultados díspares e de que aquelas escalas mais voltadas à transparência nominal tendem a atribuir melhores notas, mesmo que haja opacidade grave.

No capítulo 3, discute-se a ideia de que apenas as perspectivas de transparência efetiva, em grande medida pautadas no governo aberto, atendem aos propósitos das garantias de transparência esposados por Amartya Sen. Para tanto, adota-se pesquisa documental direta, por meio da qual se tenta responder como as esferas estaduais e municipais do Amapá publicam 3 tipos de processos: legislativo, de contratação e de responsabilização.

A hipótese correlacionada à terceira questão é de que os processos contam as histórias das tomadas de decisão mais relevantes. Se as pessoas têm a oportunidade de acompanhar um processo desde o início, munidas de informações relevantes, elas podem controlar e participar dessa decisão, exercendo o papel de agente discutido por Sen (2010; 2011). Porém, ciente de que a publicação de um processo segundo a linguagem burocrática manterá a transparência meramente formal, sem efetivamente comunicar uma mensagem, ao final do capítulo 3 recomenda-se aos gestores amapaenses o uso das técnicas da linguagem simples, da contação de histórias por meio de dados (*storytelling* com dados) e da participação coletiva na construção de decisões (*crowdlaw*).

Para melhor compreensão da área de estudo, faz-se pertinente uma breve caracterização do estado do Amapá.

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Embora secularmente ocupado e colonizado, o Amapá tornou-se estado apenas em 1988, por meio do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República¹. Até então, figurava juridicamente como território federal, caracterizado como unidade administrativa, e não como unidade federativa (Porto, 2002). A transformação em estado repercutiu gravemente nas instituições locais, posto que sem essa condição não era possível o exercício da autonomia política, administrativa e financeira.

A implementação das estruturas burocráticas do estado do Amapá veio a ocorrer apenas de 1991. Em janeiro de 1991, foi instalada a Assembleia Legislativa Constituinte e mais tarde, em dezembro daquele ano, com a promulgação da sua Constituição do Amapá, foram criados o Tribunal de Justiça, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

O caráter “recente” das instituições amapaenses repercute no imaginário local com a ideia de um “estado em construção”, conforme defende (Porto, 2002). A tese tem alguma aderência prática pelo menos nos anos iniciais de instalação, tanto que a Emenda à Constituição da República nº 98 incorporou aos quadros da União as pessoas que comprovaram qualquer vínculo empregatício de pelo menos 90 dias com o ex-território do Amapá ou com o estado no período de outubro de 1988 a outubro de 1993.

Note-se: até 1988, os governadores do Amapá não eram eleitos pela população, mas nomeados pelo Presidente da República. Sem a existência dos demais poderes, o único controle possível era o exercido pela União Federal, que até 1986 era governada por militares segundo um modelo ditatorial. Não há no estado do Amapá uma história de controle e de transparência. Esse contexto não será objeto de estudo da dissertação, mas auxilia na compreensão do cenário das instituições amapaenses e como elas lidam com a transparência.

Sobre os aspectos geográficos, o estado está na Região Norte do país, na porção da Amazônia setentrional, na foz do Rio Amazonas e possui 16 municípios. Apesar do crescimento populacional de 9,56% em doze anos (2010-2022), o estado

¹ Segundo o art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os Territórios Federais de Roraima e do Amapá foram transformados em Estados Federados, mantidos seus limites geográficos.

é o segundo menos populoso do país com apenas 733.508 habitantes em uma área territorial de 142.470,762 km² (IBGE, 2022). Na verdade, boa parte da população está concentrada na capital, Macapá, que possui 442.933 habitantes (60,39% da população do estado).

Em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado foi de R\$ 20,1 bilhões, o 26º do país, à frente apenas de Roraima (IBGE 2021), grande parte decorrente da atuação pública, com uma receita (2021) de R\$ 8,9 bilhões (Amapá, 2021).

1 GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA SEGUNDO A ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Este capítulo tem por objetivo discorrer sobre as várias concepções de transparência, indicando a possibilidade de aplicação das ideias do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen como farol conceitual capaz de induzir uma visão não limitada aos aspectos nominais e legais do tema. Para melhor compreensão da proposta, o capítulo também rememora os principais traços da abordagem do desenvolvimento como liberdade.

1.1 ORIGENS HISTÓRICAS DA TRANSPARÊNCIA

O vocábulo transparência vem do latim *transparentia*, relacionado ao verbo *transparece*, “mostrar a luz através, deixar a luz atravessar”, formado por TRANS -, ‘através’, mais PAREERE, ‘aparecer, chegar à vista’ (Origem da palavra, s/d). É transparente aquilo que deixa ver, diáfano. Macondo, a cidade fictícia de “Cem anos de solidão”, é descrita por Gabriel García Márquez como “[...] uma aldeia de vinte casas de barro e taquara, construídas à margem de um rio de águas diáfanas [...]” (Márquez, 2003, p. 7).

Os vários sentidos contemporâneos atribuídos à transparência associam-se às ideias de instituições públicas ou privadas, governança, controle, *accountability*². No entanto, foi apenas com o iluminismo que o termo passou a ser associado às organizações, balizando-se como valor moderno, sinônimo de garantia aos indivíduos e limitação dos poderes soberanos do rei. Por séculos, o sigilo e o segredo predominaram como valores sociais e institucionais absolutos. Foi somente com a revolução do conhecimento que a transparência passou a ganhar terreno.

Alguns defendem que Jeremy Bentham foi o primeiro pensador a aplicar o uso moderno de transparência, associado ao governo e à ciência política (Resende, 2018; Zuccolotto; Teixeira, 2019; Han, 2017), mas o marquês Cesare de Beccaria já anotava em 1764: “As acusações secretas constituem evidente abuso, porém já consagrado e tornado necessário em diversos governos, pela fraqueza de sua constituição” (Beccaria, 2011, p. 32). Foi também no século XVIII que Kant, ao tratar da paz perpétua entre

² “A *accountability*, em termos sintéticos e aproximativos, pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos” (Pinho, 2008, p. 478).

as nações, formulou o princípio de que “São injustas todas as acções que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade” (Kant, 2008, p. 46). Em quaisquer dos casos, foi no século XVIII que o tema passou à pauta das discussões filosóficas e iniciou sua infiltração no corpo social:

Seja como tenha sido no passado, é indubitável que o cultivo da transparência alçou-se (sic) a um nível altamente revelador no correr dos últimos séculos. Os novos tempos parecem deixar-se definir por uma vontade de transparência notável (Bornheim, 1998, p. 38).

Mas foi no século XX, com o amadurecimento do aparato burocrático e das estruturas jurídicas basilares do Estado de direito, que a transparência alçou voo. Nos anos de 1960, o presidente estadunidense Lindon Johnson aprovou uma série de leis que ficaram conhecidas como *Sunshine Laws* (Leis da Luz do Sol). O intuito era o de “aplicar a estratégia de colocar o governo em foco, ampliando a transparência sobre os atos administrativos e sobre o comportamento dos atores políticos [...]” (Mendanha, 2009, p. 61).

Nas últimas décadas do século XX, o tema da transparência se fortificou nos epicentros da economia liberal, “iniciando uma tendência de ruptura com o princípio do sigilo da burocracia [...] se consolidando como um dos valores essenciais na promoção de reformas do setor público nos Estados nacionais e nos organismos internacionais” (Resende, 2018, p. 184). A queda do regime comunista soviético e as demandas por informação, pondo o Estado em foco, exigiram nos anos de 1990 um atíçamento no debate sobre transparência. Não à toa, foi em 1993 que a organização não governamental Transparência Internacional foi fundada (Resende, 2018).

Em 2011, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou a declaração “Open Government Partnership” (OGP - “Parceria para Governo Aberto” em tradução livre), dando início a uma articulação internacional na tentativa de proporcionar uma nova forma de informar, comunicar e de promover a relação entre governos e cidadãos. O paradigma do governo aberto aproveita-se do desenvolvimento tecnológico e aos poucos vem se moldando como um design viável para as democracias modernas, tendo a transparência como alicerce (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022). Interessante notar que uma década após a declaração do OGP, uma série de ataques às democracias

ameaçam a participação popular e a transparência³. Trata-se de um debate acirrado que está longe de se encerrar.

No Brasil, apesar de a transparência constituir-se em dever do Estado prescrito na maior lei do país, a Constituição da República (CR/88), ainda há forte resistência do aparato estatal na aplicação do preceito, provocando uma verdadeira tensão entre sigilo e transparência no setor público. Em que pese o modelo avançado de país preconizado pela CR/88, o paradigma do sigilo consolidou-se por aqui há mais de um século, decorrente das relações privatistas e patrimonialistas, marcas da gestão pública brasileira que resistem até hoje (Resende, 2018).

O acesso à informação pública foi transcrito na Constituição de 1988 como direito fundamental, ou seja, direito humano que não pode ser erradicado enquanto viger a atual Constituição. Porém, a lei que o regula – e que o tornou mais efetivo – Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação – LAI), foi aprovada apenas em 2011, 23 anos após a Assembleia Constituinte. Por outro lado, o Decreto nº 79.099/1977, instituído no seio da ditadura militar, que impunha uma doutrina de sigilo aos assuntos públicos, vigeu até janeiro de 1997, sendo revogado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, quase 9 anos depois da promulgação da nova Constituição.

Mesmo hoje, com a vigência da LAI, amiúde as instituições públicas brasileiras burlam a transparência pública. Brito e Assunção (2018) demonstraram que o Tribunal de Contas da União (TCU) restringe inteiramente o acesso aos seus processos, e só libera os relatórios de auditoria ocasionalmente, após o trânsito em julgado, anos depois da realização do procedimento (mesmo que a LAI prescreva como públicos os resultados de auditorias e inspeções). Segundo os autores, a justificativa oficial da mais importante Corte de Contas do país está no fato de existir “um interesse público especial” nos processos de controle externo. Ocorre que, para fins democráticos, essa justificativa deveria repercutir em maior transparência, e não em redução. A postura do TCU espraia-se pelo território nacional, sendo adotada pela maioria dos tribunais de contas do Brasil, inclusive pelo Tribunal de Contas do Estado do Amapá (TCEAP).

Há outro exemplo notório. Em que pese a Constituição Federal preceituar que a “lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem” (art. 5º, LX), o Conselho Nacional de Justiça

³ Líderes antidemocráticos que reconhecidamente atacam a transparência e a liberdade de imprensa foram eleitos na última década, como Jair Bolsonaro no Brasil (2018), Donald Trump nos Estados Unidos (2016) e Viktor Orbán na Hungria (2014, 2018, 2022).

(CNJ), mediante simples resolução (Resolução CNJ nº 121/2010) restringe a publicidade processual aos dados de identificação do processo e às decisões, omitindo, na prática, o teor dos atos.

Um exemplo final pode ser mencionado para indicar como estruturas anacrônicas continuam a se perpetuar reproduzindo o paradigma do segredo. No primeiro mês de governo da chapa ultradireitista de Jair Bolsonaro e Hamilton Mourão, foi editado o Decreto nº 9.690, alterando ilegalmente a lei de acesso à informação, permitindo que um grupo maior de servidores públicos, incluindo servidores comissionados de livre nomeação e exoneração (ou seja, sem estabilidade e sem poder de resistência a ordens ilegais), classificassem informações como secretas ou ultrassecretas, restringindo a transparência pública. Após pressão midiática e popular, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 03/2019, que visava sustar o decreto presidencial. Mas antes que o PDL fosse ao Plenário do Senado, o Presidente da República reviu o decreto ilegal por meio do Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.

Na prática, ainda impera em larga escala o paradigma do sigilo na administração pública brasileira. Cohn (2012), ao comentar a obra “Os Donos do Poder”, de Raymundo Faoro, diz que a engenhosidade de Faoro foi mostrar como o estamento consegue se adaptar e se manter senão no poder, ao menos sempre ao lado dele. Os aspectos privatistas e patrimonialistas destacados por Resende (2018) não são marcas apenas de um passado ditatorial, pois ainda deformam a gestão pública atual. Ante esse contexto de persistência do sigilo como código das práticas públicas, a transparência se define, *prima facie*, como conjunto de valores e práticas que visam combater o segredo ilegítimo. Para entender a força dessa afirmação, faz-se mister percorrer as várias definições de transparência.

1.2 AS VÁRIAS DEFINIÇÕES DE TRANSPARÊNCIA

Na filosofia, o tema da transparência surge em diferentes ramos. Bobbio (2022) associa-a à ciência política, defendendo que a visibilidade do poder se constitui como umas das promessas ainda não realizadas da democracia. Enquanto exercício do poder visível, a democracia conforma-se como modelo legítimo ao permitir o amplo debate de ideias. Está claro – e Bobbio assume isso expressamente – que a democracia se amolda como modelo legítimo se calcado em um governo de leis, ou seja,

um governo fundado e limitado por leis elaboradas por representantes mediante adoção de procedimentos confiáveis:

Um ordenamento deste gênero somente é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares (Bobbio, 2022, p. 29).

A transparência surge no pensamento de Bobbio como fundamento e como promessa de um regime democrático representativo legítimo. É nesse sentido que o autor anuncia com a força de um martelo que “a opacidade do poder é a negação da democracia” (Bobbio, 2015, p. 35).

No sentido inverso, Han (2017) entende a transparência como coação sistêmica, que apaga as singularidades sem permitir o agir comum. “A sociedade da transparência é *opaca*” (p. 92), pois o acúmulo de informações não representa ganho de conhecimento. As pessoas, embora mais expostas, estão cada vez mais isoladas, sem sensibilidade, sem afeto, sem efetiva comunicação: “A massa de informações não gera *verdade*, e quanto mais se liberam informações tanto mais transparente torna-se o mundo” (p. 96).

Antes mesmo de Han, cuja obra original data de 2012, Berardi (2019, p. 110), em 2009, parafraseando a afirmação de Kroker (1994), “Mais informação, menos significado”, anunciou “mais informação, menos futuro”⁴. Uma das preocupações do italiano com o excesso de informação assenta-se na ampliação ilimitada do espaço virtual confrontada com a finitude do tempo pessoal: embora a linha do tempo (*timeline*) de uma rede social seja infinita, é finito o tempo de uma pessoa:

[...] Podemos aumentar o tempo de exposição do organismo às informações, podemos ficar mais tempo diante da tela do computador ou acelerar os tempos de reação aos estímulos provenientes do universo da hipermídia. Mas a experiência não pode ser intensificada além de certo limite. Pois, além de certo limite, a aceleração da experiência provoca uma redução da consciência do estímulo, uma perda de intensidade que concerne à esfera da estética, da sensibilidade e também da ética (Berardi, 2019, p. 110).

A essa noção negativa de transparência, Bornheim (1998) atribui um caráter singular da modernidade. “As sociedades”, diz ele, “costumam ser essencialmente opacas”, mas a modernidade alcançou, como se olhasse para o espelho da consciência, um certo grau de visão interna. Assim, a transparência se constituiu como “[...] um

⁴ Berardi (2019) adota uma postura crítica muito ousada. Ao seu ver, só há significado se houver ambiguidade, “[...] porque o futuro não é nada sem ambiguidade” (p. 110). A postura do autor, ética e estética, não pode ser inteiramente considerada aqui em razão da limitação do escopo à transparência pública, lugar de debate que exige simplificação e objetividade.

certo modo de ser por meio do qual o tecido sociocultural alcança um determinado grau de visão, certamente de muitas maneiras e em diversos níveis, mas sempre visões de sua própria consistência interna” (p. 37).

Além dessas concepções filosóficas relacionadas à ciência política e à sociedade, Zuccolotto e Teixeira (2019), amparados em Hood (2006), lecionam que as últimas décadas do século XX viram a transparência se desenvolver principalmente em três instâncias:

i) nas governanças internacionais, ou seja, em relação à maneira como os países deveriam se relacionar um com o outro e, também, com os organismos intra ou supranacionais; ii) no contexto interno de cada país relativamente à forma que esses países deveriam informar seus cidadãos sobre as escolhas efetuadas e a prestação de contas; e iii) no contexto corporativo relativamente à forma pela qual os gestores deveriam se relacionar com os stakeholders (*sic*) e o mercado financeiro, permitindo que esses conhecessem a forma pela qual tais gestores administram seus negócios. (Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 25).

Os autores ainda citam Black (1997), para quem a “[...] transparência é o oposto de políticas opacas, em que não se tem acesso às decisões, ao que elas representam, como são tomadas e o que se ganha ou se perde com elas” (apud Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 18).

Como se observa, no campo operacional a transparência tem sido adotada em algo próximo às concepções de Bobbio (2015; 2022), que a enxerga com uma das bases da democracia. Em consonância com essa visão positiva, Oliveira e Ckagnazaroff (2022) entendem a transparência como conceito-chave do governo aberto, muito próximo ao que leciona Pinho (2008), para quem a transparência é sinônimo de *accountability*.

A abundância de áreas aplicadas causa uma dispersão conceitual nem sempre contornável, de modo que Zuccolotto e Teixeira (2019) preferem delinear margens do fenômeno a propriamente tentar defini-lo. Para os dois, uma boa abordagem da transparência deve considerar as seguintes perspectivas:

Quadro 1 - Perspectivas da transparência.

Perspectiva da transparência	Definição
Orçamentária (fiscal)	Consiste na evidenciação de todas as informações orçamentárias relevantes de maneira sistemática e tempestiva e que permita ao cidadão, além de visualizá-las, fazer inferências a partir das mesmas.
Contábil	Consiste na evidenciação de todas as informações patrimoniais e financeiras de maneira sistemática e tempestiva, de forma que o

	usuário possa, além de acessá-las, avaliar a capacidades econômica, financeira e patrimonial dos entes.
Institucional ou organizacional	Consiste na evidenciação de todas as informações sobre a organização do Estado, cargos e responsabilidades, normas e relatórios.
Social (cívica)	Consiste na existência de mecanismos de informação e atenção ao cidadão e compromisso com a cidadania.
Do processo licitatório	Consiste na divulgação de informações sobre a contratação de obras, materiais e serviços por parte dos governos, bem como informações sobre o fluxo desse processo, valores, concorrentes e resultados.
Dos contratos e convênios	Consiste na divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo.
Midiática (eletrônica)	Consiste na avaliação de uma ou mais dimensões da transparência descritas anteriormente, todavia em meio eletrônico de acesso público.

Fonte: Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 56-7) *adaptado*.

Da variedade de definições da transparência, aquelas voltadas à *accountability* e aos aspectos democráticos concatenam-se melhor com os objetivos desta pesquisa, que enxerga nas garantias de transparência um dos instrumentos de alcance do desenvolvimento como liberdade. As perspectivas do quadro 1, listadas por Zuccolotto e Teixeira (2019), também se correlacionam aos propósitos da dissertação, pois englobam amplo espectro de informações voltadas a permitir ao cidadão tomar conhecimento e realizar inferências sobre as mais diversas áreas do governo. Mais à frente se verá que essas perspectivas, embora necessárias, não são suficientes, já que se centram em eventos posteriores à tomada de decisão e retiram do cidadão a possibilidade de conhecer ou de participar da elaboração da política pública.

O reconhecimento das definições positivas de transparência não exige o esquecimento do espírito crítico daqueles que alertam para a fragmentação comunicacional dos tempos modernos, em que o código (algoritmo) tende a substituir os sentimentos. Mesmo Bobbio (2022), árduo defensor do poder visível, reconhece que a democracia direta, se levada ao extremo, mina o processo democrático. “Nada é mais pueril”, diz o filósofo italiano, do que a hipótese do “cidadão total” que poderia, por meio da rede de computadores, exercer plenamente a democracia direta, participando de cada ato de governo – um regime de “computadocracia”: “Nada ameaça mais matar a democracia do que o excesso de democracia” (Bobbio, 2022, p. 48).

Muito antes de Bobbio, John Stuart Mill alertava:

Como outras tiranias, a tirania do maior número foi, a princípio, e ainda é vulgarmente, encarada com terror [...]. Há um limite à legítima interferência da opinião coletiva com a independência individual. E achar esse limite, e mantê-lo contra as usurpações, é indispensável tanto a uma boa condição dos negócios humanos como à proteção contra o despotismo político (Mill, 2019, p. 28-29).

A adesão às definições positivas considera como opaca a gestão pública que nega às pessoas informações relativas às decisões, inclusive como elas são tomadas “e o que se ganha e o que se perde com elas” (Black 1997, apud Zuccolotto; Teixeira, 2019, p. 18). Sobre a expressão “o que se perde”, entende-se que se está a exigir que o Estado também comunique o que deixou de ser feito quando determinada política foi implementada.

Exemplo: ante recursos escassos, o Governo do Estado do Amapá (GEA), para ser transparente nos termos aqui delineados, deveria ter exposto que ao investir R\$ 93,3 milhões no “viaduto da integração”⁵ no ano de 2021, deixou de concluir o Hospital de Santana (obra iniciada em 2005)⁶, o píer do Santa Inês (obra iniciada em 2010)⁷, o Hospital da Criança (obra iniciada em 2012), a Maternidade pública (obra iniciada em 2013) etc., justificando inclusive o porquê da tomada de decisão. Segundo essa forma de entender, não bastam as informações relativas ao processo licitatório, ao contrato, ou aos valores envolvidos. São necessárias inclusive as informações relativas aos *processos* de tomada de decisão.

Assim sendo, das perspectivas da transparência listadas por Zuccolotto e Teixeira (2019), não bastam informações do certame público. São necessárias informações mais amplas, concernentes ao processo como um todo, comportando inclusive os momentos de tomada de decisão, quando o gestor decide executar um determinado projeto em detrimento de outro.

Brito e Assunção (2016) registraram que algumas instituições públicas do estado do Amapá operavam com mecanismos de turvamento da informação, publicando alguns conteúdos selecionados ou pior, simulando a publicação em alguns casos, de modo que não era possível falar em transparência, mas sim em translucidez: “A translucidez [...] ao tempo que turva as informações, cria um cenário de transparência, num

⁵ O viaduto está localizado na região oeste de Macapá (capital), e visa interligar as zonas norte, oeste e sul da cidade.

⁶ A obra foi retomada em 2023, após a conclusão do viaduto, já na gestão do governador Clécio Luís.

⁷ O Pier do Santa Inês foi inaugurado em julho de 2023, muito embora a obra não tenha sido completamente concluída. A questão está sendo investigada pelo Ministério Público local (<https://mpap.mp.br/noticias/gerais/promotoria-do-urbanismo-inspeciona-pier-do-santa-ines-em-macapá>)

jogo dúbio que confunde o cidadão e restringe suas possibilidades de ação” (p. 3). Assim, a definição de Black (1997, apud Zuccolotto; Teixeira, 2019), para quem a transparência é o oposto do opaco, também se mostra razoável quando opõe transparência e opacidade – não se trata de mero jogo de palavras, mas sim de buscar que a transparência se defina como garantia de que as pessoas terão em mãos informações de real interesse.

Diz-se informações de interesse porque nem toda informação é útil. Na administração pública há um mar de dados, que se divulgados sem o devido tratamento, mais atrapalharão a tomada de conhecimento, do que propriamente informarão. A transparência perpassa, assim, pela consideração do que é relevante para o cidadão. Por outro lado, não basta publicar. É preciso também considerar a linguagem da publicação, de modo que a informação possa chegar ao destinatário de maneira compreensível.

Heald (2006) distingue transparência nominal da efetiva a partir da capacidade de a informação ser compreendida pelo destinatário. Para ser efetiva, não basta a mera publicação. A informação deve ser comunicada de tal maneira que o indivíduo comum – sem formação técnica, e sem contato imediato com a gestão pública -, possa compreendê-la. Segundo esse modo de ver, a transparência não se confunde com a publicidade. O preceito tradicional de publicação estatal dá-se por satisfeito com as edições dos diários oficiais, fontes quase ilegíveis (estilo de letras e tamanho), e, por mais incrível que pareça, dadas as facilidades de publicações digitais hodiernas, ainda em formato físico, no modelo de jornais impressos.

O GEA publicou até o ano de 2019 o diário oficial em formato impresso, com disponibilização de uma versão digitalizada, nem sempre pesquisável e de baixa qualidade (baixa resolução/visibilidade). A Prefeitura Municipal de Macapá, capital do estado, até hoje publica uma versão digitalizada de seu diário oficial, no formato de imagem, sem possibilidade de busca de texto ou palavra-chave. Como se vê, tais formatos cumprem o dever tradicional de publicidade, mais limitam-se a uma transparência nominal, de fachada. A teor da visão de Heald (2006), os diários oficiais estão longe de uma transparência efetiva.

Atualmente, com a proliferação das tecnologias de informação, a LAI exige que os governos publiquem seus atos em formato aberto, ou seja, não limitado a um

formato de arquivo específico, permitindo que máquinas programadas (algoritmos, robôs, inteligência artificial) extraíam dados e façam cruzamentos de informações. Nesse cenário, não há necessidade de seleção de informações. Quando se fala em dados abertos, quantidade importa. Salvo as exceções legais, que permitem o sigilo em algumas hipóteses, toda a base de dados da administração deve ser disponibilizada. Porém, a publicação na internet não tem obedecido aos preceitos legais. Em vez de serem disponibilizadas informações abertas, os gestores públicos, mais das vezes, como nos casos referidos acima, replicam a prática tradicional dos diários oficiais: divulgam arquivos em formato de imagem, de difícil abertura e leitura.

Para além dos dados abertos, úteis para aqueles que detêm o domínio de alguma tecnologia (geralmente empresas, instituições e organizações), o cidadão interessa-se por aquilo que lhe está passível de compreensão. Nesse cenário, o *Big Data* pode atrapalhar, transformando a transparência em opressão, como pensa Han (2017) e eliminando o significado, como indica Berardi (2019), já que não há como uma pessoa natural interpretar sozinha milhões de informações todos os dias. Assim, concomitante aos dados abertos, a administração pública, para ser efetivamente transparente, precisa selecionar informações e disponibilizá-la de modo acessível e compreensível para pessoas comuns.

Tais aspectos possuem sérias dificuldades a serem consideradas. Em primeiro lugar, o que pode ser considerado relevante para o cidadão? A depender do grupo social a qual pertence, o interesse mudará. Integrantes das classes média e alta talvez não sintam a necessidade de informarem-se sobre as vagas em creches e escolas públicas, dado que provavelmente matriculam seus filhos em estabelecimentos privados⁸. Mas essas informações são sem dúvida pertinentes para os pais que desejam uma vaga escolar próxima à sua residência.

Igual raciocínio talvez se aplique para as políticas públicas de saúde, transporte público, assistência social, segurança pública etc. Aspectos culturais, para além do quadro socioeconômico, também podem influir no rol de interesses dos cidadãos. Mas há sem dúvida um ponto irreduzível, necessário de ser publicizado em todos os

⁸ Embora inexistam dados nacionais, o Centro do Professorado Paulista (CPP) registrou que a rede de ensino pública do estado de São Paulo recebeu mais de 9 mil transferências de matrícula de aluno vindos da rede privada entre janeiro e agosto de 2020, número dez vezes maior do que o registrado em 2019, indicando empobrecimento da classe média e uma busca acentuada pelas escolas públicas, o que levaria a uma consideração diferente sobre interesses de informação. Daí que se justifica a necessidade de oitiva da população para entender quais informações são mais relevantes.

casos, constituindo dever da administração pública: as informações pertinentes à tomada de decisão. Isso porque, depois de tomada a decisão, tudo o que pode ser feito é acompanhar a execução da despesa pública, perdendo-se a chance de influir sobre a finalidade do projeto ou a escolha de uma solução alternativa. Atualmente a legislação brasileira autoriza que o gestor público retarde a publicação de seus motivos para além da do momento decisório, ou seja, os motivos que conduziram a tomada de decisão serão publicados junto com o próprio ato⁹.

A seleção de informações relevantes não compete com a disponibilidade total de informações (salvo aquelas legitimamente classificadas como sigilosas) como dados abertos, passíveis de manuseio e leitura de máquinas, algoritmos, sistemas etc. Para o público geral, no entanto, interessa que as informações sejam disponibilizadas em formato legível, inteligível, sob pena de embaraço e impedimento de efetivo acesso. Nesses termos, a informação publicada precisa ser relevante e compreensível.

Boaventura de Souza Santos (2002), no conhecido estudo sobre o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, destacou os esforços comunitários em conquistar da prefeitura informações de qualidade: “Ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP [Orçamento Participativo]” (p. 522). Para o autor, a democracia participativa exige uma “transparência de alta intensidade” (p. 553):

É sabido que a democracia participativa exige uma transparência entre ação política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia representativa. Essa transparência depende de três fatores: da gestão eficaz das ações de participações; da sua relação direta com os resultados concretos; e da capacidade de “retorno” das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa sempre que esta se expande além das microssociedades (Santos, 2002, p. 552).

Atualmente, considerando-se a legislação ordinária brasileira, a transparência de alta intensidade tem previsões tímidas. A LAI contenta-se com o rol básico de informações a serem disponibilizadas nos portais eletrônicos, tais como: registros das competências dos órgãos, registros das despesas, procedimentos licitatórios (basicamente a partir da publicação do edital), dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, etc. Todavia, a Constituição

⁹ De acordo com o art. 7º, § 3º, da LAI, “O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo”.

Federal é enfática ao estabelecer o direito de obtenção de informações pelos cidadãos. Ademais, em 2011 o Brasil aderiu ao compromisso internacional do Governo aberto, dispondo-se a ampliar o sistema de transparência do país. Esses aspectos serão discutidos no tópico seguinte.

1.3 GOVERNO ELETRÔNICO AMPLIADO E GOVERNO ABERTO

O modelo atual de transparência pública brasileira satisfaz-se com o que a literatura denomina de governo eletrônico restrito (*Government-to-citizen*), donde o governo se configura como emissor de serviços e a sociedade como mera receptora, por isso sem necessidade de tomar ciência ou de participar da tomada de decisão (Pinho, 2008). A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, prescreve que os órgãos públicos devem disponibilizar ao usuário uma carta de serviços e, de maneira tímida, preceitua o direito de participação dos usuários por meio das ouvidorias, com o intuito de promover o acompanhamento e a avaliação dos serviços públicos, sem, no entanto, vislumbrar maiores contribuições na formulações das políticas públicas. Nos termos em que está, a lei reproduz o paradigma *Government-to-citizen*.

Em contraponto, o atual estágio da técnica permite, sem elevação significativa de custos, a adoção de sistemas eletrônicos que permitam o acompanhamento sistematizado dos processos de contratação e gestão pública, inclusive com efetiva participação popular. Cardoso (2004, p. 33-34), há vinte anos, ao examinar os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo, concluiu que

O potencial do governo eletrônico para traduzir, em termos burocráticos e administrativos, a mesma rapidez e eficácia que a internet vem possibilitando nas transações privadas é gigantesco, permitindo: [...] uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam.

A essa visão de Cardoso (2004), Pinho (2008) atribuiu a concepção de um governo eletrônico ampliado, capaz de propiciar ao cidadão condições efetivas de participação na gestão das coisas estatais (*citizen-to-government*). Os avanços tecnológicos dos últimos anos sem dúvida baratearam os custos de aquisição e permitiram

avanço significativo nas tecnologias de informação (Diniz, 2022), tornando mais palpáveis formas de interação entre população e governo.

Tais características não se limitam à democracia direta, aplicando-se também à democracia representativa, donde os governantes atuam em ambientes controlados, diversamente de uma democracia delegativa, em que os governantes recebem verdadeira procuração de plenos poderes (Pinho, 2008). Também é possível considerar que a noção de governo eletrônico ampliado se coaduna com a visão de governo aberto, que tem na transparência conceito-chave (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022).

Em 2011, uma atuação conjunta de 70 países, incluindo o Brasil e os Estados Unidos da América, resultou na declaração intitulada de “Open Government Partnership” (OGP), “Parceria para Governo Aberto” em tradução livre, dando início a uma articulação internacional na tentativa de proporcionar uma nova maneira de informar, comunicar e de promover a relação entre governos e cidadãos.

Na Carta do OGP (OGP, 2011), os países aderentes declararam:

a) **aumentar a disponibilidade de informações** sobre as atividades governamentais, atuando de maneira proativa (sem esperar demandas por informação, o que no Brasil a doutrina jurídica apelidou de transparência ativa), fomentando formatos de fácil acesso e de compreensão, inclusive mediante normas transparentes. O compromisso também envolve a oitiva da população para saber quais informações lhe são mais valiosas;

b) **apoiar a participação cívica** suscitando a participação popular, sem discriminação de qualquer gênero, na formulação de políticas públicas. Para isso, os países se comprometeram a tornar os processos de concepção de políticas públicas mais transparentes;

c) **implementar os mais altos padrões de integridade profissional** por todas as administrações dos países declarantes. Por meio desse compromisso os governos declararam combater a corrupção e adotar práticas de transparência capazes de fomentar a prestação de contas, evitar os subornos e proteger os denunciantes;

d) **ampliar o acesso a novas tecnologias** para fins de abertura e prestação de contas. As tecnologias foram reconhecidas como aparatos eficientes a promover a crescente demanda por informações, sem, no entanto, tornarem-se um fim em si mesmo.

O governo aberto se define como “una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial” (Insulza, 2012, p. 9). Abertura, no sentido do governo aberto, pressupõe que a participação e a colaboração dos cidadãos tornam o governo mais eficiente. Mais do que o mero aspecto de legitimidade, nos moldes delineados por Bobbio (2022), o governo aberto vê no diálogo com a população uma forma de atuar de maneira mais assertiva. Nessa linha de entendimento, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entende o governo aberto como “uma transformação fundamental na forma como os governos e a sociedade interagem” (Cruz, 2022, s/p). A agenda do governo aberto

sugere uma forma de governar que prioriza a sociedade e que busca romper com formas desgastadas de interação com o Estado, construindo laços de colaboração e de confiança entre governo e sociedade. Busca superar uma visão de tutela das pessoas, de que é o Estado que tem todas as respostas (Bello, 2022, s/p).

Como reportado anteriormente, Santos (2002), ao discutir o orçamento participativo em Porto Alegre, ressaltava as demandas comunitárias por informações de alta intensidade. Para bem participar da gestão pública, as pessoas precisam conhecer o suficiente. À frente, quando forem discutidas as proposições de Sen (2010), para quem as pessoas devem ser vistas como agentes e não como pacientes, tais aspectos serão corroborados, enfatizando-se o papel instrumental da transparência.

Em discussão sobre a infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, Ricardo Abramovay destaca a necessidade de se aproveitar o conhecimento popular na busca das melhores alternativas, “[...] isso significa colocar as pessoas no cerne das infraestruturas, tanto pelos serviços de que elas vão se beneficiar como por sua participação ativa nas decisões referentes à infraestrutura (Abramovay, 2022, p. 36).

Uma crítica possível ao governo aberto advém do seu lugar de nascimento. Trata-se de mais um modelo formatado pelos mesmos países colonizadores que hoje se apresentam como potência global, defendida por organizações que se pretendem universais como ONU e OCDE. Santos (2008), ao discutir a emergência do fascismo social, uma espécie diversa do fascismo político dos anos 1930-40 do século passado, que ao invés de sacrificar a democracia aos interesses do capitalismo, a promove até

o ponto de torná-la desnecessária, dúvida das boas ideias pasteurizadas pelas organizações mundiais que frequentemente pensam fórmulas maximizadas e homogêneas para o Sul-global. Para o autor, faz-se necessário um “Pensamento alternativo de alternativas” (Santos, 2008, p. 338), uma nova epistemologia pensada pelos atores que vivenciam os problemas, não por aqueles que os causam.

Nesse sentido, Mendieta (2012) indaga-se sobre quais paradigmas filosóficos e políticos dão sustentação ao governo aberto, concluindo que são quatro:

1. estado regulador paternalista;
2. boa governança com ênfase na transparência e prestação de contas (estado liberal e direitos individuais);
3. participação cidadã, Estado republicano e democracia forte, com referenciais éticos comunitários;
4. administração pública cooperativa, com ênfase na colaboração da sociedade em busca de soluções para problemas coletivos.

Seguindo esse catálogo paradigmático, o governo aberto reúne um conjunto de crenças e valores ainda filiados ao contrato social moderno, fruto do pensamento iluminista e da concepção de cidadania cunhada nos últimos séculos. Vendo por esse ângulo, é preciso reconhecer que o governo aberto não satisfaz os desejos de uma epistemologia alternativa, pelo menos não nos termos delineados por Santos (2008).

Por outro lado, Sen (2011), baseado na concepção de *nyaya*, conceito de justiça oriundo da antiga tradição do direito indiana, caracterizada não pelo ideal de justiça, mas sim na “vida que as pessoas são realmente capazes de levar” (p. 17), pensa que enquanto não for possível alcançar os objetivos transcendentais de justiça, deve-se pelo menos buscar evitar as grandes injustiças. Assim, embora o governo aberto não alcance os ideais de uma solução realmente alternativa e não partilhe um novo senso comum, como defende Santos (2008), ao menos avança sobre o terreno (infértil) do modelo burocrático firmado no Brasil, que permite a reprodução de uma administração pública monológica, opaca e insensível às demandas da população.

Mais a mais, as concepções do governo aberto que buscam uma transparência instrumental capaz de subsidiar a participação e a colaboração popular alinharem-se à perspectiva processual da transparência, tal qual identificada por Ball (2009) e Blind (2014), citados por Oliveira e Ckagnazaroff (2022, p. 6). A visão dos processos se refere ao fornecimento de informações sobre os processos governamentais, como

os procedimentos adotados na prestação de serviços, a forma como o governo formula, planeja e implementa suas políticas públicas, as medidas adotadas no processo decisório e a divulgação de resultados.

Mas esses processos, se não forem bem divulgados, continuarão herméticos, acessíveis apenas a um pequeno grupo de tecnocratas. Atento à possibilidade de a informação não alcançar seus destinatários, Heald (2006) concebe, dentre as variações da transparência, a distinção entre transparência nominal e transparência efetiva. Segundo o referido autor, “Para que a transparência seja efetiva, devem existir receptores capazes de processar, digerir e utilizar as informações” (Heald, 2006, p. 35)¹⁰. Assim, caso a informação não seja passível de regular processamento e uso pelos receptores, a pessoa estará diante de uma transparência meramente nominal. Ademais,

Pode haver uma divergência entre o caminho da transparência nominal e o da transparência efetiva, sendo a lacuna descrita como a “ilusão de transparência”. A intuição por trás da ilusão de transparência é que, mesmo quando a transparência parece estar aumentando, como medido por algum índice, a realidade pode ser bem diferente (Heald, 2006, p. 34).¹¹

A ilusão de transparência reportada acima pode inclusive explicar como sites governamentais relativamente bem avaliados em testes de transparência não apresentam transparência efetiva. Ainda sobre a distinção entre transparência nominal da efetiva, é interessante relacionar outra dicotomia citada por Heald (2006), formulada entre os processos e resultados. Para o autor, a transparência pode focar em processos ou em eventos. Os eventos são pontos ou estados mensuráveis, resultados de um ou mais processos.

As distinções operadas por Heald (2006), em especial aquela relativa entre processos e resultados, parecem também dialogar com as percepções da transparência enquanto conceito-chave do governo aberto. Coadunam-se também com a concepção de governo eletrônico ampliado, podendo ser usadas para a pesquisa em curso, pois boa parte da transparência pública amapaense concentra-se em determinados eventos (resultados de licitações, contratos, pagamentos), escondendo processos anteriores e posteriores à tomada de decisão.

¹⁰ Tradução realizada pelo autor. No original: “For transparency to be effective, there must be receptors capable of processing, digesting, and using the information”.

¹¹ Tradução realizada pelo autor. No original: “There can be a divergence between the path of nominal transparency and that of effective transparency, the gap being described as the ‘transparency illusion’. The intuition behind the transparency illusion is that, even when transparency appears to be increasing, as measured by some index, the reality may be quite different.”

A visão de uma transparência efetiva, passível de ser digerida pelas pessoas, defende-se também das críticas de Han (2017), pois ela não se concentra na massa de informações, pelo contrário, privilegia a informação simples e efetiva, capaz de atender aos anseios sociais.

Às várias concepções de transparência, soma-se o contexto digital vivenciado nos últimos anos, valendo a pena dedicar algumas linhas a esse respeito.

1.4 TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE DEMOCRACIA DIGITAL

Desde os anos de 1970, quando a revolução técnico-científico ganhou impulso, iniciou-se debate acerca do uso das tecnologias na prática democrática (Gomes, 2018). Nesse ínterim, expressões como *e-democracia*, *computadocracia*, democracia virtual e, atualmente, democracia digital, passaram a significar o uso dos meios tecnológicos nos processos democráticos. De acordo com Gomes (2018, p. 14), a democracia digital é

a concepção segundo a qual recursos tecnológicos, projetos baseados em tecnologias da comunicação e até as experiências de uso pessoal e social das tecnologias de comunicação e informação podem ser empregados para produzir mais democracia e melhores democracias.

De modo muito semelhante, Silva, Sampaio e Bragatto (2016, p. 19) definem o fenômeno, em uma aproximação preliminar, como o “uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático”. Assim, *prima facie*, a democracia digital utiliza os avanços tecnológicos em prol da melhoria de suas próprias práticas.

Aos brasileiros a ideia não é estranha. A urna eletrônica, tecnologia cem por cento nacional, foi usada de modo experimental ainda em 1996, dois anos antes da chegada da internet no país. Atualmente, salvo em algumas hipóteses muito específicas, todas as eleições (municipais, estaduais, distritais e federais) são realizadas com o uso da urna, com a obtenção de resultados em tempo recorde (apenas algumas horas após o pleito). O uso da urna eletrônica, no entanto, é apenas um tímido exemplo, pois limita-se à participação popular de forma pontual, na escolha de seus representantes.

O ideário da democracia digital imagina muito mais que isso, pensando práticas cotidianas de uso de aplicativos, smartphones, softwares, robôs, inteligência artificial

no acompanhamento, monitoramento e participação da vida pública. No âmbito federal, está em execução um Plano de Transformação Digital gerenciado pela Secretaria de Governo Digital (SGD), vinculada ao Ministério da Economia.

Por outro lado, essa concepção de democracia digital, francamente otimista, não abrange problemas que merecem atenção, como a brecha digital (*digital gap* ou *digital divide*), expressão usada para descrever o segmento da população que não tem acesso à internet ou tem dificuldades para lidar com as novas tecnologias (Avelino; Pompeu; Fonseca, 2021). As pessoas que se encontram na brecha digital pouco se favorecem com a democracia digital, de modo que o fenômeno pode ampliar a marginalização desse grupo.

Os últimos autores citados também consideram que, apesar da disponibilidade das tecnologias, o interesse popular ainda é considerado baixo. Mesmo que haja variedade de meios de acesso, a maior parte da população não utiliza os recursos disponíveis. Daí se conclui facilmente que a democracia digital não pode se resumir à simples incorporação da tecnologia nas práticas democráticas. Silva, Sampaio e Bragatto (2016) entendem que o fenômeno possui pelo menos duas dimensões: uma institucional, relacionada à adesão dos órgãos públicos às novas tecnologias de informação, e uma social, voltada aos usos que a população faz dessas tecnologias.

Aliar as duas dimensões talvez perpassa pela maneira como a informação transita entre uma e outra dimensão. Não basta que um aplicativo forneça informações de determinado campo da gestão pública. A questão que deve sempre ser considerada é: como a informação está sendo transmitida? Se não houver efetividade na comunicação (se a informação não for simples e inteligível), a vontade de atuação da população será reduzida. Se a informação não for acessível, é possível que a adesão às novas tecnologias seja só mais uma forma de ilusão de transparência ou de translucidez: o Estado se anuncia como transparente e aberto, mas na verdade continua com o caminho embargado, lembrando a hipérbole descrita por Kafka (1999) no conto “Diante da Lei”, no qual o autor descreve um vigilante invencível que barra o acesso ao direito, mesmo que a porta esteja sempre aberta.

Ante essas complicações, a democracia digital só alcançará seus objetivos otimistas se as pessoas puderem atuar como agentes. Para tanto, uma das condições imprescindíveis está na produção e circulação de informações efetivas.

O esforço epistêmico dedicado às várias definições de transparência já permite que se avalie as concepções senianas relacionadas ao desenvolvimento como liberdade e o papel instrumental das garantias de transparência. É o que será feito a seguir.

1.5 AS GARANTIAS DE TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

O economista e filósofo indiano Amartya Kumar Sen publicou em 1999 a sua obra mais aclamada, “Desenvolvimento como liberdade” (Sen, 2010), fruto de uma série de conferências e estudos anteriores, decorrentes da inquietação de se viver em um mundo de opulência sem igual, mas que ainda tolera fomes coletivas. Sen parte da crítica ao pensamento único que vincula desenvolvimento ao crescimento econômico para propor a tese de que o desenvolvimento pode ser considerado, à luz de bases informacionais alternativas, também como liberdade.

Para que as pessoas possam fruir de liberdades substanciais, o autor estipula que são necessárias liberdades instrumentais, sendo uma delas as garantias de transparência. O filósofo não chega a delinear o que entende por essas garantias, mas reúne inúmeros casos a fim de evidenciar como as democracias efetivas, nas quais a transparência tem papel ativo, evitam graves problemas humanitários, como a fome coletiva. Por exemplo, no capítulo 7 da obra mencionada, denominado “Fomes coletivas e outras crises”, o autor observa que “o processo de prevenção das fomes coletivas e outras crises é significativamente auxiliado pelo uso de liberdades instrumentais, como a oportunidade de discussão aberta, a vigilância pública, a política eleitoral e os meios de comunicação sem censura” (Sen, 2010, p. 245). A esse respeito, pode-se inferir que as oportunidades de discussão aberta, vigilância pública, entre outras liberdades, são diretamente afetadas pela qualidade das informações disponíveis.

Uma melhor compreensão do papel das garantias de transparência no desenvolvimento seniano exige uma aproximação de suas bases conceituais.

1.5.1 Desenvolvimento como liberdade

Não há uma definição fechada do desenvolvimento como liberdade. Eis alguns recortes para considerações, todos de Sen (2010):

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam (p. 16).

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. [...] (p. 25).

[...] Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto. [...] (p. 28).

[...] o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora a vida que levamos e das liberdades que desfrutamos [...] (p. 29).

De acordo com a última citação, o desenvolvimento não é um valor em si, não havendo uma verdade apodítica capaz de ser encontrada ou demonstrada a partir de uma dedução puramente racional ou apreendida de um elemento absoluto. Quando Sen diz que “O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (Sen, 2010, p. 29), está a fazer uma afirmação normativa, ou seja, está fixando um valor prescritivo que guiará toda sua argumentação. Mas ele não pede que simplesmente acreditem em sua proposição. Para além de uma teia teórica convincente que relaciona liberdades instrumentais e liberdades substanciais, conforme será visto à frente, o autor reúne uma gama considerável de dados empíricos que subsidiam sua afirmação.

Um dos dados apresentados releva que mesmo em países ricos, como os Estados Unidos da América (EUA), a população negra tem expectativa de vida menor do que pessoas que vivem em países subdesenvolvidos, como a China e o estado de Kerala, na Índia. Nos EUA, 1991-1993, a expectativa de vida para homens brancos era de quase 85 anos, enquanto para negros estava abaixo dos 70. Nesse mesmo período, homens chineses já gozavam de expectativa de vida de quase 75 anos, um pouco acima daquela estimada no estado de Kerala, superior a 70. Desses dados Sen (2010) extrai que a renda, sozinha, não garante melhores condições de vida para as pessoas, pois é possível que certas faixas populacionais ou grupos raciais gozem de maiores expectativas em países em desenvolvimento do que em países tidos como ricos. Nessa mesma linha, Veiga (2010) exemplifica que a Tanzânia, um dos países mais pobres do mundo, possuía um IDH comparável ao da Guiné, quatro vezes mais rico.

Antes de construir a tese do desenvolvimento como liberdade, Sen (1999) já apresentava fortes críticas aos modelos baseados puramente na eficiência econômica. Nas palavras do autor: “Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando no luxo [...]” (Sen, 1999, p. 48).

Uma ilustração muito clara da distinção entre PIB e desenvolvimento é oferecida pelo economista Eduardo Giannetti em entrevista concedida ao Canal eletrônico “Um Brasil” do *Youtube*, em novembro de 2019:

Se você tá (sic) em um país ou em uma comunidade que tem água potável de graça, isso é como o ar que estamos respirando, não entra no sistema de preços, não entra no PIB. Aí (sic) você polui todas as fontes de água potável, você passa a ter que trabalhar mais um pouquinho para comprar água, que foi purificada, foi engarrafada, que foi distribuída. O que vai acontecer com o PIB? [Vai aumentar]. Você empobreceu, você piorou a vida e o PIB aumentou. Se você mora perto do seu local de trabalho, o que é um privilégio, e vai a pé, é como o ar que estamos respirando, não conta, não existe, zero. Se você mora longe do seu local de trabalho, pega um carro, pega uma condução, fica enalacrado três horas no trânsito, queima combustível, usa equipamento, fica nervoso, o que acontece com o PIB? Aumenta. Quando a gente tiver que andar com garrafinha de oxigênio no bolso para respirar, o PIB vai aumentar de novo. [...]. Então, é uma ideia maluca essa de que você avalia o que se passa na qualidade de vida, no sucesso ou fracasso das nações, olhando para o PIB per capita.

A visão qualitativa do desenvolvimento torna compreensível a afirmação de que “Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto” (Sen, 2010, p. 28). Países com alta acumulação de riquezas, como o Brasil, podem amargar graves desigualdades sociais. Em 2021, o país constou como o 13º maior PIB do planeta, todavia, um estudo publicado pelo *IMD World Competitiveness Center* classificou o Brasil, em um ranking de 64 nações, na última posição no eixo de investimento em educação¹². O desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico configura-se como uma das respostas “fáceis” de que fala Veiga (2010), pois reduz o debate de dois séculos a um indicador de simples percepção, mas que não necessariamente é a melhor resposta.

Se o desenvolvimento não pode ser reduzido ao crescimento econômico, há quem defenda uma segunda “resposta fácil”, apegando-se à impossibilidade de defini-

¹² “Segundo a pesquisa, quando avaliado em termos per capita, o mundo investe em média US\$ 6.873 (cerca de R\$ 34,5 mil) por estudante anualmente, enquanto o Brasil aplica apenas US\$ 2.110 (R\$ 10,6 [mil] aproximadamente)”. Noticiado pela CNN em 17/6/2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/>. Acesso em 20/12/2021.

lo (Veiga, 2010). No entanto, para além dessas simplificações, o autor descreve a abordagem de Amartya Sen como um caminho alternativo – um caminho do meio:

[...] É nele [Amartya Sen] que devem ser buscados os fundamentos do que no início deste capítulo foi chamado de caminho do meio, entre a miopia que reduz o desenvolvimento ao crescimento, e o derrotismo que o descarta como inexecutável. O que essa obra [Desenvolvimento como liberdade] procura demonstrar é a necessidade de se reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate às absurdas privações, destituições e opressões existentes em um mundo marcado por um grau de opulência que teria sido difícil até mesmo de imaginar um ou dois séculos atrás (Veiga, 2010, p. 33).

É por essa ótica de definição alternativa que se deve interpretar a afirmação de Sen, de que “o desenvolvimento *pode* ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (Sen, 2010, p. 16, sem grifo no original). O termo “pode” está grifado porque o autor não afirma que o desenvolvimento como liberdade se percebe como resposta absoluta, colhida nalguma fonte de verdades. Na tecitura metodológica de sua abordagem, especialmente formulada no capítulo 3 (“Liberdade e os fundamentos da justiça”), o autor deixa claro que a valoração que as pessoas fazem e as escolhas sociais dependem das bases informacionais disponíveis. Ou seja, a ideia de desenvolvimento defendida por Amartya Sen é relacional e depende das informações que o agente tem em mãos.

Ademais, Sen não foi o primeiro nem o único a pensar na ampliação das liberdades dos indivíduos como fator de caracterização do desenvolvimento. Veiga (2010) informa que os Relatórios de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento buscavam uma abordagem alternativa desde o início dos anos de 1990. De outro giro, a perspectiva de Sen (2010) filia-se à luta histórica que alicerçou entre os séculos XIX e XX a concepção de dignidade da pessoa humana, que atribui valor ao ser humano independentemente de qualquer atributo complementar. É a partir do reconhecimento da dignidade que se derivam todos os direitos rotulados de humanos. A dignidade, em que pese a defesa por alguns de uma origem metafísica, como fazem os jusnaturalistas, tem um nascedouro histórico, conforme defende Norberto Bobbio na conhecida obra “A era dos direitos” (Bobbio, 2004).

A esta altura, está-se em condições de entender melhor a afirmação de que “As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais” (Sen, 2010, p. 25). Como fim, as liberdades atuam segundo uma concepção substantiva e normativa, pois informam os valores que conduzirão a ideia de desenvolvimento. Um país só pode ser considerado desenvolvido se as pessoas gozarem de liberdades substanciais, tais como alimentar-se, ter condições de saúde

e bem-estar, instruir-se, não morrer jovem etc. Por outro lado, as liberdades também são instrumentos do desenvolvimento, pois permitem que as pessoas, agentes capazes de ação, possam contribuir, inclusive, para o crescimento econômico e outros quesitos voltados à qualidade de vida. Por exemplo: se uma criança tem a liberdade de alimentar-se e de gozar de boas condições de higiene, poderá crescer saudável; se essa criança puder usufruir de boa educação e mais tarde de boa qualificação, atuará no mercado de trabalho de maneira positiva.

As aproximações conceituais delineadas até aqui permitem a adoção das considerações de Pinheiro (2012, p. 12):

O fim último do desenvolvimento, o bem das pessoas, é associado à liberdade, isto é, à potência pessoal de conseguir a vida que se deseja racionalmente. Nesse sentido, a liberdade é pensada positivamente como poder, autonomia e autodeterminação do agente, bem como colocada no centro da abordagem do desenvolvimento como liberdade, desempenhando um duplo papel avaliativo-constitutivo e causal-instrumental no processo de desenvolvimento.

Nas páginas seguintes serão distinguidos os papéis avaliativo e instrumental das liberdades. A esse último aspecto vinculam-se as garantias de transparência, posto que entendidas por Amartya Sen como uma das liberdades instrumentais do desenvolvimento como liberdade.

1.5.2 Os dois papéis da liberdade: liberdades substanciais e liberdades instrumentais

O desenvolvimento entendido como a expansão real das liberdades de uma pessoa exige que a liberdade seja vista tanto como *fim* (papel constitutivo) quanto *meio* do desenvolvimento (papel instrumental).

A liberdade como finalidade implica em reconhecer que essa abordagem “[...] se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir[...]” (Sen, 2011, p. 267). Assim, a liberdade tem uma função *avaliativa* – não se mede o desenvolvimento a partir da renda *per capita* ou dos bens de consumo que uma pessoa usufrui, mas sim a partir das liberdades substanciais realmente oportunizadas. Por essas razões, Veiga (2010) relata que Sen mostrou-se reticente com o convite do ex representante do Banco Mundial, o paquistanês Mahbud ul Haq, para atuar como um dos dez consultores da Or-

ganização das Nações Unidas (ONU) no trabalho de elaboração de um indicador dedicado à aferição do desenvolvimento¹³. Mahbud ul Haq dividia com Amartya Sen a convicção de que a renda *per capita* ou o Produto Nacional Bruto (PNB) não se constituíam, de per si, sinônimos de desenvolvimento, mas o economista e filósofo indiano não considerava viável reduzir variáveis qualitativas a um único indicador. Após relutar, Sen teria cedido ao convite, entendendo que as pessoas dificilmente recorrem a tabelas auxiliares, de modo que um indicador mais complexo que o crescimento econômico teria alguma utilidade. Ante essas considerações, torna-se compreensível que:

[...] O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração (Sen, 2010, p. 55).

De outro lado, as liberdades gozam de uma função instrumental, ou seja, contribuem para o desenvolvimento, inclusive o desenvolvimento econômico. Pessoas não alfabetizadas, doentes, marginalizadas etc. têm menos condições de contribuir para o progresso – seja ele econômico, social ou cultural – do que pessoas saudáveis, escolarizadas e integradas social e economicamente. “O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intituleamentos [*entitlements*]¹⁴ contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento” (Sen, 2010, p. 56-7). Trata-se de uma obviedade, como assinala o autor, no entanto, o papel instrumental das liberdades

¹³ Trata-se do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, resultado da média aritmética dos indicadores de renda *per capita*, educação e longevidade. Veiga (2010) apresenta interessante crítica ao indicador, argumentando que o fator renda acaba por deturpar a avaliação, de modo que no Brasil, por exemplo, estados ou municípios com PIB alto podem ter péssimas condições de vida, mesmo assim ter alto IDH, já localidades com baixo crescimento, embora tenham boas condições de vida, podem apresentar um IDH baixo.

¹⁴ “O *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de *entitlement* de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominados de ‘dotação’) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial, por meio de comércio e produção (denominado seu ‘*entitlement* de troca’). Uma pessoa passa fome quando seu *entitlement* não inclui, no conjunto [que que é formado pelos pacotes alternativos de bens que ela pode adquirir], nenhum pacote de bens que contenha uma quantidade adequada de alimento.” (Sen; Drèze, 1989, citado em Sen, 2010, p. 57. NT).

não exclui o papel constitutivo. Na verdade, os dois papéis imbricam-se empiricamente: é da valorização da liberdade constitutiva que as liberdades instrumentais podem ser valorizadas, e a partir da valorização dessas liberdades, ganha força o seu papel constitutivo.

1.5.3 Liberdades instrumentais e garantias de transparência

Sen (2010) adota uma lista exemplificativa de liberdades instrumentais que considera importantes para análise do desenvolvimento como liberdade. São elas:

1) **liberdades políticas**: incluem os direitos civis e políticos, tais como liberdade de expressão, de imprensa, recusa à censura, direito ao voto secreto, etc., permitindo à pessoa atuação cidadã, elegendo seus representantes políticos, controlando-os, denunciando-os;

2) **facilidades econômicas**: envolvem os intitamentos econômicos que uma pessoa dispõe, ou seja, tem a ver com as facilidades de aquisição ou troca de bens ou produtos de consumo. Relacionam-se com as facilidades econômicas aspectos inflacionários, abertura de créditos, fomentos econômicos, proibição de monopólio, etc.;

3) **oportunidades sociais**: vinculam-se principalmente com as disposições de saúde e educação ofertadas por determinada comunidade. “[...] o analfabetismo pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações [...]” (Sen, 2010, p. 59);

4) **garantias de transparência**: as pessoas necessitam de um mínimo de sinceridade e de confiança para fechar negócios, adquirir bens, usar equipamentos, consumir alimentos. O quão desastroso seria para a economia de um país se a indústria não tivesse o dever de informar sobre os riscos dos produtos, tanto que no Brasil a lei¹⁵ prescreve como um dos direitos do consumidor o acesso à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços. Na esfera pública, as garantias de transparência “têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (Sen, 2010, p. 60);

5) **segurança protetora**: diz respeito às providências voltadas a evitar que as pessoas se sujeitem a situações abjetas. Os tribunais brasileiros têm considerado

¹⁵ Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990).

esse aspecto como “mínimo necessário”: mesmo diante de limitações financeiras, o Estado é obrigado a atender o essencial para que as pessoas possam existir dignamente, tais como os auxílios financeiros e a seguridade social.

No modelo de Sen (2010; 2011), liberdades instrumentais correlacionam-se em diversos arranjos empíricos. O exemplo mais citado pelo autor é de que nas democracias efetivas nunca ocorreram fomes coletivas. O exemplo relaciona liberdades políticas, garantias de transparência e segurança protetora. Para Sen (2010), é relativamente fácil evitar fomes coletivas, pois em geral elas atingem menos de 10% da população de um país e mais das vezes não provêm da falta de alimentos, mas sim da falta de adequada distribuição, de modo que o governo, desde que queira, pode evitá-las. Nas democracias efetivas, as garantias de transparência permitem a tomada de conhecimento pela mídia e demais grupos não afetados diretamente, que podem pressionar os governantes mediante o uso das liberdades políticas. Segundo ele, os governos geralmente fazem o que as pessoas exigem, mas dificilmente fazem o que elas não pedem.

Vozes críticas apontaram a ocorrência de fomes coletivas em várias democracias modernas, indicando a fragilidade do argumento do autor (Pinheiro, 2012). No entanto, em resposta aos críticos, Sen (2011) reafirma o argumento indicando a necessidade de se observar o real funcionamento das democracias, já que ele se refere a democracias efetivas. Assim, países que mantêm um modelo democrático formal, mas que há tempos não garantem as liberdades civis e as garantias de transparência, intrínsecas ao modelo democrático, não podem ser apontados como o cisne negro de Sen.

Aliás, o retorno do crescimento da fome no Brasil coincidiu com o abalamento das estruturas democráticas pelo governo do ultradireitista Jair Bolsonaro (2019-2022). Foram sistemáticas as ações com o intento de fragilizar as garantias de transparência no país. Desde a dissolução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)¹⁶, realizada no primeiro dia de governo (01/01/2019), até ataques sistemáticos à imprensa livre: em 2021, o país chegou à zona vermelha (situação difícil) do Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa, ocupando o 111º lugar, sendo

¹⁶ “Segundo a redação original da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, O Consea era um órgão consultivo que integrava o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), estrutura intersetorial responsável por implementar e gerir a Política Nacional de Segurança Alimentar, envolvendo assuntos como o combate à fome, agricultura familiar, controle de agrotóxicos, merenda escolar, agricultura familiar, entre outros” (Avelino; Reis, s/d).

que em 2018 ocupava a 102ª posição - foi a primeira vez, em 20 anos, que o país constou na zona vermelha. A leve melhora em 2022, 110º, não mudou o quadro grave.

A fragilidade democrática que vivencia o Brasil nos últimos anos, com a extinção de conselhos participativos, diminuição das garantias de transparência e o ataque à imprensa livre, relacionam-se, de alguma maneira, com o retorno do espectro da fome. O argumento de Amartya Sen continua tendo validade, sendo o Brasil o mais recente e infeliz exemplo.

A maneira como as liberdades instrumentais se correlacionam empiricamente, tendo como vetor axiológico o desenvolvimento como liberdade, exige o reconhecimento da proposta seniana que vê as pessoas como sujeitos ativos, verdadeiros agentes do desenvolvimento, muito mais do que meros pacientes ou expectadores passivos. A ideia de agentes precisa ser melhor entendida, para isso é preciso também compreender a ideia que o autor faz do desenvolvimento como expansão das capacidades humanas.

1.5.4 Funcionamentos, capacidades e agentes

A ideia do desenvolvimento como liberdade também pode ser lida como a expansão das capacidades humanas (Pinheiro, 2012). Para Sen (2010; 2011), o critério de análise do desenvolvimento deve ser deslocado das utilidades ou dos bens primários para algo mais qualitativo, no caso, as capacidades humanas¹⁷. O autor justifica o *deslocamento* argumentando que uma pessoa idosa pode ter mais bens primários que uma pessoa jovem (por exemplo, pode dispor de casa própria, seguro de saúde, proventos regulares), mas ainda assim dispor de menos oportunidades de saúde ou de bem-estar, justamente porque suas demandas pessoais invertem os pesos da balança. Desse modo, seria necessário considerar “[...] as características pessoais relevantes que governam a *conversão* de bens primários na capacidade de a

¹⁷ “Qualquer teoria substantiva da ética e da filosofia política, em particular qualquer teoria da justiça, tem de escolher um foco informacional, ou seja, tem de decidir em quais características do mundo deve se concentrar para julgar uma sociedade e avaliar a justiça e a injustiça. [...] Em contraste com as linhas de pensamento baseadas na utilidade ou nos recursos, na abordagem das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. [...] O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou aquilo [...]” (Sen, 2011, p. 265-6).

peessoa promover seus objetivos” (Sen, 2010, p. 104). As capacidades são elas mesmas uma espécie de liberdade, a “[...] liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)” (Sen, 2010, p. 105).

Pinheiro (2012) bem anotou que Sen deriva as capacidades do entendimento que faz dos funcionamentos, para quem

O conceito de “funcionamentos”, que têm raízes distintamente aristotélicas, reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade a ter respeito próprio (Sen, 2010, p. 104).

Importa salientar que os funcionamentos estão à *disposição* das pessoas, cabendo a elas *escolher* tê-los ou realizá-los. A escolha se perfaz por si só como uma das liberdades substanciais que as pessoas têm o direito de gozar, sendo caracterizada como a capacidade humana de que fala Sen (2010)¹⁸.

A literatura cataloga casos que auxiliam na caracterização desse ponto. Em *Admirável mundo novo*, de Huxley (2004), há pleno emprego, acesso a bens e serviços, mas a ninguém é dado o direito de escolha – todos nascem com *funções sociais* pré-estabelecidas. Embora funcionamentos como emprego, renda e nutrição estejam à disposição, não é possível falar que os seres humanos desse mundo gozam de liberdade. Já em *Laranja Mecânica*, de Burgess (2019), quando o violento Alex passa por um hediondo experimento científico, lhe é retirada a intenção de lesionar (*animus laedendi*), ao preço de sua autodeterminação. Em *O mundo se despedaça*, de Achebe (2009), os rituais cristãos salvam as crianças gêmeas, antes sacrificadas devido aos aspectos culturais locais, no entanto, os novos costumes foram impostos primeiro à força, depois pela aculturação.

Em todos esses casos, os funcionamentos, embora disponíveis às pessoas, não podem ser combinados livremente, razão pela qual não se pode confundir funcionamentos realizados com a abordagem da expansão das capacidades humanas defendida por Sen (1999; 2010; 2011). O autor exemplifica comparando a pessoa que jejua – passa fome por escolha (por razões políticas, religiosas, pessoais, etc.), com

¹⁸ “O ‘aspecto da condição de agente’ contém uma visão mais abrangente da pessoa, incluindo a valorização de várias coisas que ela gostaria que acontecessem e a capacidade de formar esses objetivos e realizá-los” (Sen, 199, p. 75).

a pessoa que passa fome por não ter o que comer. São duas situações *realizadas* idênticas, mas só ao primeiro foi dada a oportunidade de escolha.

A abordagem das capacidades humanas não se estrutura como um design, tampouco se propõe como estrutura explicativa para o desenvolvimento. Sen (2010; 2011) reiteradamente faz essa observação, defendendo que se trata de um foco informacional dentre outros. Aliás, sobre esse aspecto, o autor preza pela transparência dos critérios de escolha, pois muitas são as escolas de pensamento que apregoam determinado modelo de desenvolvimento omitindo as bases informacionais que guiam a análise, dando a entender que tratam com dados puros, oriundos da mais absoluta imparcialidade. Tais comentários são necessários para se destacar que a abordagem do desenvolvimento com liberdade explicita o seu critério de julgamento (as capacidades humanas expandidas), e pode ser usada em diferentes aplicações, inclusive como meio de avaliação de políticas públicas.

Assim, ao se tratar das garantias de transparência como instrumentos de desenvolvimento, está-se não só a considerar tais garantias em abstrato, como componente teórico delineado por Sen, mas também como vetor de interpretação de como a transparência pública se realiza no Amapá. Nesse momento, a pergunta de partida: “o estado do Amapá possui garantias de transparência capazes de promover o desenvolvimento como liberdade, nos termos esposados na tese de Amartya Sen?”, talvez soe mais compreensível aos propósitos da pesquisa.

A abordagem das capacidades humanas envolve-se com outra concepção de Sen (1999; 2010; 2011), a de que as pessoas devem ser tratadas (principalmente pelas políticas públicas) como *agentes* e não como meros *pacientes*. A questão, relativamente simples, mostra-se central na abordagem do desenvolvimento como liberdade. Se as pessoas são vistas como *agentes capazes*, elas naturalmente fazem parte do processo de desenvolvimento, e não meramente constituem-se como usufruidoras¹⁹.

¹⁹ A tese de Sen seria considerada subversiva para alguns economistas que já lideraram a pasta econômica brasileira, como Delfim Netto (Ministro da Fazenda do governo militar nos anos de 1967 a 1974), defensor da tese de que “é preciso primeiro deixar o bolo crescer para depois dividi-lo”. Nas palavras do autor indiano: “[...] o sucesso do processo conduzido pelo custeio público realmente indica que um país não precisa esperar até vir a ser muito rico (durante o que pode ser um longo período de crescimento econômico) antes de lançar-se na rápida expansão da educação básica e dos serviços de saúde” (Sen, 2010, p. 71).

Considerar as pessoas como agentes implica em reconhecer que são sujeitos dotados de liberdade substantiva inclusive para participar do processo de escolhas sociais e de como serão investidos os recursos públicos. Daí que a concepção de agentes implica em reconhecer um direito à participação popular, desvelando um vínculo forte entre o desenvolvimento como liberdade e democracia.

A transparência, segundo essa ótica, só pode realizar seu devido papel de garantia e de instrumento, se for compreendida como princípio-chave do governo aberto (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022), realizada mediante um governo eletrônico ampliado (Pinho, 2008), nos termos de uma concepção efetiva (Heald, 2006), que considere uma perspectiva processual (Ball, 2009; Blind, 2014, citados por Oliveira; Ckagnazaroff, 2022).

No âmbito local, Chagas (2020) examinou o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá de 2014 (PDUA 2014) à luz da base conceitual de Boaventura de Souza Santos, e indagou-se sobre quais olhares seriam possíveis ao PDUA 2014 se fosse concretizada uma oitiva radical das partes interessadas. Se o Plano fora elaborado para pessoas viventes em uma cidade incrustada na floresta, ouvi-las seria no mínimo prudente para fins de delimitação adequada das demandas. E mais do que isso: as pessoas comuns resolvem problemas cotidianamente, elas percebem e conhecem o lugar de um modo intangível aos tecnocratas. Ouvi-las (para além de um mero aspecto procedimental de legitimidade) talvez permita alcançar respostas desconhecidas à lógica dos gabinetes. Mas para ouvir bem as pessoas comuns se faz preciso pensar um tipo de transparência efetiva (que comunique o que interessa de maneira inteligível): “[...] o acesso à informação depende da inteligibilidade da informação [...]” (Santos, 2002, p. 551).

A questão que se coloca, desdobrada da pergunta principal, envolve questionar qual o tipo de transparência é mais relevante para que as pessoas atuem como agentes participativos nos processos de escolhas públicas. Já foi observado que a transparência nominal não satisfaz essa demanda.

Antes de finalizar o exame das garantias de transparência, faz-se mister tratar de algumas questões incidentais. A primeira relaciona-se com a definição de liberdade em momento histórico um tanto diverso ao da obra “Desenvolvimento como liberdade”, considerando-se todos os desdobramentos provocados pelas novas mídias

nos últimos 20 anos (redes sociais, aplicativos, ferramentas de vídeo, compartilhamento de texto, etc.) e do que se convencionou chamar de “pós-verdade”.

A segunda relaciona-se com os motivos da escolha da tese de Sen para guiar a avaliação da transparência no estado do Amapá. Essas questões serão tratadas a seguir.

1.5.5 Contra os detratores da liberdade

Como é sabido, o terceiro mandamento bíblico proíbe o levantamento vão do Santo Nome. Trata-se de uma prescrição milenar que tende a afastar aqueles que usam o nome de Deus levemente. A liberdade, conquanto não seja santa, é pedra basilar do pensamento democrático, merecedora de tratamento semelhante, pois muitos são aqueles que usam de seu nome para justificar atos ofensivos e autoritários.

Nos anos de 1996-97, quando Amartya Sen ministrou as conferências que mais tarde deram origem à obra intitulada “Desenvolvimento como liberdade”, o mundo se despedia da ordem dicotômica firmada pelo duelo entre nações e ideologias capitalistas e comunistas, a internet não existia nas residências e os computadores pessoais pertenciam apenas a alguns poucos privilegiados. A década encerrava um século que, após duas guerras mundiais, holocaustos e bombas atômicas, parecia dar como consolidada as ideias de direitos humanos e de liberdade (Veiga, 2010)²⁰. Naquele momento talvez não soasse necessária a tarefa de definir a ideia de liberdade para além de alguns exemplos práticos, como fez Sen.

No entanto, a explosão da internet e a invenção dos celulares inteligentes criaram a tecnosfera²¹ viável ao desenvolvimento de novas mídias e meios de comunicação, com destaque para as redes sociais (Facebook, Twitter, Instagram, Tik Tok, etc.). Por elas a informação foi ampliada e descentralizada ao ponto de Han (2022)

²⁰ “O século XX estabeleceu o regime democrático participativo como modelo preeminente de organização política. Os conceitos de direitos humanos e liberdade política hoje são parte da retórica prevalente” (Veiga, 2010, p. 33)

²¹ “Tecnosfera e psicofera são redutíveis uma à outra. O meio geográfico atual, graças ao seu conteúdo em técnica e ciência, condiciona os novos comportamentos humanos, e estes, por sua vez, aceleram a necessidade da utilização de recursos técnicos, que constituem a base operacional de novos automatismos sociais. Tecnosfera e psicofera são dois pilares com os quais o meio científico-técnico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contra-racionalidade, no próprio conteúdo do território” (Santos, 2006, p. 256).

nomear o fenômeno de Infrocracia, queixando-se de uma perturbadora opressão da transparência.

Não bastasse isso, os maiores medos dos pessimistas se realizaram em larga medida. Com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América em 2016, que usou largamente de técnicas de proliferação de notícias falsas, o fenômeno alastrou-se mundo afora, contribuindo para a eleição do também extremista Jair Bolsonaro ao cargo de Presidente da República no Brasil em 2018 (Santaella, 2018).

Sobre o (o) caso brasileiro, a desinformação se constituiu como uma estratégia não só de vencer eleições, mas também de governar:

A postura negacionista do presidente e de seus apoiadores mais fiéis dentro e fora do governo faz parte da intencionalidade de confundir a população sobre as medidas sanitárias e gerar um ambiente de desconfiança generalizada na ciência e nas medidas protetivas adotadas por prefeitos e governadores. Essa postura demonstra claramente que desde janeiro de 2019, início do governo Bolsonaro, a desinformação se transformou em estratégia governamental, orquestrada pelo presidente e por parte de seus ministros, assessores e de seus filhos [...] (Segurado, 2021, p. 34).

Tais líderes têm em comum, para além do uso massivo de técnicas de desinformação, o apelo ao discurso da liberdade. Para eles, tudo que fazem e tudo que defendem pauta-se em uma noção radical, amorfa e impraticável de liberdade. Se de um lado, como líderes conservadores, negam veementemente o direito de uso de drogas, o direito ao aborto ou mesmo a relação entre pessoas do mesmo sexo, advogam por uma liberdade irrestrita de opinar, ofender ou mesmo de atentar contra as instituições democráticas. Para eles, tais paradoxos não emergem, dado que sustentam uma noção de liberdade tão ambígua quanto a ideia de um liberalismo econômico aliado a um conservadorismo religioso.

Face a esse contexto, faz-se importante deixar claro, para os fins desta dissertação, que a ideia de liberdade sustentada aqui não se confunde com o discurso irresponsável daqueles que a usam como meio de manobra e de justificativa para os mais desprezíveis objetivos. Contra esses atores, os quais podem ser nomeados de detratores da liberdade, é preciso sustentar a noção de uma liberdade responsável, tramada por um leque de direitos e deveres prescritos nas constituições democráticas.

Mesmo John Stuart Mill, um dos pais do liberalismo, anotou que a liberdade encontra limitações e jamais pode justificar atos nocivos:

Ninguém pretende que as ações devam ser tão livres como as opiniões. Pelo contrário, mesmo as opiniões perdem a sua imunidade quando as circunstâncias em que se exprimem são tais que a sua expressão constitui um incitamento a algum ato nocivo. [...] A liberdade do indivíduo deve ser, assim, em

grande parte limitada – ele não deve tomar-se prejudicial aos outros. [...] (Mill, 2019, p. 98-99).

Uma noção responsável de liberdade, única capaz de moldar-se a um Estado de democrático de direito – afinal, se a liberdade for irresponsável ela certamente autorizará a alguém o direito de matar, roubar, extorquir – define-se no pensamento de Mill como independência (Dworkin, 2010). É preciso distinguir em Mill a liberdade enquanto independência – status do indivíduo independente e igual a outro -, da liberdade como licença, status irrefreado que tudo permite:

A liberdade como licença é um conceito indiscriminado porque não distingue entre as formas de comportamento. Toda lei prescritiva diminui uma liberdade como licença, antes disponível para os cidadãos: boas leis, como as que proíbem o homicídio, diminuem essa liberdade da mesma maneira, e possivelmente em um grau maior do que as más leis, como as que proíbem a liberdade de expressão política. [...]

Mas a liberdade como independência não é um conceito indiscriminado nesse sentido. Por exemplo, pode ocorrer que as leis contra o homicídio ou o monopólio não ameacem a independência política dos cidadãos em geral, mas sejam necessárias para protegê-la [...]. (Dworkin, 2010, p. 404-405).

Muito embora Amartya Sen não tenha enfrentado diretamente tais questões, é possível depreender, com larga margem de segurança, que sua concepção de liberdade se adequa à visão de liberdade responsável, independente. Em obra referente à ética e ao desenvolvimento (“As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado”), o economista indiano deixa mais clara sua compreensão sobre liberdade responsável à medida que discute a ideia de sustentabilidade ambiental:

[...] A ênfase em “liberdades sustentáveis” pode não ser apenas conceitualmente importante (como parte de uma abordagem geral de “desenvolvimento como liberdade”), mas ter também implicações tangíveis de relevância imediata (Sen; Kliksberg, 2010, p. 65. Grifos no original).

Em verdade, sequer faz sentido vislumbrar o pensamento seniano fora do quadro constitucional responsável, que garante às pessoas proteção necessária para atuar como agentes do desenvolvimento. Fosse Sen aliado aos detratores da liberdade, sua economia política, tão dedicada à diminuição das injustiças, jamais teria alçado voo.

No entanto, a resistência de Sen em definir abstratamente o que entende por liberdade e sua defesa da moderação da economia de mercado e da globalização por instituições (e pelos indivíduos) não o livraram (e nem deveriam) das críticas. Assim, chega-se ao momento de apresentar as principais críticas sobre o pensamento de

Sen, e tentar justificar as razões de escolha de sua tese sobre o desenvolvimento como azimute desta pesquisa.

1.5.6 Sen-Sancional?

Veiga (2010) usa o trocadilho “Sen-sacional” para qualificar o livro “Desenvolvimento como liberdade”. O trocadilho, segundo o autor, fora usado originalmente pela revista *The Economist* para comentar o Nobel concedido a Sen em 1998. Em que pese o enorme reconhecimento da obra de Amartya Sen, a filosofia e a ciência são arenas de saberes cujos testes não se rendem aos prêmios e congratulações. Como não deveria deixar de ser, há uma literatura crítica robusta que não considera a obra seniana tão sensacional assim.

A crítica a Amartya Sen pode ser sistematizada a partir de dois grandes blocos: há aqueles que apontam falhas externas, confrontando suas teses a teorias diversas, que naturalmente divergem em sentido; e há aqueles que apontam falhas internas, preocupados em indicar lacunas e inconsistências.

A crítica externa, em grande parte liderada por teóricos de matiz marxista, acusa Sen de restringir sua análise à distribuição e ao consumo de bens, deixando de examinar os cruciais aspectos da produção e da reprodução das mercadorias e das relações de produção. Para tais autores, a omissão é imperdoável, pois um modo de produção, como o capitalismo, só pode ser compreendido e superado a partir da análise produtiva, tudo o mais sendo dispensável.

De acordo com Mendonça (2012), Sen adota uma concepção de liberdade restritiva, uma liberdade formal que permite aos indivíduos apenas existir frente a condições de mercado, sempre limitados por elas. Para ele, o liberalismo de Sen, um liberalismo igualitário, considera o mercado capitalista como uma condição natural e imutável, portanto impassível frente a mudanças ou superações, cabendo às instituições garantir, por meio de políticas assistencialistas focais, o mínimo necessário para a manutenção da existência:

Em termos práticos, sua contribuição foi a de renovar as políticas sociais para atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista: o princípio do universalismo para os direitos sociais é substituído por intervenções específicas, caso a caso. Nessa visão teórica o mercado é considerado enquanto instância natural, imutável e fundamental para a articulação social. Igualdade nessa concepção não é mais almejada/avaliada no sentido de combate à desigualdade econômica, que restringe a liberdade das classes

trabalhadoras frente ao desenvolvimento das forças produtivas. Igualdade é compreendida enquanto condições de disputa equânimes para acessar um objeto específico. Ela se consubstancia em termos de liberdade de disputar finalidades específicas dentro da lógica mercantil, quaisquer que sejam as condições econômicas dos atores sociais envolvidos e os limites que o mercado tem para atender a totalidade da população envolvida (Mendonça, 2012, p. 70).

Se de um lado a crítica marxista ao pensamento de Sen tem certo lastro e certa razão por indicar um conformismo do filósofo, por outro, Sen (2010) reconhece que seu pensamento recusa o transcendentalismo, portanto, não pensa utopicamente, conseqüentemente não propõe rupturas ou revoluções. Ademais, algumas colocações de Mendonça (2012) causam estranheza.

A primeira delas atribui a Sen a defesa irrestrita ao crescimento econômico e restringe sua concepção de liberdade a uma liberdade formal. A acusação não possui sustentação, pois Sen é enfático – e mesmo repetitivo - na busca de métricas de avaliação do desenvolvimento diversas ao do desenvolvimento econômico. A equação que iguala liberdade a desenvolvimento é, inclusive, resultado dessa busca. Além disso, a variável liberdade não é formal. Seria formal a liberdade de alimentar-se? De educar-se? De manter-se com saúde? De manter-se vivo?

A segunda imputação, a de que a tese de Sen é formal/idealista, possui sérias debilidades. A uma porque Sen inicia uma de suas sobras, a já citada “A ideia de justiça”, justamente criticando as teorias idealistas, o que conduz inclusive a romper com o pensamento de seu mestre, o filósofo Jonh Rawls. A duas, em obra mais recente, “Identidade e Violência” (Sen, 2015), ele aplica as bases de seu pensamento para discutir como as visões sectaristas e reducionistas de identidade, cultura, globalização, religião, contribuem para a violência e incompreensão do outro. O ensaio, bastante empírico, demonstra uma possibilidade de aplicação do seu pensamento, o que afasta exemplificativamente a acusação de abraçar uma concepção ideal de liberdade.

Há algo que talvez explique essa segunda imputação. Mendonça (2012) dedica boa parte da crítica a Sen ao exame da obra de Rawls. Ao tratar discípulo e mestre como um só, deixa de perceber as sensíveis e fundamentais distinções entre um e outro. Assim, é possível que seja verdade a imputação a Rawls, que adota a tese da posição original (um estágio social imaginário, espécie de exercício mental tal qual o

contrato original de Rousseau) (Rawls, 2016)²², e que ao considerar os princípios da liberdade e da igualdade atribui, *a priori*, preferência ao primeiro. No entanto, a afirmação é absolutamente descabida quando aplicada a Sen.

Por outro lado, é absolutamente verdadeira a acusação de que Sen conforma-se com a economia de mercado. Nem tão verdadeira assim é a afirmação que ele vê o mercado como algo natural, imutável e, pior, que defende apenas um quinhão amesquinhado aos mais carentes.

Na obra “As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado”, escrita em parceria com Bernardo Kliksberg (Sen; Kliksberg, 2010), o filósofo busca maneiras de avaliar a globalização. Ao fazê-lo, advoga por uma concepção que aceita a globalização como um fenômeno universal (no sentido de que não é produto exclusivo do ocidente), e que, se moldada com os arranjos adequados, pode propiciar melhores condições de vida para os menos favorecidos:

Mas será que os grupos menos favorecidos podem conseguir um quinhão melhor das relações econômicas e sociais globalizadas sem renunciar à economia de mercado em si? Eles podem, com certeza. A utilização da economia de mercado é consistente com uma grande variedade de padrões de propriedade, disponibilidades de recursos, oportunidades sociais e regras de operação [...] (Sen; Kliksberg, 2010, p. 27).

Na mesma direção dessas críticas, apresenta-se Oliveira (2007), para quem as teses de Sen não são tão inovadoras assim. Pelo contrário, reafirmam as bases do liberalismo a partir de uma sofisticação do discurso e da teoria. Para o crítico, uma das maiores fraquezas das teses de Sen está na sua idealização da capacidade de ação dos indivíduos – as pessoas não são tão racionais e reflexivas como quer fazer crer o pensamento de Sen: “O que se verifica majoritariamente na sociedade são agentes que atuam cotidianamente sem estar a todo o momento calculando, avaliando ou refletindo acerca de seus atos” (Oliveira, 2007, p. 16).

Ao passo que as pessoas não são tão racionais assim, estão imersas em relações de poder que as limitam, tornando a própria concepção de liberdade adotada por

²² “A análise de Rawls do conceito de equidade faz uso de uma situação hipotética (a ‘posição original’) em que os indivíduos escolhem ‘princípios’ num estado de igualdade primordial sem conhecer a sua própria posição nos estados sociais que dele resultam, ignorando tanto as suas características pessoais como as posições sociais” (Sen, 2018, p. 250). O caráter idealista da teoria de Rawls é assumido expressamente pelo autor: “Meu objetivo é apresentar uma concepção de justiça que generalize e eleve a um nível mais alto de abstração a conhecida teoria do contrato social conforme encontrada em, digamos, Locke, Rousseau e Kant...” (Rawls, 2016, p. 12).

Sen problemática (Máximo, 2013). Nesse sentido, a própria equação “liberdade = desenvolvimento” torna-se frágil, à medida que as relações trabalhistas marcadas por assimetrias de poder (no bojo do capitalismo) não permitem depreender liberdade como quer Sen, pelo simples fato de que as pessoas trabalham porque são obrigadas (Máximo, 2013).

As críticas apresentadas são pertinentes e a ausência de maior aprofundamento da análise das relações de poder na obra de Sen parece ser verdadeira. Todavia, a maior defesa que se pode fazer de Sen a esse respeito é bem simples: afinal, qual autor conseguiu exaurir um objeto de estudo? Marx, um dos maiores pensadores de todos os tempos, dedicou boa parte de sua vida ao estudo dos aspectos estruturais do capitalismo partindo do estudo do processo produtivo. No entanto, os campos da cultura e do direito foram muitas vezes por ele reduzidos ao genérico conceito de superestrutura. Lefebvre (2008), ao se debruçar sobre a obra de Marx, apontou que Engels dedicou muito mais esforços ao aspecto político do que seu parceiro intelectual²³.

As lacunas em qualquer pesquisa são naturais pelo simples fato que não é possível a ninguém a compreensão total da vida, considerando que a totalidade é um processo contínuo de totalização (Santos, 2006)²⁴. Não é demais lembrar que Sen robustece acentuadamente o debate sobre o desenvolvimento, pois propõe uma formulação que vai para além do vetor econômico, aproximando economia, ética e política, recentralizando o ângulo de discussão ao tomar as pessoas, e não o dinheiro, em primeiro lugar. Esse aspecto não permite que sua obra seja qualificada como “mera sofisticação discursiva”.

Algo em comum nessas abordagens está em implicar um individualismo exacerbado na obra de Sen, como se ele transferisse para a pessoa todos os ônus e encargos para a transformação social. Essas posições deflagram uma luta contra moínhos de vento ou, para usar uma falácia que está na moda, uma luta contra espantalhos. Isso porque Sen jamais reduz o papel do Estado, do mercado e das instituições

²³ “Os integristas do marxismo e os dogmáticos insistem obstinadamente na coerência do sistema. De fato, eles transformam a teoria marxista em doutrina, ou ‘sistema’, na acepção tradicional (filosófica) do termo. O que é acompanhado por sua transformação política em ideologia de Estado, em pedagogia cultural, em prática institucional. Ao contrário, aqui e alhures, acentuou-se a originalidade de Engels, a especificidade de sua contribuição, sua entrada particular no pensamento revolucionário [...]” (Lefebvre, 2008, p. 94).

²⁴ “A totalidade está sempre em movimento, num incessante processo de totalização, nos diz Sartre. Assim, toda totalidade é incompleta, porque está sempre buscando totalizar-se [...]” (Santos, 2006, p. 119).

para a promoção do bem-estar social. Reconhecer o papel de agentes nas pessoas, dotando-as de capacidades, é algo que, embora possa parecer até ingênuo, é esperançoso e aponta que o mundo pode melhorar se os indivíduos puderem atuar com o máximo de suas potencialidades.

Santos (2006), por exemplo, conclui a obra “A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção” discutindo justamente a força do lugar em uma defesa irrestrita da solidariedade mediante a ação comunicativa²⁵. Contra a racionalidade vertical do capital, o geógrafo baiano aponta para a solidariedade horizontal da comunidade. Seria Milton Santos também um irrefreado ingênuo de discurso genérico que não reconhece as relações de poder e imputa às pessoas um encargo desmensurado?

As críticas externas adotam paradigmas filosóficos distintos e nem sempre estão dispostas a assumir isso. Sen é bastante sincero ao revelar que suas teses se limitam à parcela de informações que ele dispõe e utiliza:

Qualquer teoria substantiva da ética e da filosofia política, em particular qualquer teoria da justiça, tem de escolher um foco informacional, ou seja, tem de decidir em quais características do mundo deve se concentrar para julgar uma sociedade e avaliar a justiça e a injustiça (Sen, 2011, p. 265-6).

Oliveira (2007) também adota postura transparente e ressalta que ao se realizar uma crítica, se está inevitavelmente adotando modelos analíticos diversos ao do “alvo”. Lefebvre (1975) anota que posições antagônicas chegam a limites que, racionalmente, não podem ser concatenadas em um ponto em comum: um materialista convicto jamais convencerá um metafísico que este mundo existe *realmente*, do mesmo modo que um metafísico jamais convencerá um materialista de que esse mundo é o devaneio de alguém.

O que se deve ter em mente é que a ciência (e a filosofia também) se constitui como um saber à prova de erros (Sagan, 2006). Não pela ausência de erros – são até abundantes -, mas sim porque é intrínseco ao método científico submeter-se a testes e a críticas formuladas em determinado momento. Isso significa que no fim das contas, algumas abordagens são adotadas simplesmente pela filiação filosófica entre os autores. Algumas linhas de debate não podem ser superadas, e o travamento de debates faz parte do jogo (Oliveira, 2007).

²⁵ “No lugar [...] cooperação e conflito são a base da vida em comum. [...]. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, mas também o teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação comunicativa, pelas mais diversas manifestações de espontaneidade e da criatividade” (Santos, 2006, p. 322).

Quanto às falhas internas, Máximo (2013) aponta que o sistema de capacidades proposto por Sen esteia-se na ideia que faz das liberdades substanciais. Ocorre que Sen, segundo o crítico, não conceitua adequadamente o que entende por liberdade substancial, pondo em uma mesma cesta um conjunto muito distinto de liberdades. De um lado, há liberdades “naturais”, como viver, comer, agasalhar-se do frio, que sem dúvida deixam pouca margem para dúvidas de sua universalidade. Porém, há de outro lado um conjunto duvidoso de liberdades, que depende de circunstâncias e contextos variáveis no tempo e no espaço. Assim, não seria viável incluir em um mesmo tecido conceitual a liberdade de comer e a liberdade de comprar armas ou de usar drogas: “[...] o raciocínio de Sen sugere que a liberdade econômica associada ao mecanismo de mercado está no mesmo nível que a liberdade associada a combater a fome [...]” (Máximo, 2013, p. 63).

Já se viu por aqui que Sen realmente não conceitua, não de modo analítico, o que entende por liberdade. Em compensação, enumera farto rol de exemplos que indica sua ideia de liberdade e suas modalidades: liberdades substanciais e instrumentais. É forçoso reconhecer que a ausência de um exame formal e conceitual fragiliza qualquer modelo econômico. Marx, por exemplo, inicia *O Capital* justamente pelo exame analítico da mercadoria, estabelecendo a formulação Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro’ (D-M-D’) como um dos pontos de partida para mais à frente descobrir o mais-valor, elemento de explicação da diferença entre D e D’. Amartya Sen empreendeu esforço análogo ao combater o teorema da impossibilidade de Arrow (Sen, 2018), mas realmente não fez o mesmo para estruturar sua tese relativa ao desenvolvimento como liberdade.

No entanto, a formulação de Sen sobre o desenvolvimento não é puramente econômica. Os últimos capítulos de “Desenvolvimento como liberdade” dedicam-se à consideração de aspectos não econômicos, como a cultura, o comportamento individual e coletivo, a ética e os valores. Os títulos dos capítulos 10 a 12 são bastante sugestivos: 10 – *Cultura e direitos humanos*; 11 – *Escolha social e comportamento individual*; 12 – *Liberdade individual como um comprometimento social*.

A tendência de concatenar economia, desenvolvimento e valores surge em mais de um momento no pensamento de Sen. Aparece também na obra já citada, “As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado”, e de modo ainda mais explícito em “Sobre ética e economia” (Sen, 1999),

quando o autor demonstra ter ciência de que a ideia de agente afronta as compreensões monistas de economia:

A multiplicidade de considerações eticamente valiosas incluída em nossa estrutura, que atribui importância tanto ao bem-estar quanto à condição de agente e considera cada qual em termos de realização e liberdade, seria, evidentemente, embaraçosa para uma metodologia “monista”, que insiste na homogeneidade descritiva do que deve ser valorizado. Contudo, a natureza arbitrariamente restritiva dessa abordagem “monista” contribui pouquíssimo para tornar esse critério convincente [...] (Sen, 1999, p. 78).

Segundo essa forma de ver a economia, deve ser valorizado o que as pessoas consideram importante, e não o que algum teórico ou líder político, arbitrariamente, considera valioso. Não se pode esquecer que, para Amartya Sen, a liberdade é instrumento e substância, ou seja, para que as pessoas possam escolher, precisam de arranjos que permitam essa condição. Por exemplo, muito se critica que as pessoas não sabem votar e que escolhem mal seus representantes políticos, mas a verdade é que essa afirmação se reveste de um elitismo e oferece qual alternativa? A saída seria uma abolição da democracia ou reforçar liberdades instrumentais como educação e garantias de transparência?

O pensamento de Sen faz menos sentido enquanto estrutura lógico-formal, do que um compromisso com uma determinada condição ética de desenvolvimento. Desenvolver com liberdade, pode-se inferir, é antes de mais nada uma escolha. “O enfoque sobre a liberdade realmente faz a diferença” (Sen, 2010, p. 371). A maneira como o autor aborda os direitos humanos é emblemática, e situa com precisão o que se pode chamar de “raciocínio ético”:

Com efeito, é melhor conceber os direitos humanos com o um conjunto de pretensões éticas, as quais não devem ser identificadas com direitos legais legislados. [...]. Temos de julgar a plausibilidade dos direitos humanos como um sistema de raciocínio ético e como a base de reivindicações políticas (Sen, 2010, p. 295).

Outro exemplo salutar de adoção do raciocínio ético aplicado por Sen está no combate que faz ao formalismo de Arrow, para quem um modelo plenamente democrático é impossível, tendo como uma das consequências a aprovação pela lógica formal de eventual governo ditatorial. Sen (2018) abertamente prefere um sistema “impuro”, falho formalmente, mas que conduz a resultados éticos defensáveis, benéficos para as pessoas, do que a sistemas “puros”, cujo respeito à lógica formal pode redundar em uma kafkiana aprovação de um regime opressor. Vale a pena citar os parágrafos finais da primeira edição da sua obra “Escolha coletiva e bem-estar social”:

Finalmente, merece a pena enfatizar que, embora os sistemas “puros” de escolha coletiva tendam a ser mais atraentes para os estudos teóricos das decisões sociais, geralmente não são os sistemas cujo estudo é mais útil. Com isto em vista, este livro tem-se preocupado muito com “impurezas” de um tipo ou de outro [...]. Os procedimentos puros, que são mais conhecidos, parecem ser os casos-limite destes sistemas com impurezas.

Tanto do ponto de vista das instituições como dos quadros mentais, os sistemas impuros parecem ser relevantes. A alocação relativa do espaço neste livro reflete uma crença, que tentámos defender, de que, embora a pureza seja uma virtude descomplicada para o azeite, para a brisa marinha e para as heroínas dos contos populares, não o é para os sistemas de escolha coletiva” (Sen, 2018, p. 328).

Como se vê, reconhecer que o pensamento de Sen carece de uma delimitação lógico-conceitual não diminui sua força. O próprio autor reconhece suas limitações e parece preferi-las. De um lado, não se conhece modelo económico inteiramente estruturado. Mesmo os mais notáveis economistas realizaram simplificações analíticas, pouco críveis quando confrontadas com a realidade – é o caso, por exemplo, do homem egoísta, de Adam Smith, ou do empresário inovador, de Schumpeter. De outro, modelos impuros, como o de Sen, permitem questionar qual sociedade é possível e quais escolhas podem ser feitas. É conhecida a parábola de Kafka, “Na colônia penal” (Kafka, 1998), na qual o autor descreve a perfeição de uma máquina de tortura, para muitos uma antecipação do que viria a ser o nazismo. Modelos impuros como o de Sen, que defendem uma liberdade responsável, ainda têm mais atrativos do que os modelos lógicos-formais inconsequentes.

2 A TRANSPARÊNCIA NO AMAPÁ SEGUNDO AS ESCALAS DE MEDIÇÃO

No ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prescreveu o dever de transparência fiscal, e nove anos depois, por meio da Lei Complementar nº 131, os gestores públicos se viram efetivamente obrigados a publicar na internet, em tempo real, dados relativos à execução da despesa pública. A questão casou frenesi, e alguns temas chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF), como a querela da publicação dos nomes dos servidores públicos com o respectivo salário, resolvida pelo julgamento que reconheceu, por unanimidade, a legitimidade da publicação²⁶.

Com a edição da Lei de Acesso à Informação, em 2011, os valores da transparência pública deram mais um passo importante. A lei fomentou forte ação social que demandou a efetivação de um direito que, embora previsto na Constituição Federal de 1988 como fundamental, ainda se via quedado frente ao costume do sigilo reproduzido pela administração estatal²⁷.

A partir daí uma onda crescente de medições de transparência se iniciou no país. Organizações de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foram pioneiras na implementação de escalas de medição da transparência pública. Em momento mais recente, grupos de pesquisa vinculados às universidades públicas e à sociedade civil organizada intensificaram ações de controle social, implementando novas métricas de transparência pública (quadro 2).

Dentre as formas mais comuns de medição da transparência, encontram-se os rankings, medições comparativas que identificam em determinado grupo de entidades aquelas que detêm a melhor e a pior transparência. Levantamento realizado nesta pesquisa identificou 19 rankings aplicados entre 2014 e 2022:

²⁶ A tese aprovada pelo STF foi a seguinte: “É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias”. (Leading Case: ARE 652777).

²⁷ A previsão de um direito de acesso na CR/88 era vista por alguns especialistas como algo ineficaz. Em matéria da Folha de São Paulo de 2002, Fábio Diamante cita uma comparação realizada pelo diretor da cátedra de jornalismo na Universidade do Texas, Rosental Calmon Alves, em seminário realizado no dia 8 de julho daquele ano pela Associação Nacional dos Jornais (ANJ): “A Constituição do Brasil diz que todo cidadão tem direito a dignidade. E daí?”

Quadro 2 - Rankings de transparência pública aplicados no Brasil após a edição da LAI

Ranking	Entidade Responsável	Lançamento	Natureza da entidade/Abrangência
Transparentômetro	Conselho Nacional do Ministério Público	2014	Rankings de alcance nacional aplicados por organizações públicas
Escala Brasil Transparente	Controladoria-Geral da União	2015	
Índice de Transparência do Legislativo	Senado Federal	2015	
Ranking Nacional da Transparência	Ministério Público Federal	2015	
Ranking da Transparência Ambiental	Ministério Público Federal	2017	
Ranking da Transparência do Poder Judiciário	Conselho Nacional de Justiça	2018	
Ranking da Transparência NETACIP	Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo	2021	
Radar Nacional de Transparência Pública	Tribunais de Contas do Brasil	2022	
Índice de Dados Abertos	Open Knowledge Brasil em parceria com a FGV	2017	Rankings de alcance nacional aplicados por organizações privadas
Índice de Transparência Municipal	Transparência Internacional	2017	
Ranking da Transparência no Combate à Covid-19	Transparência Internacional	2020	
Índice de Transparência e Governança Pública	Transparência Internacional	2021	
Ranking de Transparência Covid-19	Open Knowledge Brasil	2021	
Índice de Transparência da Administração Pública	Tribunal de Contas do Estado do Paraná	2018	Rankings de alcance regional aplicados por organizações públicas
Ranking de Transparência	Controladoria do Estado do Ceará	2019	
Prêmio Goiás Mais Transparente	Governo do Estado de Goiás	2019	
Projeto ONG Transparente	Ministério Público de Sergipe	2019	
Ranking de Transparência	Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas	2021	

Ranking Capixaba de Transparência e Gover- nança Pública	Governo do Estado do Espírito Santo	2022	
--	--	------	--

Fonte: elaborado pelo autor, baseado nas informações disponíveis na internet.

A inexistência de rankings de transparência anteriores à LAI não é mera coincidência. Antes da vigência da Lei nº 12.527/2011, o país patinava bastante sobre o cumprimento do dever de prestar informações de interesse individual e coletivo. No fim das contas, a LAI se consolidou como um ponto de chegada de um longo caminho de superação do paradigma do sigilo (Resende, 2018)²⁸.

Instituições com forte apelo ao sigilo, ainda influentes mesmo após a redemocratização, como as Forças Armadas e o Itamarati, resistiam às menores tentativas de divulgação dos segredos de Estado²⁹ (Rodrigues, 2013; Resende, 2018). À guisa de exemplo, às vésperas do término do seu mandato (2002), o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto nº 4.553/2002, o qual vedava eternamente a publicação dos documentos classificados como sigilosos, inclusive aqueles que permitiriam a familiares encontrar a verdade sobre as centenas de desaparecidos no período de ditadura militar (1964-1985).

Não bastasse isso, o presidente sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), muito embora encampasse a posição de esquerda e de uma frente popular, oposição durante décadas no país, não só manteve o Decreto de Cardoso, como mais tarde editou a Medida Provisória nº 228/2004, convertida na Lei nº 11.111/2005, mantendo o paradigma do sigilo vigente na administração pública brasileira (Resende, 2018).

Em verdade, enquanto países de democracia consolidada aprovaram leis de acesso à informação ainda no século XX³⁰, na América Latina o movimento ganhou

²⁸ Esse longo caminho se “[...] inicia com a Lei de Arquivos promulgada em 1991, passa pela regulamentação do habeas data que ocorre apenas em 1997, os vários decretos e leis ordinárias sobre o tema expedidas ao longo das décadas de 1990 e 2000, a reforma do Estado no Governo Fernando Henrique, que reforçou o paradigma da transparência no vetor da governança, tal como expresso na Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e chega na Lei de Acesso à Informação” (Resende, 2018, p. 239-40).

²⁹ Para Rodrigues (2013), os militares representaram grande entrave para a aprovação das LAIs na América Latina, influenciando inclusive a fraca regulamentação do sigilo, o que amplia a discricionariedades administrativa. Já Resende (2018) inclui também o Itamarati, cuja política externa sempre fora alegada como motivo de manutenção de segredos eternos.

³⁰ Alguns exemplos: Finlândia (1951), Suécia (1766), Estados Unidos (1967), Dinamarca (1970), Noruega (1970), Nova Zelândia (1970), Áustria (1974), França (1978), Holanda (1978), Austrália (1982) e Canadá (1982).

corpo em grande medida apenas no século XXI (Lopes, 2011)³¹. No Brasil, mesmo que a Constituição de 1988 tenha previsto originalmente o direito de acesso à informação de interesse público ou coletivo, a própria ideia de uma transparência ativa, na qual o Estado divulga sem ser demandado informações por ele custodiadas, só ingressou na agenda governamental em torno de 2006, quando a Controladoria-Geral da União apresentou o anteprojeto de lei visando regulamentar o art. 5º, XXXIII, da CR/88 (Resende, 2018).

Para alguns, os anos que antecederam a LAI foram marcados por uma acirrada tentativa de regulamentar o segredo, e não a publicidade:

Nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações (principalmente graças aos decretos no 2.134/97 e no 2.910/98) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais (Frey et al, 2002, p. 175).

Todos esses fatores explicam o caráter relativamente recente das métricas de aferição da transparência. É que antes de medir a qualidade ou a quantidade do acesso à informação pública, a sociedade brasileira primeiro precisou garantir, por meio de lei, uma política pública de transparência.

A transparência garantida pela LAI, embora tenha consistido em uma conquista social de inegável importância, deixou de refletir aspectos de uma transparência efetiva que estavam em pauta no momento de sua aprovação, por esse motivo, os rankings de transparência, quando se limitam a adotar somente a legislação como critério de aferição, acabam por adotar uma versão nominal de transparência. Esse aspecto será discutido no decorrer deste capítulo.

2.1 OS RANKINGS DE TRANSPARÊNCIA

Em 2011, com a edição da Lei de Acesso à Informação, a ideia de uma transparência ativa – que independe de quaisquer solicitações – passou a vigorar no país enquanto regra a ser obrigatoriamente seguida. Segundo os preceitos da LAI (art. 8º), os órgãos e entidades públicas devem divulgar na internet no mínimo:

- a. o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- b. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

³¹ Alguns exemplos: México (2002), Equador (2004), Chile (2008), Argentina (2011), Bolívia (2013) e Colômbia (2014).

- c. registros das despesas;
- d. 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
- f. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Conforme as diretrizes da lei, os órgãos de controle interno (controladorias, unidades de auditoria ou corregedorias), ficaram incumbidos de garantir o cumprimento dessas obrigações, atuando inclusive como órgãos recursais (caso alguma informação seja negada, é cabível recurso ao órgão de controle interno). As competências conferidas a essas unidades não excluíram as atribuições de órgãos de controle externo (tribunais de contas, ministério público, câmaras de vereadores, assembleias legislativas, congresso nacional), tampouco diminuíram o controle social (controle exercido por cidadãos materializado em denúncias, representações e ações populares).

As informações listadas no art. 8º da Lei de Acesso à Informação permitem a realização de um controle posterior, ou seja, um controle após a realização do ato, refletindo preocupações de uma *accountability* horizontal (transparência entre instituições). O caráter corporativo das informações como de obrigatória disponibilização na internet espelha em grande medida os valores defendidos pelos atores que participaram do processo de elaboração dos projetos de lei que redundaram na Lei nº 12.527/2011. A mobilização pela LAI jamais foi de grande repercussão social, “sempre foi um tema de especialistas” (Resende, 2018, p. 288) - a aprovação dessa lei no Brasil foi liderada por um grupo de burocratas do alto escalão, especialmente da CGU (Pereira, 2016).

No mesmo sentido, Angélico (2012) aponta que a LAI foi tecida de cima para baixo, ou seja, foi formulada por um corpo burocrático que não representava os anseios populares daquele período histórico. Tanto que um dos projetos discutidos pela Casa Civil, em 2009, conduzidos pela então Ministra Dilma Rousseff, foi recusado pelo representante da agência não governamental Transparência Brasil (Resende, 2018).

Documentos coletados por Resende (2018) evidenciam que em nenhum dos projetos elaborados com a intenção de aprovar uma lei de acesso à informação no

Brasil surgiu a proposta de permitir o acesso a minutas de documentos ou de informações preliminares de políticas públicas. A LAI autoriza o acesso aos motivos do ato administrativo apenas quando o próprio ato é publicado, ou seja, depois que a decisão foi tomada e muitas vezes até cumprida.

Esses aspectos indicam algo importante: uma vez que a LAI se estruturou de modo consentâneo às visões de uma burocracia preocupada com o controle posterior do ato administrativo, geralmente associado à ideia de combate à corrupção, houve pouco espaço para aspectos voltados para atuação cidadã.

Corrobora esse aspecto o fato de a LAI ter sido pouco influenciada pelos debates do governo aberto. Segundo Resende (2018), organizações, associações e grupos de trabalhos atuaram por meio de debates e pedidos, especialmente por meio do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, os quais defendiam o direito de acesso a conhecimento histórico e científico, como no caso do Fórum Nacional de Dirigentes de Arquivos Municipais, Direito civil/fundamental/humano, defendido pela maioria dos atores sociais, em especial pela ABRAJI e pela OAB, direito à memória e à verdade, reivindicado por entidades como a Associação dos Juizes Federais do Brasil, OAB e Grupo Tortura Nunca Mais-RJ, e governança, pautada pela maioria dos atores, com destaque para a Transparência Brasil.

O paradigma do governo aberto, ainda nascente, foi aderido formalmente pela agenda política brasileira com fins de galgar espaços em relações internacionais (Resende, 2018), não contribuindo efetivamente no debate do direito de acesso à informação no país. O autor evidencia também que o primeiro plano nacional de governo aberto foi aprovado em 2011, pouco antes da aprovação da LAI, cujos debates e construção de projeto estavam avançados, com pouco espaço para alterações.

Se a LAI fora aprovada sem uma efetiva discussão de aspectos cruciais do governo aberto e sem uma efetiva participação popular, significa que fora costurada segundo os paradigmas do governo eletrônico restrito (*Government-to-citizen*) (Pinho, 2008), de modo que as pessoas foram tratadas, para usar a terminologia de Sen (2010), como pacientes e não como agentes, perfilando o Estado como mero emissor de serviços.

Ora, se uma LAI de caráter nominal é usada correntemente como principal critério de avaliação da transparência no país, é razoável supor que os rankings de transparência acabam por refletir resultados igualmente nominais.

Para testar essa hipótese foram selecionados três rankings descritos no quadro 2: Escala Brasil Transparente, Radar Nacional de Transparência Pública e Índice de Transparência e Governança Pública. Esses rankings foram selecionados considerando a natureza de suas organizações: o primeiro é da Controladoria Geral da União, órgão de controle interno vinculado ao Poder Executivo Federal; o segundo decorre da atuação dos órgãos de controle externo que detêm atribuição constitucional de avaliar a gestão pública; o terceiro da Organização não governamental Transparência Internacional, advém da sociedade civil.

Os tópicos seguintes farão uma análise de cada um dos rankings selecionados.

2.2 ESCALA BRASIL DE TRANSPARÊNCIA (EBT)

A EBT foi lançada em 16 de maio de 2015 pela Controladoria Geral da União. Oficialmente, a medida comemorava os três anos de vigência da LAI e objetivava avaliar o seu grau de cumprimento. No entanto, ao telejornal NBR Entrevista, da agência governamental Canal Gov, Patrícia Audi, então Secretária de Transparência e prevenção da corrupção da CGU, disse que a baixa adesão à LAI motivava o processo avaliativo, o que revela o real motivo do levantamento: a CGU partia da constatação de que a lei não estava sendo implementada e buscava, por meio da avaliação, incentivar medidas de transparência.

Além disso, razões de ordem legal determinavam alguma ação da controladoria para promover a lei. Os preceitos contidos nos artigos 59 da LRF e 41, I, da LAI, assim como os artigos 68, II, do Decreto nº 7.724/2012 e 18, III, do Decreto nº 8.910/2016, não só qualificavam a CGU como órgão recursal no âmbito federal, quer dizer, no caso de negativa de acesso à informação qualquer pessoa poderia recorrer à controladoria, como também a alçava promotora da norma em todo o país.

A EBT não foi o primeiro ranking de transparência aplicado para aferir a qualidade da transparência no Brasil após o início de vigência da LAI. Como visto no quadro 2, em 2014, o CNMP lançou o “Transparentômetro”. O ranking, todavia, limita-se aos órgãos do Ministério Público. Na verdade, um segundo ranking, com a amplitude da EBT, de alcance nacional com ampla representatividade dos municípios, só veio nascer em 2022, com a iniciativa conjunta dos tribunais de contas do país, coordenados pela Atricon, com o lançamento do Radar Nacional de Transparência Pública. Isso mostra que, salvo iniciativas setoriais, como as dos órgãos associados ao Ministério

Público, ao Poder Judiciário e do Senado Federal, a Administração Pública, com exceção da EBT, mostrou pouco engajamento para acompanhar e avaliar a implementação da LAI ao longo de uma década.

Ao todo, a EBT foi aplicada por cinco vezes, com a primeira edição em 2015 e a última em 2020. Há duas versões da escala: a primeira, nomeada de EBT – Transparência passiva, foi aplicada em três edições (duas em 2015 e uma em 2017); a segunda, EBT-360°, aplicada em duas edições (2018 e 2020). A seguir as duas versões serão analisadas.

2.2.1 EBT transparência passiva

A primeira versão da Escala Brasil Transparente limitava-se à avaliação de aspectos de regulamentação da Lei de Acesso à Informação e dos Serviços de Atendimento ao Cidadão (SIC), canal de pedido de informações materializado de duas maneiras: um escritório de atendimento ao cidadão e um canal eletrônico (eSIC). Nessa versão inaugural foram 14 itens avaliados³², conforme se resume no quadro 3.

Quadro 3 – Itens avaliados na primeira versão da EBT

PARTE I - Regulamentação
1. Qual o site?
2. Qual o site eSIC?
3. O regulamento foi localizado na página eletrônica?
4. O ente regulamentou a LAI?
5. Regulamentou a criação do SIC?
6. Existe a previsão das autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?
7. Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas?
8. Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?
PARTE II – Transparência passiva
9. Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?
10. Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
11. Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?

³² No site da CGU (<https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>) o resumo da EBT informa que foram considerados 12 quesitos. Porém, o questionário indicado pelo próprio site apresenta os 14 itens resumidos no quadro 3.

12. Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
13. Cumpre os prazos para resposta das solicitações?
14. Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?

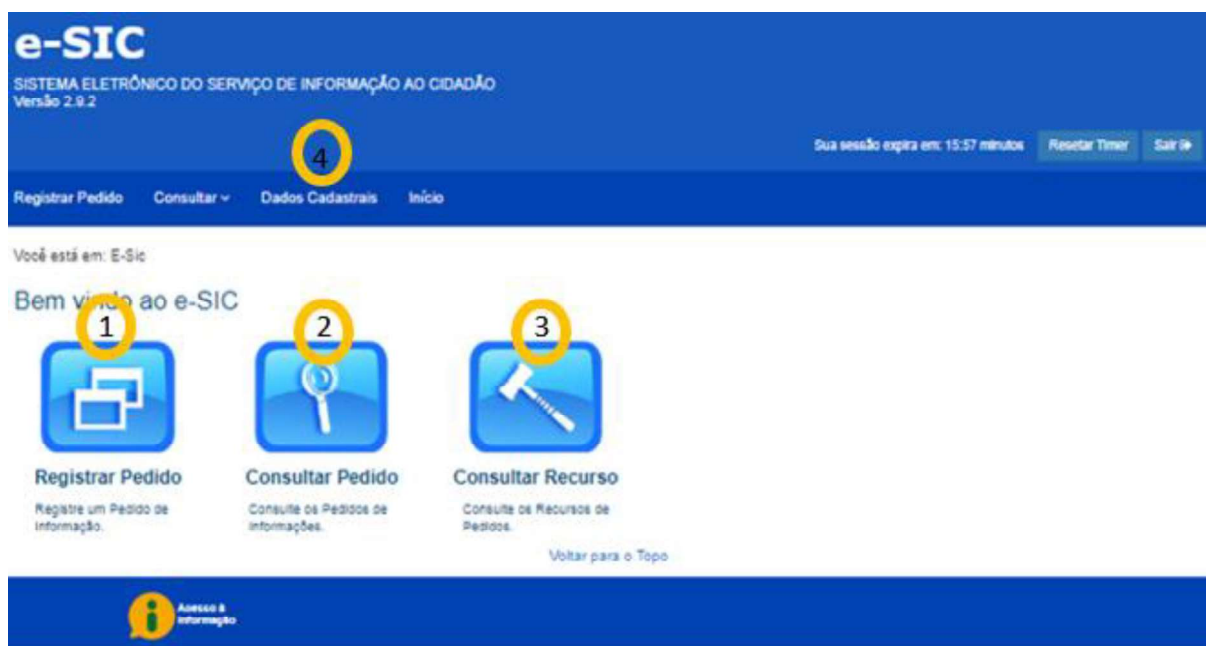
Fonte: elaborado pelo autor, baseado no site <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>

A simplicidade dos 14 quesitos avaliados indica o caráter conservador da pesquisa, pois mesmo órgãos muito opacos, sem qualquer informação efetivamente divulgada, poderiam pontuar, desde que houvesse um site (a EBT não o qualificava), uma lei ou decreto regulamentador (a pesquisa também não estabelecia parâmetros para a regulamentação).

A escala, aferida de 0 a 10, atribuía 25% aos quesitos de regulamentação (Parte I) e 75% para os quesitos de transparência passiva (Parte II) (CGU [...], 2015), de modo que para não “zerar”, bastaria editar normas e disponibilizá-las no site, mesmo que elas não fossem cumpridas.

A segunda parte, com maior peso, permitia pontuar em 4 quesitos com a mera indicação do endereço de um escritório de atendimento ao cidadão (SIC), mesmo que não prestasse as informações definidas em lei, assim como a existência de um canal eletrônico (eSIC) que permitisse o pedido remoto de informações. À guisa de esclarecimento, o eSIC é um canal muito simples que permite a identificação do usuário com um campo para redação do pedido de acesso à informação. A figura 1 ilustra o sistema utilizado pelo governo federal:

Figura 1 – Tela de apresentação do e-SIC do Governo Federal



Fonte: Retirado do Manual eSIC – Guia do Cidadão.

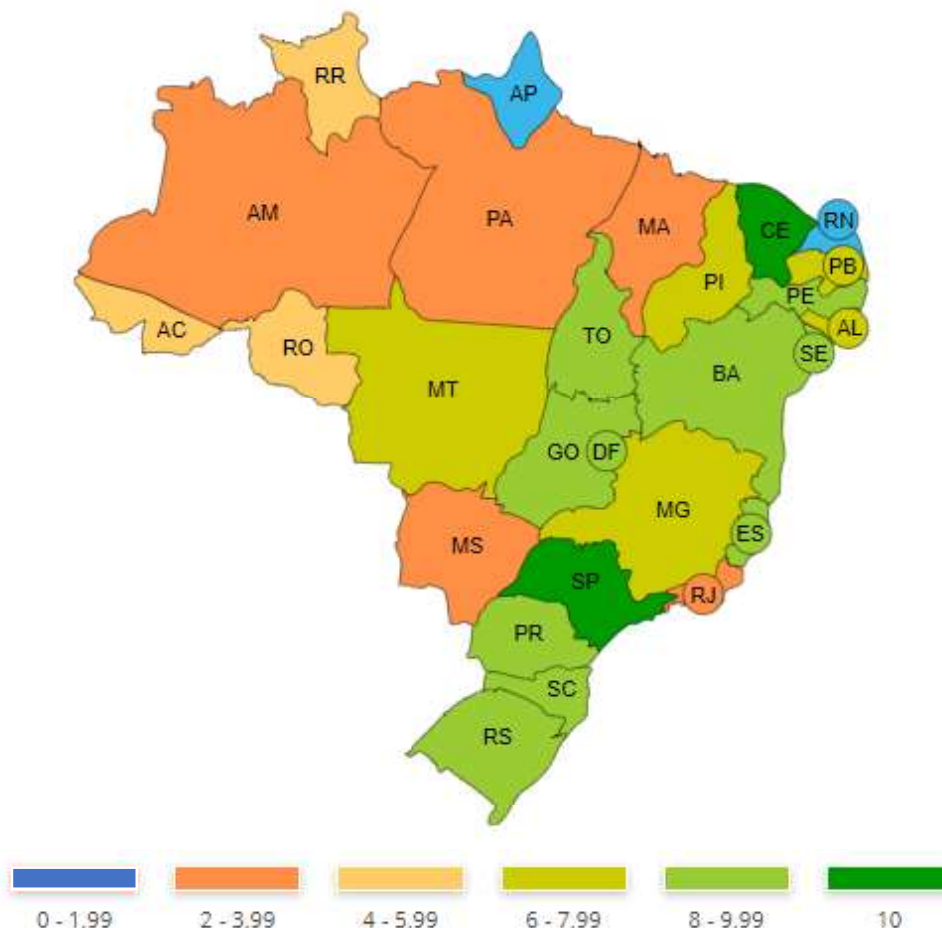
De acordo com a metodologia da EBT, apenas os itens 13 e 14 exigiam a prestação concreta de uma informação. Aos demais bastava a regulação e a criação de uma estrutura ou ferramenta. Em que pese os poucos quesitos, notavelmente nominais, algo distante da transparência efetiva discutida no capítulo 1 e pouco útil para os propósitos dos instrumentos de transparência nos termos delineados por Sen (2010), os resultados da avaliação foram desanimadores para o Amapá.

Para responder os itens 13 e 14, a CGU simulou a busca de informações por um cidadão comum: os auditores realizaram 4 pedidos de acesso à informação, sendo três voltados para assuntos das principais áreas sociais: saúde, educação e assistência social; a quarta solicitação buscou informações sobre a regulamentação da LAI (CGU, 2015).

Nessa primeira edição, realizada no período de 12/1/2015 a 4/5/2015, foram avaliados 519 entes federativos: todos os estados e o Distrito Federal (DF), todas as capitais, incluindo Brasília, e mais 465 municípios com até 50 mil habitantes, escolhidos aleatoriamente, de modo que a seleção atingiu um percentual aproximado de 9% dos municípios de cada Estado (CGU, 2015). A nota média de transparência dos municípios foi de apenas 1,35, das capitais de 5,69 e dos estados de 6,45.

No Amapá, foram selecionados o governo estadual e 3 municípios: Macapá (capital), Mazagão e Vitória do Jari, com nota 0 (zero) para todos. Entre os governos estaduais, apenas o Rio Grande do Norte ficou também com nota 0 ao lado do Amapá.

Figura 2 – Resultado da 1ª edição da EBT



Fonte: CGU (2015), adaptado.

Em nota divulgada em dezembro de 2015 no site institucional do governo do estado, o controlador-geral do Amapá, Otni Miranda, declarou que “[...] o Amapá não pontuou por, simplesmente, não fazer parte do programa [EBT] e o zero, nota atribuída, não corresponde com a realidade do Estado” (Amapá [...], 2015). Ocorre que na época o Amapá realmente não havia regulamentado a LAI e tampouco possuía serviço de atendimento ao cidadão, ou seja, não cumpria a lei nem no que correspondia à transparência passiva.

A opacidade era tal que até mesmo as instituições de controle não detinham acesso às informações orçamentárias, financeiras e fiscais do estado. Em inusitada notícia veiculada pela Atricon, em julho de 2015, comemorava-se em sessão solene a entrega de senhas do Sistema de Planejamento e Gestão Financeira (SIPLAG) ao

Tribunal de Contas do Amapá, órgão que detém competência constitucional de fiscalizar as contas públicas (TCE-AP [...], 2015). O sistema fora implementado em 2006 e somente nove anos depois o tribunal de contas local acessou os dados produzidos pelo governo estadual. Embora o órgão de controle pudesse acessar o sistema em decorrência de suas competências constitucionais, o efetivo acesso só ocorreu após aprovação da Lei estadual nº 1.938/2015.

Na mesma sessão de entrega de senhas ao TCE-AP, o então governador, Waldez Góes, prometia regulamentar a lei de acesso à informação ainda em 2015. Vê-se que a nota zero na EBT surtia efeitos exigindo dos agentes públicos alguma resposta. Mais à frente se verá que a 2ª edição da EBT, quando o estado se posicionou mais uma vez em último lugar no país, exigiu uma resposta ainda mais enérgica dos gestores públicos. Em que pese tais ações, a lei de acesso à informação amapaense foi aprovada somente dois anos depois, em 2017.

Observe-se que na época o Governo do Estado do Amapá (GEA) já possuía um site de transparência e que disponibilizava um rol mínimo de informações³³. No entanto, a EBT 1ª edição voltava-se à transparência passiva e não chegou a examinar a transparência ativa. Ademais, com a falta de uma regulamentação, o portal de transparência do Amapá não passava por rotinas de controle e não garantia que as informações publicadas eram íntegras e completas, noutras palavras, não eram confiáveis.

A segunda edição da EBT foi realizada ainda em 2015, no período de 20/07 a 09/10, com publicação dos resultados no dia 20 de novembro daquele ano. A realização de uma nova rodada de avaliação no mesmo ano pode ser explicada em parte pelo frenesi causado pelos resultados da primeira avaliação. Estados e municípios que ficaram mal posicionados na escala reivindicaram nova oportunidade avaliativa (NBR Entrevista, 2015), ocorrendo até mesmo uma chamada pública para adesão voluntária à pesquisa (ABM, 2015). Ao todo, 105 municípios não avaliados na primeira edição demonstraram interesse para ingressar no segundo ciclo (CGU, 2015a).

Outro motivo que pode explicar a repetição da pesquisa em momento tão curto, se encontra na data comemorativa do dia internacional do combate à corrupção co-

³³ Segundo informações da Controladoria-Geral do Estado do Amapá em resposta a pedido de informações efetuado pelo autor desta dissertação (protocolo 0000.545230325022024), o portal da transparência do GEA foi criado em 2011 e passou por duas atualizações de suas funcionalidades, uma em 2015, em decorrência da EBT e outra em 2022, para atender as disposições do RNTP.

memorado em 09/12, em homenagem à Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção). No Brasil, a CGU atuava como órgão responsável pelo monitoramento dessa convenção (Senado Federal, 2005), de modo que a preocupação da controladoria com o tema era tal que o então Ministro chefe da CGU, Valdir Simão, declarou em entrevista coletiva do lançamento da 2ª edição que a EBT tinha como principal objetivo o combate à corrupção (CGU, 2015b).

A metodologia de avaliação não foi alterada, mas houve alterações nos critérios de seleção dos entes federativos. Todos os entes anteriormente avaliados permaneceram, com acréscimo de outros, até alcançar 1.613, correspondendo a um aumento superior a 200% do universo de análise. Dessa vez os municípios foram “selecionados por meio de amostra probabilística definida por sorteio eletrônico” (CGU, 2015a).

Na segunda edição, a CGU considerou melhoria do quadro de transparência do país, de modo que o “Percentual de municípios com notas entre 9 e 10 mais que triplicou em relação à primeira avaliação” (CGU, 2015b). Em que pese a melhoria, mais da metade dos municípios avaliados ficaram com a nota 0.

Quanto aos governos estaduais, apenas 1 ficou com nota 0: o Amapá. Rio Grande do Norte, que na primeira avaliação também havia obtido a mesma nota, dessa vez saltou para 8,19. A situação do Amapá chamou a atenção dos jornalistas em entrevista coletiva concedida pelo Ministro Valdir Simão e pela então secretária Patrícia Audi (CGU, 2015b); ambos foram questionados em três momentos distintos da situação do estado. Os jornalistas indagavam se a CGU poderia punir o Amapá e sobre as razões da manutenção da nota zero. Os agentes federais responderam ser um assunto de responsabilidade local e que as razões da opacidade não haviam sido pesquisadas.

Os índices gerais de transparência foram os seguintes nessa segunda rodada:

Tabela 1 – Índice de transparência segundo as primeiras edições da EBT (ambos de 2015)

	1ª edição EBT	2ª edição EBT
Municípios	1,35	1,95
Estados e DF	6,45	7,19
Capitais	5,69	7,15

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da CGU (2015; 2015a).

Como se vê, houve discreta melhoria em todos os níveis, embora a situação dos municípios continuasse alarmante. Já que a CGU não investigou as causas da

mudança, não informou nem os motivos da manutenção da opacidade dos municípios, nem o que motivou a melhora dos estados e capitais. No entanto, é possível inferir que, dada a simplicidade e economicidade de implementação dos quesitos, os entes federativos com intenção de implementar a LAI iniciaram sua efetivação a partir do momento que tomaram a decisão de fazê-lo. Em igual sentido se posicionou a secretária da CGU, Patrícia Audi, para quem a “[...] principal razão para essa lei [LAI] ser implantada é a vontade política do gestor. Não existe motivo para que hoje ela não seja implantada nos municípios e nos estados e nos demais poderes” (NBR Entrevista, 2015).

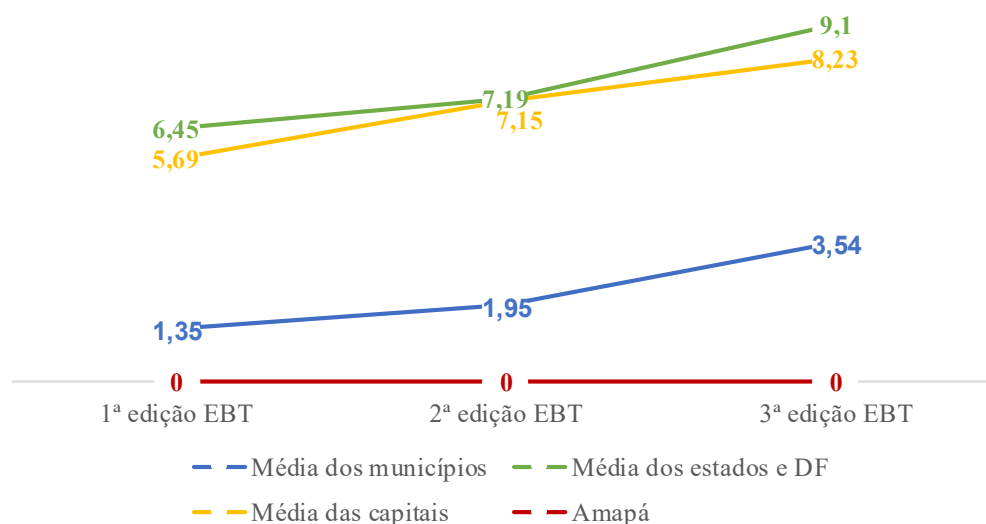
No Amapá, a repetição da nota zero surtiu graves efeitos. Menos de um mês depois do lançamento da segunda edição da EBT, o governador do estado, Waldez Góes, assinou um termo de adesão ao programa Brasil Transparente da CGU, aderindo ao apoio técnico da controladoria federal que oferecia capacitação para regulamentar a LAI e o código fonte de um sistema para atuar como eSIC (Amapá [...], 2015). A assinatura do termo foi realizada em evento no palácio do Setentrião com a participação do controlador-geral do Amapá, Otni Alencar, e de Cláudia Taya, representando o ministro-chefe da CGU, Valdir Simão.

No mesmo evento foi assinado um decreto de criação de um grupo de trabalho com o fim de elaborar projeto de lei com fins de regulamentar a LAI localmente. Em 2016, o governo amapaense finalmente apresentou o PL 28/2016, que fora aprovado em 14 de março de 2017 (Lei estadual nº 2.149 de 14/03/2017). A aprovação da LAI estadual ocorreu dois meses depois de o estado ficar, pela terceira vez consecutiva, em último lugar no ranking nacional, repetindo a desonrosa nota zero.

A 3ª edição da EBT realizou-se no ano seguinte, no período de 27/6/2016 a 16/1/2017. A metodologia de avaliação permaneceu a mesma, mas o método de seleção de entes federativos foi alterado mais uma vez, sendo usada amostra aleatória estratificada para estimar a proporção, com avaliação de 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, 26 estados e o DF. Todos os entes avaliados nas duas primeiras edições permaneceram na pesquisa (CGU, 2017). Com relação ao Amapá, nessa edição, com exceção do município de Serra do Navio, todos os demais entes foram avaliados.

Quanto aos resultados, mais uma vez cresceu a média de transparência em todos os cenários (gráfico 1), com destaque negativo para o Amapá, que continuou como último lugar na EBT repetindo a nota 0.

Gráfico 1 - Evolução da transparência no Brasil entre os anos de 2015 a 2017 (EBT) com destaque para o Amapá



Fonte: Elaborado pelo autor, com bases nos resultados das três primeiras edições da EBT.

Quanto aos municípios amapaenses, 6 deles apresentaram alguma evolução, com nota entre 1 e 2 pontos. Já a capital, Macapá, saltou para 7,22, superior à média das capitais, mesmo assim posicionou-se no 380º lugar entre os municípios avaliados em todo o país.

Tabela 2 – Posição dos municípios do Amapá na 3ª edição da EBT

Ranking Geral	Localidade	Nota
380	Macapá	7.22
1237	Itaubal	2.5
1351	Calçoene	1.94
1351	Ferreira Gomes	1.94
1351	Mazagão	1.94
1351	Pedra Branca do Amapari	1.94
1627	Pracuúba	1.38
1848	Amapá	0.0
1848	Cutias	0.0
1848	Laranjal do Jari	0.0
1848	Oiapoque	0.0

1848	Porto Grande	0.0
1848	Santana	0.0
1848	Tartarugalzinho	0.0
1848	Vitória do Jari	0.0

Fonte: CGU (2017), adaptado.

O resultado forçou o governo estadual a avançar com o projeto de regulamentação da LAI e com a criação de um sistema de controle interno estadual, instituído pela Lei nº 2.148, de 14 de março de 2017, ou seja, no mesmo dia de aprovação da LAI amapaense.

As três edições iniciais da EBT, muito embora tenham utilizado um parâmetro nominal, pois adotaram critérios inferiores ao estabelecido pela própria legislação vigente – e, conforme se viu anteriormente, a própria LAI não corresponde aos mais avançados padrões de transparência -, contribuiu para o avanço da cultura da transparência no país, empurrando gestores historicamente omissos a adotar medidas capazes de responder aos baixos índices alcançados na escala.

O caráter competitivo também auxiliou o processo. Na terceira edição da EBT, por exemplo, mais de 60 cidades com menos de 5 mil habitantes pontuaram acima de 8, das quais 13 alcançaram o 1º lugar com a nota 10. O desempenho do estado do Rio Grande do Norte, que saltou da nota 0 na primeira edição, para 9,72 (13º lugar) na terceira, exemplifica a possibilidade de cumprimento dos preceitos de transparência em um intervalo de tempo curto (entre a primeira versão e a terceira se passaram menos de 2 anos).

Todo o contexto tende a confirmar que a maior causa para a falta de transparência reside mais na falta de vontade dos gestores públicos do que propriamente dos recursos disponíveis.

2.2.2 EBT 360º

A edição seguinte da EBT, realizada de 09/07/2018 a 14/11/2018, alterou a metodologia de avaliação para incorporar tanto a transparência passiva quanto a ativa (daí o nome 360º). Segundo a CGU (2018), considerando que as edições anteriores da EBT permitiram a criação de um indicador capaz de auxiliar estados e municípios

a evoluir na implementação da LAI, a mudança se mostrou necessária para aprofundar o exame.

Como se viu no tópico anterior, os 14 itens de avaliação respeitantes à transparência passiva eram tímidos em relação ao que a própria LAI dispunha. A alteração metodológica da avaliação confirma que a CGU reconheceu o amadurecimento da administração pública, sentindo necessidade em avançar nos quesitos avaliativos.

A EBT 360° dividiu-se em dois blocos, com peso de 50% cada um na composição da nota: um referente à transparência passiva e outro à ativa, conforme indicado no quadro 4:

Quadro 4 – Itens avaliados na segunda versão da EBT (EBT 360°)

Transparência passiva	Transparência ativa
1. Divulgação do SIC Físico	1. Existência de site oficial
2. Existência de eSIC	2. Informações sobre estrutura organizacional
3. Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido	3. Existência de Portal da Transparência
4. Possibilidade de acompanhamento do pedido	4. Informações sobre receitas e despesas
5. Respostas no prazo legal	5. Informações sobre licitações e contratos
6. Respostas em conformidade com o que foi solicitado	6. Possibilidade de acompanhamento das obras públicas
7. Indicação de possibilidade de recursos	7. Informações sobre diárias
	8. Informações sobre servidores públicos
	9. Divulgação da regulamentação e relatório estatístico de atendimento
	10. Dados abertos: existência de catálogo e de inventário

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas informações de CGU (2018).

Os itens avaliativos correspondentes à transparência passiva foram reduzidos para 7 em relação à primeira versão. No entanto, o essencial se manteve, pois, os tópicos da existência de um site oficial e da regulamentação foram transferidos para o bloco da transparência ativa. Esse último consolidou mais de um tópico da avaliação anterior.

Quanto à inclusão da transparência ativa, a avaliação replicou o disposto no art. 8º da LAI. Embora tenha avançado bastante, a EBT mal chegava ao paradigma de transparência disposto pela legislação vigente, posicionando-se ainda distante do modelo apregoado pelo modelo do governo aberto ou de uma transparência efetiva. Como se vê, não foram dispostos quesitos avaliativos voltados à qualidade da transparência, à relevância das informações, simplicidade, compreensibilidade e menos ainda se havia canais de colaboração e oitiva da população.

A divulgação dos resultados da 1ª edição da EBT 360º ocorreu no dia 12/12/2018, mais uma vez no âmbito das atividades comemorativas do Dia internacional de combate à corrupção, corroborando o foco corporativo da controladoria na concepção e aplicação da LAI, nos termos descritos por Resende (2018), o mesmo anteriormente incorporado na EBT – passiva.

Em termos de alcance geográfico, a EBT 360º recuou, abrangendo apenas 691 entes federativos (a 3ª edição da EBT - passiva tinha sido aplicada em 2.355 entes). Explica-se a redução da amostragem pelo acréscimo de itens avaliativos. Todos os estados, o DF e municípios com mais de 50 mil habitantes foram avaliados, o que inclui as capitais.

O índice de transparência dos municípios, estados (incluindo DF) e capitais foi de 6,54, 8,26 e 8,28, respectivamente. Não é possível comparar tais resultados com as avaliações anteriores, dada a alteração de métrica de análise (CGU, 2018). Contudo, é possível observar que, mesmo com a inclusão da transparência ativa, a média dos municípios melhorou sensivelmente (de 3,54 passou para 6,54), houve uma tímida melhora no índice dos estados (de 7,19 passou para 8,26). Apenas a média das capitais caiu de 9,1 para 8,28. Dado o aumento de quesitos avaliativos, não é possível dizer que a transparência dos estados piorou em relação ao ano anterior, todavia, é possível afirmar que a transparência dos municípios e capitais melhorou, considerando que obtiveram melhor índice em condições de maior complexidade.

Tabela 3 – Índice de transparência - EBT e 1ª edição da EBT 360º (2015-2018)

	1ª edição EBT	2ª edição EBT	3ª edição EBT	1ª edição EBT 360º
Municípios	1,35	1,95	3,54	6,54
Estados e DF	6,45	7,19	9,10	8,26
Capitais	5,69	7,15	8,23	8,28

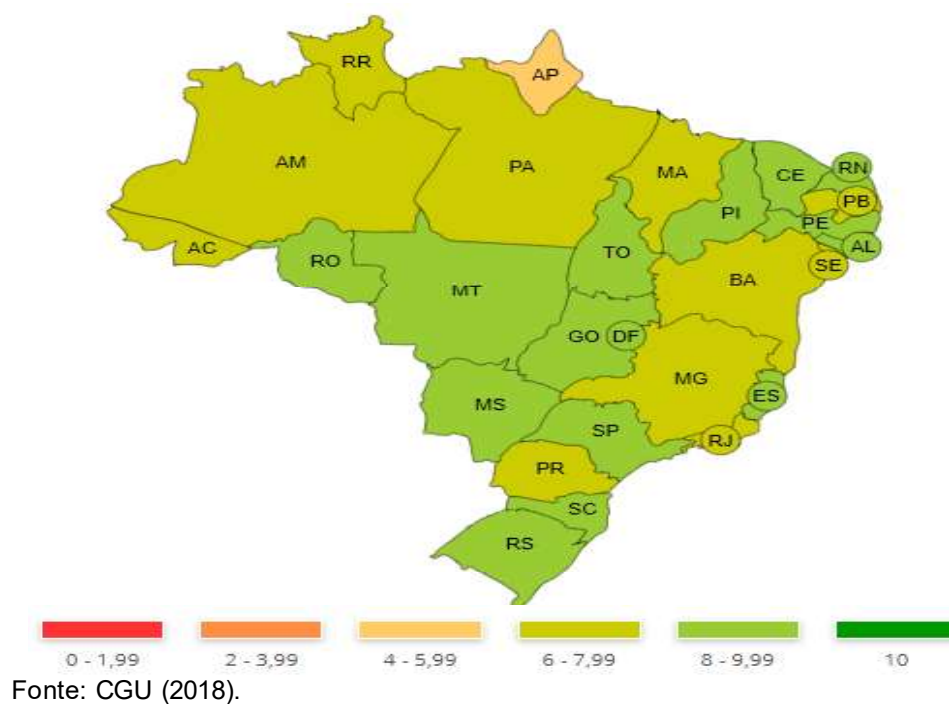
Fonte: Elaborado pelo autor com dados da CGU (2015, 2015a, 2018).

O Amapá finalmente pontuou na pesquisa, atingindo a nota de 5,99. Ainda assim figurou no último lugar do ranking entre os estados, com mais de 2 pontos abaixo da média nacional (figura 3). A pontuação na pesquisa ocorreu por mais de um fator. Em primeiro lugar, em decorrência da alteração da metodologia, que passou a considerar a transparência ativa (como se viu anteriormente, o GEA possuía um portal de transparência desde 2011). Em segundo lugar, por conta da regulamentação da LAI

e da institucionalização do sistema de controle interno, atribuindo ao órgão competência de fiscalização da lei e de responder aos pedidos de informação realizados pelo e-SIC, o GEA finalmente preencheu os quesitos mínimos relativos à transparência passiva.

Quanto aos municípios, foram avaliados apenas Macapá (capital) e Santana, com as notas de 6,82 e 0,97, respectivamente, ambas abaixo das médias de cada classe. No ranking nacional, Macapá ficou em 305º lugar, à frente das capitais do Rio de Janeiro, Natal e Aracaju. Já Santana posicionou-se no 664º lugar, uma das piores notas do país.

Figura 3 – Resultado da 1ª edição da EBT 360º



A reação do governo estadual foi de regozijo: “Em apenas um ano, o Amapá subiu da nota 0 para 5,99 [...]” (Amapá [...], 2018). Na mesma notícia, o controlador-geral do estado, Otni Alencar, comentou que “Nós avançamos e estamos avançando. Antes as informações nem chegavam nos órgãos e, agora, temos mais de 70% de pedidos respondidos ao cidadão”. A notícia institucional não mencionou que o Amapá ficara em último lugar no ranking nacional entre os estados pelo quarto ano seguido e que o avanço não se deu em um ano, mas sim em quatro. Por outro lado, a mídia local

não deixou de anotar que “Amapá tem a pior nota da CGU na Escala Brasil Transparente” (Diário do Amapá, 2018). Seja como for, mais uma vez o ranking se mostrou influente, empurrando os entes federativos ao encontro da LAI.

A segunda edição da EBT 360° (e última da EBT) foi realizada no período de 1/4/2020 a 31/12/2020. Os critérios de amostragem e de avaliação se mantiveram em relação à primeira edição da EBT 360°, ou seja, foram avaliados 691 entes federativos com análise da transparência passiva e ativa, conforme critérios dispostos no quadro 4. Quanto aos resultados, houve aumento do índice de transparência dos municípios, dos estados (e DF) e capitais:

Tabela 4 – Índice de transparência segundo EBT e EBT 360° (2015 a 2020)

	1ª ed. EBT	2ª ed. EBT	3ª ed. EBT	1ª ed. EBT 360°	2ª ed. EBT 360°
Municípios	1,35	1,95	3,54	6,54	6,86
Estados e DF	6,45	7,19	9,1	8,26	8,84
Capitais	5,69	7,15	8,23	8,28	8,78

Fonte: Elaborado pelo autor com os dados da CGU (2015, 2015a, 2018, 2020)

O Amapá finalmente deixou o último lugar do ranking entre os estados, dando um salto para o 6º, com um índice de transparência de 9,83 (figura 4), quase o dobro da nota do último colocado, Roraima (4,91). Nessa avaliação, o GEA não aferiu 100% da nota apenas em dois itens: despesas (a data dos empenhos não constava no site) e obras (a data de conclusão da obra e os valores já pagos não foram localizados pelos auditores da CGU). Inclusive os pedidos de informação, referentes aos testes de transparência passiva, foram respondidos dentro do prazo.

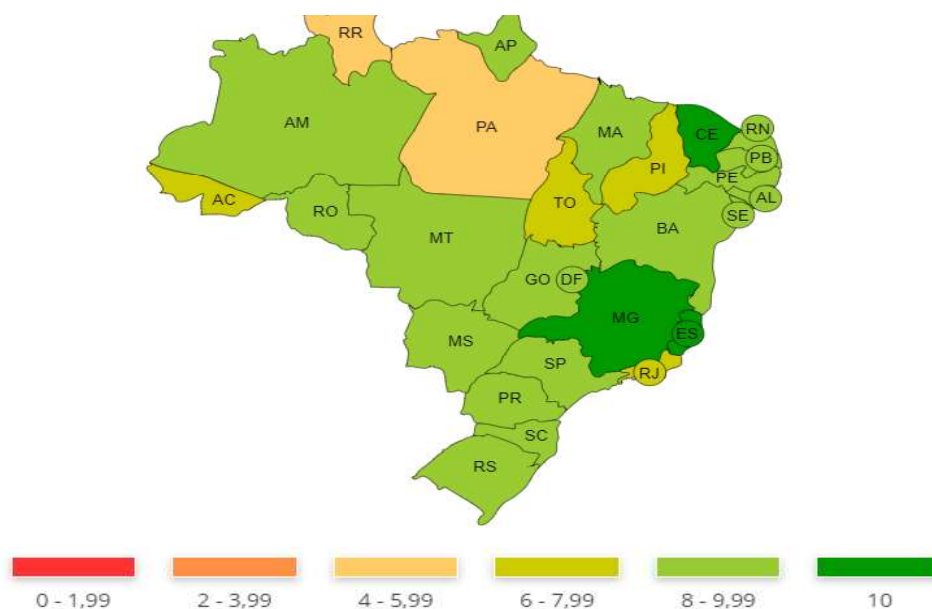
Mais uma vez, é possível atribuir a razão do avanço ao fortalecimento do sistema de controle interno no âmbito estadual. De acordo com a sistemática legal adotada, a Controlaria-Geral do Estado (CGE) ficou responsável pela coordenação e acompanhamento da atualização de dados e informações³⁴, noutras palavras, foi empoderada frente aos demais órgãos estaduais, podendo exigir deles alimentação das fontes do portal da transparência. Ademais, a CGE também ficou responsável pela

³⁴ Lei 2.149/2017, art. 9º, § 6º “A Controladoria Geral do Estado do Amapá, exercerá a coordenação e acompanhamento concernente à atualização de dados e informações sobre o sistema de transparência ativa e passiva no Poder Executivo Estadual”.

fiscalização do atendimento das demandas de transparência passiva efetuadas pelo e-SIC, atuando inclusive como última instância recursal, em caso de negativa³⁵

Os municípios avaliados também apresentaram melhora no índice: Macapá passou de 6,82 para 7,82 e Santana saltou de 0,97 para 6. No caso de Santana, o site de transparência existe pelo menos desde 2016, mas foi somente no levantamento de 2020 que apresentou rol mínimo de informações referentes à identificação dos órgãos (organograma, endereços, telefones etc.), receitas, despesas, licitações e contratos. Ademais, os auditores da CGU não localizaram informações relativas às obras, nem obtiveram respostas dos pedidos que realizaram.

Figura 4 – Resultado da 2ª edição da EBT 360º



Fonte: CGU (2020).

Os resultados indicam que a Escala Brasil Transparente impactou a governança local, obrigando os entes avaliados a iniciar movimento para cumprir a lei de acesso à informação do país. No entanto, como se verá na análise dos demais rankings de transparência, o movimento se mostrou inconstante. Resultados alcançados foram perdidos, indicando que a luta pela transparência deve ser contínua e que os gestores locais ainda não apresentam vontade de transparência.

Ademais, é importante pontuar que os gestores, sem vontade de transparência, acabam por materializá-la segundo a exigência do ranking do momento. A EBT, por

³⁵ Lei 2.149/2017, art. 20, § 3º “Negado o acesso à informação pela autoridade hierarquicamente superior do órgão, o requerente poderá recorrer a Controladoria Geral do Estado do Amapá, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias [...]”

adotar vertente nominal, buscando aos poucos cumprir o que dispõe a legislação, acabou por exigir dos gestores públicos apenas o mínimo. Assim, mesmo sem tocar no governo aberto, ou sem prestar atenção à efetividade da transparência, nos termos dispostos por Heald (2006), governantes puderam brindar altas notas de transparência. É possível inferir que os rankings de transparência contribuem para a evolução da transparência, mas o fazem enquanto vigem e nos limites de alcance de seus critérios.

2.3 RADAR NACIONAL DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA (RNTP)

Em novembro de 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) divulgou os resultados da 1ª edição do Radar Nacional de Transparência pública, ranking desenvolvido pela instituição com apoio dos tribunais de contas brasileiros no âmbito do Panorama Nacional de Transparência. O RNTP avaliou ao todo 8.019 órgãos públicos em todos os estados da federação (exceto Roraima) e o DF. A divulgação dos resultados da maior avaliação até então realizada havia percorrido um caminho de quase uma década.

No ano de 2015, a Atricon assinou o acordo de colaboração nº 04/2015 com diversas entidades, entre as quais a CGU e o Instituto Rui Barbosa (IRB)³⁶, tendo por objetivo fomentar mecanismos de observância da LRF. Um ano depois, a associação aprovou a Resolução nº 05/2016/Atricon, recomendando aos tribunais de contas a verificação do cumprimento da legislação de transparência, incluído a LRF e a LAI. Para implementar a recomendação, sugeria a adoção de um questionário desenvolvido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENNCLA). O questionário se limitava aos aspectos básicos de publicidade da legislação vigente, algo muito similar ao já feito pela CGU por meio da EBT.

Mais tarde, ainda na tentativa de fomentar a fiscalização de transparência pelos seus órgãos associados, a Atricon aprovou as diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática de transparência nos tribunais de contas e nos seus jurisdicionados (Resolução nº 9/2018/Atricon), dessa vez contendo especificações de avaliação e escala de pontuação próprios. Tais diretrizes, quatro anos depois, ensejaram a primeira edição do RNTP.

³⁶ Entidade privada sem fins lucrativos de caráter associativo, criada pelos Tribunais de Contas do Brasil em 1973 com o objetivo de auxiliá-los no desenvolvimento das atividades de controle externo.

O que há em comum em todas as tentativas da Atricon em ensejar a fiscalização da transparência é o caráter formal adotado. De maneira muito tímida, a ideia de participação social foi citada em tais documentos, mas todos eles deixam claro que o objetivo sempre foi o de aferir o cumprimento da legislação vigente na tentativa de frear os males da corrupção. No rol de conceitos adotados pela instituição sobressaem as expressões utilizadas na LAI e demais leis de transparência, sem qualquer remissão às ideias de um governo aberto ou qualquer outro paradigma de caráter dialógico, que considere o cidadão minimamente como agente capaz, nos termos desenhados por Sen (2010). Por fim, nos fundamentos de suas diretrizes, a Atricon cita a Constituição da República e as leis de transparência, sem mencionar o acordo realizado pelo Brasil no âmbito do OGP.

Todavia, a diretriz 19a da Resolução 09/2018/Atricon chama a atenção por desviar-se do curso nominal e tocar em ponto sensível à transparência efetiva, ao estabelecer que a avaliação deveria investigar se a transparência estava focada ao cidadão, e se as informações eram relevantes para a participação cidadã. Diretrizes como essa, eventuais, fora inclusive do escopo de combate à corrupção, amarrado desde o início pela instituição, parece ser mais fruto das múltiplas vozes que interferem na construção de um documento como esse, originado de uma instituição associativa, do que propriamente resultado de uma perspectiva consolidada.

Quanto à metodologia, cabe notar que o excesso de dados acabou por lançar uma certa penumbra. Diferentemente da CGU que reuniu na apresentação dos resultados da EBT as respectivas notas metodológicas, resumindo em poucas páginas a linha de trabalho da pesquisa, e da Transparência Internacional (como se verá ainda neste capítulo), que conferiu elogiável divulgação do Índice de Transparência e Governança Pública, o RNTP em sua primeira edição foi divulgado sem as notas metodológicas. Os itens de avaliação podiam ser consultados, mas apenas de maneira analítica, no campo dedicado às respostas. Se o usuário não soubesse estabelecer os filtros necessários, encontraria apenas uma planilha com centenas de milhares de linhas, o que certamente prejudicava o entendimento³⁷.

³⁷ A segunda edição do RNTP alterou a forma de comunicar os resultados, informando a metodologia utilizada, um tutorial de como acessar o radar, assim como um relatório de resultados.

Ocorre que as diretrizes publicadas pela Resolução nº 9/2018 foram desdobradas em itens de avaliação em documento apartado, uma matriz de fiscalização aprovada pela Resolução nº 1/2022/Atricon. O fato é relevante porque o RNTP não divulgava notas metodológicas, e a própria Atricon publica os atos por meio de normas ou notas técnicas, meios formais de difícil compreensão, inclusive porque a associação não dispõe de sistema de busca com uso de palavras-chave ou assuntos indexados.

A busca pelos itens avaliativos do Radar Nacional de Transparência Pública importa para essa pesquisa por indicar que a própria associação e tribunais associados precisam cumprir o quesito da acessibilidade. Não basta que a informação esteja disponível em determinado site, ela precisa estar facilmente acessível. A questão reforça inclusive o alarme feito por Barardi (2019), de que o excesso de informação aniquila o futuro.

Retornando aos aspectos metodológicos. O RNTP apresenta a vantagem de examinar não apenas os entes subnacionais, o que equivale a dizer investigar apenas o site de transparência do poder executivo. Na avaliação desenvolvida pelos tribunais de contas foram analisados os sites dos seguintes poderes e órgãos: poderes executivo, legislativo e judiciário, ministério público, defensoria pública e o próprio tribunal de contas. Os poderes executivo e legislativo foram avaliados tanto no estado quanto nos municípios. Em vez de amostragem, houve censo. O ranking se quis abrangente e os termos do acordo com a Atricon exigiam a avaliação sem amostragem.

A avaliação teve duas etapas: na primeira o órgão de controle interno de cada poder ou órgão efetuou autoavaliação, mais tarde revisada, com possibilidade de homologação na íntegra ou homologação com edição pelos tribunais de contas. Mesmo as cortes de contas foram submetidas às duas etapas, pois a autoavaliação foi realizada pela área administrativa, revisada por uma equipe de fiscalização composta por auditores, analistas e técnicos de controle externo.

No Amapá ocorreram 38 avaliações, todas revisadas pelo Tribunal de Contas Estadual (TCE). No entanto, em outros estados, com numerosos municípios, cada tribunal de contas estabeleceu metodologia própria de amostragem para a validação, de modo que muitos órgãos e poderes tiveram a nota atribuída exclusivamente com base em sua autoavaliação.

Quanto aos itens de avaliação, adotou-se uma matriz comum, abrangendo todas as instituições, e 6 matrizes especiais, personalizadas de acordo com a natureza e finalidades de cada poder ou órgão (quadro 5).

Quadro 5 – Itens avaliados e pesos atribuídos no RNTF 2022

Dimensão	Quantidade de indicadores (I)	Distribuição do peso (P) entre indicadores (I*P)
Matriz comum		
Informações prioritárias	2	1*3; 1*2
Informações institucionais	8	7*2; 1*1
Receitas	15	5*3; 10*2
Despesas	17	7*3; 10*2
Recursos Humanos	9	8*2; 1*1
Diárias	11	11*2
Licitações e dispensas	12	12*2
Contratos Celebrados	8	8*2
Relatório da Transparência da Gestão Fiscal	5	3*3; 2*2
Serviço de informação ao cidadão físico	4	4*2
Serviço de informação ao cidadão eletrônico	6	5*2; 1*1
Acessibilidade	5	5*2
Ouvidorias	4	4*1
Total comum		106
Matrizes especiais (de acordo com a natureza e finalidade do órgão/poder)		
Executivo	19	10*3; 9*2
Legislativo	20	10*2; 10*1
Judiciário	6	5*2; 1*1
Tribunal de Contas	21	4*2; 17*1
Ministério Público	7	4*2; 3*1
Defensoria Pública	3	1*2; 2*1
Total especiais	76	
Total ranking	182	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Resolução 01/2022 da ATRICON (matriz de fiscalização).

Os quesitos avaliativos evidenciam a preponderância das informações corporativas mais sensíveis ao combate à corrupção: despesas (17 indicadores), receitas (15 indicadores) e licitações (12 indicadores). Na avaliação, os aspectos concernentes à forma de publicação do dado, se facilitado, em local de simples localização, e se em dados abertos, com possibilidade de download de arquivos em formato editável, foram tratados dentro de cada dimensão, como um indicador a parte. Assim, órgãos que não

utilizam de boa técnica de transparência, que inclusive divulgam dados em documentos sem possibilidade de edição e muitas vezes sequer permitem a pesquisa de campos, poderiam pontuar no quesito, perdendo pontos apenas no indicador específico ao dado aberto.

As matrizes especiais revelam algo ainda mais interessante. Aspectos cruciais, relativos à atuação dos órgãos ou poderes, não foram tratados. Por exemplo, na matriz dos tribunais de contas não se indagou se o órgão publica seus relatórios de fiscalização, peça que materializa os resultados de auditorias e inspeções. A matriz contentou-se com o seguinte indicador:

19.17. Quanto aos processos de controle externo, o TC divulga pelo menos os seguintes dados: voto condutor da decisão, parecer ministerial, relatório técnico e elementos de defesa? (Para pontuar, tem que apresentar pelo menos 3 dos 4 dados exigidos) (Resolução 01/2020 ATRICON).

A perspectiva está assentada na ideia de publicidade restrita, uma publicidade especial defendida pelo TCU na qual os processos de controle externo só são publicáveis após a apreciação definitiva pelo tribunal (Brito; Assunção, 2018), retirando da sociedade a possibilidade de acompanhar o julgamento.

Já na matriz do poder judiciário, não se indagou sobre a publicidade dos processos, limitando-se ao acesso das decisões:

18.6 É possível localizar decisões, seja em informativos, seja pela consulta de jurisprudência, relativos aos 3 anos que antecedem ao da pesquisa. (Resolução 01/2020 ATRICON).

A matriz concernente ao poder legislativo foi mais avançada, indagando a existência de acesso ao processo legislativo (projetos de lei, pareceres, tramitação, voto nominal, etc.). No entanto, não se perquiriu sobre formas de participação e oitiva da população, algo que o ranking da Transparência Internacional Brasil veio fazer muito bem, em 2023, como se verá ainda neste capítulo.

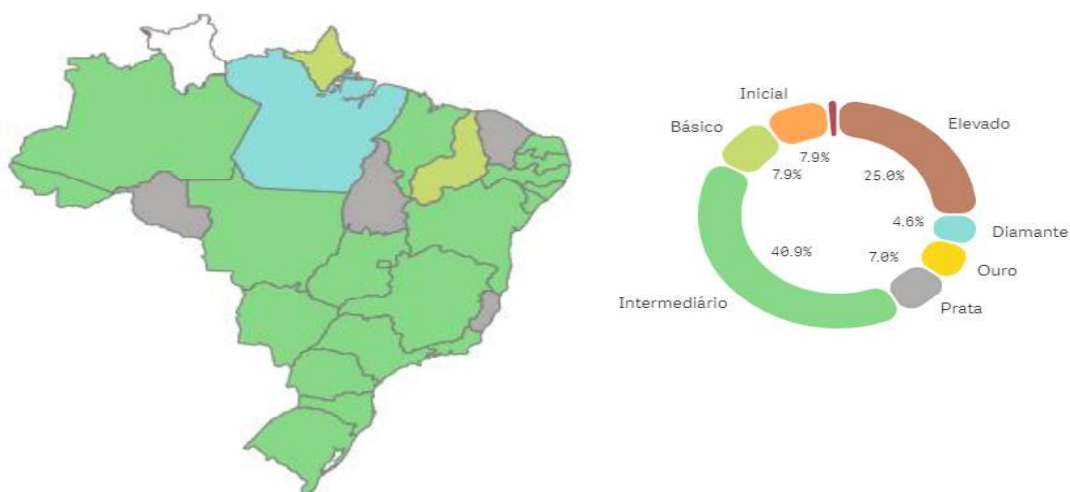
Quanto à apresentação dos resultados, o radar escalonou o índice de transparência em 8 grupos, de acordo com os seguintes critérios:

- a. Diamante: atendimento a 100% dos critérios essenciais e alcance de nível de transparência entre 95% e 100%.
- b. Ouro: atendimento a 100% dos critérios essenciais e alcance de nível de transparência entre 85% e 94%.
- c. Prata: atendimento a 100% dos critérios essenciais e alcance de nível de transparência entre 75% e 84%.
- d. Intermediário: alcance de nível de transparência entre 50% e 74%.

- e. Básico: alcance de nível de transparência entre 30% e 50%.
- f. Inicial: alcance de nível de transparência abaixo de 30%.
- g. Inexistente: alcance de nível de transparência de 0%
- h. Elevado: nível de transparência compatível com diamante, ouro ou prata, mas sem atingir 100% dos critérios essenciais. Esse nível foi informalmente inserido no levantamento de 2022 e mais tarde, na segunda edição, formalizado na resolução 01/2023 da Atricon.

Dentre os estados avaliados e o DF, o Amapá amargou a última posição. O índice médio de transparência do país foi calculado em 67,56%, enquanto o do Amapá foi de apenas 37,15%. Porém, é preciso observar que esse índice reflete a média dos 38 poderes e órgãos avaliados, inclusive prefeituras municipais e câmaras de vereadores, pois o índice da esfera estadual e distrital, nacionalmente, foi de 77,63%, enquanto a do poder executivo estadual do Amapá foi de 70,53%.

Figura 5 – Nível de transparência entre estados e DF em 2022 (RNTP)



Fonte: RNTP, adaptado.

Esse resultado indica que o governo estadual amapaense perdeu transparência com relação ao que fora aferido em 2020 pela EBT 360°, quando foi avaliado acima da média nacional. A comparação direta sempre será enviesada, pois as pesquisas apresentam distinção metodológica, mas, grosso modo, é possível perceber certa correspondência considerando o caráter nominal e legalista de ambas. Ademais, o fato de o estado se posicionar abaixo da média nacional indica importante valor referente, confirmando o cenário de recuo de transparência.

Os demais órgãos e poderes estaduais apresentaram a seguinte nota:

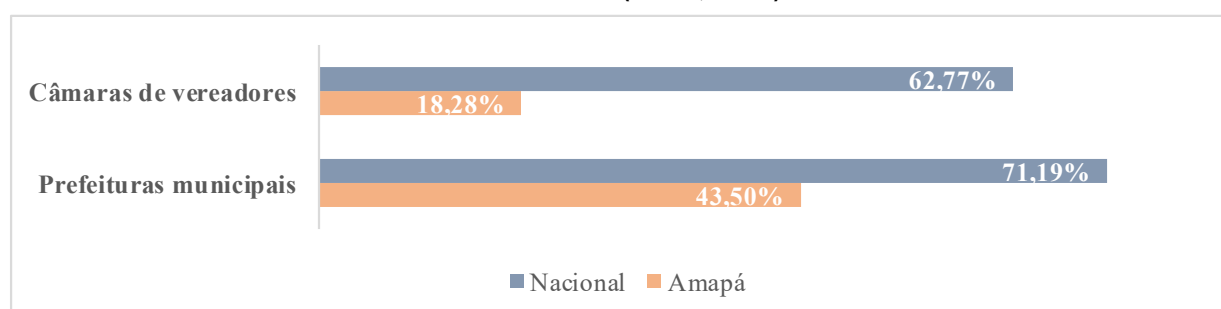
Tabela 5 – Notas das instituições estaduais amapaense comparadas ao resultado nacional

Poder/Órgão	Amapá (%)	Nacional (%)
Governo do Amapá	70,53	77,63
Defensoria Pública	39,11	65,50
Assembleia Legislativa	43,03	60,03
Ministério Público	99,14	82,06
Tribunal de Justiça	83,19	81,67
Tribunal de Contas	95,53	89,71

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do RNTP.

Enquanto a Defensoria Pública e a Assembleia Legislativa posicionaram-se abaixo da média nacional dos respectivos setores, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas conseguiram ultrapassar a média nacional.

O ocaso amapaense, no entanto, mostrou-se no âmbito municipal. A média de transparência das 16 prefeituras e 16 câmaras de vereadores foi de 30,89%, frente à média municipal no âmbito nacional de 67,38%. A situação mostrou-se ainda mais alarmante no poder legislativo (gráfico 2), cuja nota média foi de apenas 18,28%, frente a uma média nacional de 62,77%, enquanto as prefeituras apresentaram resultado um tanto melhor: 43,50% frente à média nacional de 71,19%.

Gráfico 2 - Índice de transparência dos poderes executivo e legislativo municipais do Amapá e média nacional (RNTP, 2022)

Fonte: elaborado pelo autor com dados do RNTP.

A situação das câmaras de vereadores no Amapá salta aos olhos não só pela nota baixa no índice de transparência, mas também porque das 16 casas de leis, 6 (Itaubal, Mazagão, Pracuúba, Serra do Navio, Tartarugalzinho e Ferreira Gomes) não possuíam em 2022 sequer um site para publicar seus atos, inclusive as leis que aprovam. A câmara de vereadores de Macapá, capital, embora possuísse site, pontuou

apenas 33,06% no índice de transparência, sendo que não publicava na internet nenhuma das leis daquela casa.

O resultado do RNTP não repercutiu na imprensa local, nem despertou interesse pelos demais poderes. Todavia, dadas as competências institucionais dos tribunais de contas, o resultado, fruto de uma fiscalização, suscitou recomendações da equipe de auditoria, que se manifestou pela consideração dos resultados na apreciação e julgamento das prestações de contas (TCE, 2022).

2.3.1 Radar Nacional da Transparência Pública – edição de 2023

Em 13 de novembro de 2023, a Atricon divulgou os resultados da 2ª edição do RNTP, dessa vez com adesão do estado de Roraima, totalizando assim todos os estados, o DF, e seus respectivos municípios, passando de 8.019 entidades avaliadas para 8.045.

A nova edição apresentou alterações metodológicas introduzindo novas temáticas de avaliação na matriz comum, com ingresso das dimensões de obras, LGPD³⁸ e governo digital. As matrizes especiais também foram redefinidas, com maior alteração do poder executivo, que antes tinha uma dimensão de boas práticas, passou a considerar também renúncia de receitas, emendas parlamentares, saúde e educação (quadro 6). Mesmo com o incremento de novas dimensões, houve redução da quantidade de indicadores: de 182 passou para 124 (quadro 6).

Quadro 6 – Itens avaliados e pesos atribuídos no RNTP 2023

Dimensão	Quantidade de indicadores (I)	Distribuição do peso (P) entre indicadores (I*P)
Informações Prioritárias	4	2*3; 2*2
Informações Institucionais	9	7*2; 2*1
Receita	3	2*3; 1*2
Despesa	2	2*3
Convênios e Transferências	3	3*2
Recursos humanos	6	4*2; 2*1
Diárias	2	2*2
Licitações	7	5*2; 2*1
Contratos	4	4*2
Obras	4	4*1
Planejamento e Prestação de Contas	5	1*3; 3*2; 1*1

³⁸ Lei Geral de Proteção de Dados – Lei nº 13.709/2018.

Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)	9	8*2; 1*1
Acessibilidade	5	5*2
Ouvidoria	2	2*2
LGPD e Governo Digital	6	4*2; 2*1
Matriz do poder executivo		
Planejamento e Prestação de Contas	5	4*3; 1*2
Renúncia de receita	4	4*1
Emendas parlamentares	2	2*1
Saúde	3	3*2
Educação	2	2*2
Matriz do poder legislativo		
Atividades finalísticas	11	7*2; 4*1
Matriz do poder judiciário		
Atividades finalísticas	6	3*2; 3*1
Matriz do tribunal de contas		
Atividades finalísticas	12	4*2; 8*1
Matriz do poder judiciário		
Atividades finalísticas	4	3*2; 1*1
Matriz da defensoria pública		
Atividades finalísticas	3	3*1

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da Resolução 01/2023/Atricon.

A redução se explica pela mudança na estrutura do questionário, com a criação de critérios compostos: como já se comentou aqui, mesmo que uma informação fosse publicada em formato de difícil acesso, a entidade pontuava, perdendo pontos apenas no item específico ao dado aberto ou no que dizia respeito ao download de relatórios. Na edição de 2023, para pontuar completamente em um indicador, o órgão deveria disponibilizar a informação de maneira qualificada, atendendo aos seguintes critérios: disponibilidade (se a informação existe e está no site), atualidade, série histórica, gravação de relatórios e filtros de pesquisa. A cada um dos critérios foi atribuído um peso (quadro 7).

Quadro 7 – Estrutura composta dos indicadores do RNTP 2023¹

Disponibilidade (peso 30%)	Atualidade (peso 30%)	Série histórica (peso 20%)	Gravação relatórios (peso 10%)	Filtro de pesquisa (peso 10%)
-------------------------------	--------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Atricon (2023).

¹ Alguns indicadores, como informações institucionais, dispensam alguns itens do critério composto, como série histórica e gravação de relatórios. Nesse caso, a matriz informava sobre a dispensa.

A perspectiva adotada, mesmo após as alterações metodológicas, ainda é muito devedora ao conceito de controle social, geralmente feito após a execução do ato, quando não se pode mais contribuir para torná-lo melhor. Por razões óbvias, a tentativa de evitar improbidades sempre será cara a países cuja burocracia sujeita-se a elevados riscos de fraude. No entanto, limitar o papel do cidadão ao controle de conformidade dos atos tem por consequência desperdiçar recursos, conhecimentos, saberes e práticas que poderiam contribuir para a concepção de políticas públicas, quiçá mais compromissadas com o interesse social.

No caso do Amapá, estado que se regozija de ser o mais preservado do país (em termos ambientais), a lição de Abramovay (2022, p. 36), de “[...] colocar as pessoas no cerne das infraestruturas, tanto pelos serviços de que elas vão se beneficiar como por sua participação ativa nas decisões referentes à infraestrutura”, ganha mais peso e demonstra a necessidade de se redefinir os parâmetros de transparência pública.

O levantamento de 2023 deu alguns passos rumo à perspectiva de transparência efetiva, mas foram poucos e tímidos. Por exemplo, chegou a incluir nas minutas dos novos critérios o quesito de linguagem clara como um atributo dos indicadores. A matriz de fiscalização divulgada no site da Atricon, inclusive, ainda o mantém (talvez uma falha na disponibilização). Todavia, tanto o formulário aplicado na avaliação, quanto a Cartilha “Acesso à Informação na Prática”, aprovada pela mencionada Resolução nº 01/2023/Atricon, não indicam a adoção do atributo. Tudo indica que houve uma tentativa de avaliação desse aspecto tão caro. Tanto que nesse ano de 2023, foi publicada a Nota Recomendatória nº 04/2023/Atricon, contendo recomendação aos tribunais de contas

[...] para que adotem a linguagem simples e o direito visual, com o uso de elementos que facilitem a compreensão da informação, a fim de ampliar o acesso da sociedade a serviços públicos e a informações capazes de estimular o exercício da cidadania e o controle social.

Interessante notar que a associação realizou recomendação de linguagem simples nos mesmos moldes que todas as demais, ou seja, por meio de jargões jurídicos. A nota técnica, composta de quatro recomendações, está precedida de 10 “Considerandos”. O fato, quase anedótico, mostra que a instituição que recomenda linguagem simples, com uso de recursos visuais, é a mesma que ignora seu uso.

Em que pese tais tropeços, o RNTP 2023 avançou em consideração ao de 2022, principalmente por implementar indicadores mais relevantes nas matrizes especiais, respeitantes à atuação finalística das entidades avaliadas. Se antes contentava-se com a publicação do documento, do ato ou do contrato, pela primeira vez perquiriu sobre os resultados das ações estatais.

Na matriz comum indagou-se se os órgãos divulgam os objetivos estratégicos da instituição e os indicadores definidos para mensurar o alcance desses objetivos. Já na matriz do poder executivo, reportou-se aos resultados da educação e da saúde (quadro 8).

Quadro 8 – Trecho da matriz especial do poder executivo RNTP 2023

Saúde	18.1	Divulga o plano de saúde, a programação anual e o relatório de gestão?
	18.2	Divulga informações relacionadas aos serviços de saúde, indicando os horários, os profissionais prestadores de serviços, as especialidades e local?
	18.3	Divulga lista dos medicamentos a serem fornecidos pelo SUS e informações de como obter medicamentos de alto custo?
Educação	19.1	Divulga o plano de educação e o respectivo relatório de resultados?
	19.2	Divulga a lista de espera em creches públicas e os critérios de priorização de acesso a elas?

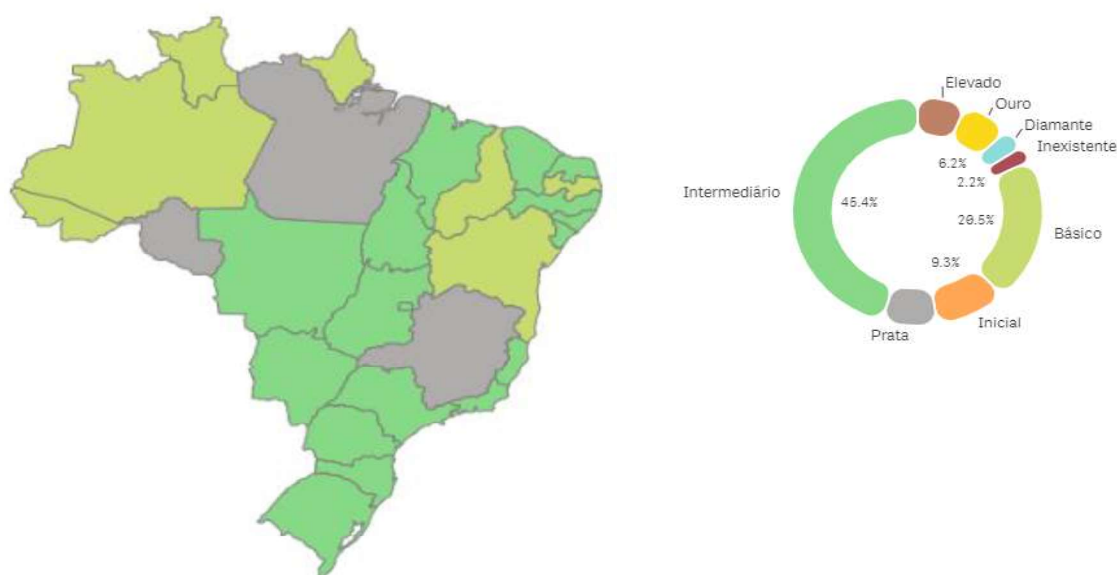
Fonte: Atricon (2023), adaptado.

Ante tais mudanças, o resultado publicado em novembro de 2023 indicou queda no índice de transparência do país, de 67,56% para 58,06%. Em decorrência das alterações das métricas de avaliação, não se pode dizer que houve recuo da transparência. No entanto, métricas que de alguma forma tangenciam o paradigma de informações efetivas e relevantes ao repercutirem na queda do índice, indicam que a administração pública está aquém das garantias de transparência aptas a subsidiar uma atuação das pessoas como agentes, nos termos definidos por Sen (2010).

No Amapá, o índice reduziu de 37,15% para 34,90%. Dessa vez o estado (média das 38 entidades estaduais e municipais, conforme explicado anteriormente) ficou em penúltimo lugar, à frente da Bahia que pontuou apenas 33,79%. O poder executivo estadual, isto é, o governo estadual, demonstrou significativo ganho de transparência, com nota de 95,05%, obtendo o selo Diamante (maior certificado da pesquisa).

É possível atribuir a aderência do portal da transparência do GEA aos critérios do RNTP ao engajamento da Controladoria-Geral do Estado. Como se viu anteriormente, a metodologia da avaliação atribuía aos órgãos de controle interno o preenchimento do questionário (que mais tarde foi validado pelos tribunais de contas), de modo que, dentro do prazo do levantamento, a instituição tomava ciência da nota que obteria, podendo tomar providências para atualizar o site ou adaptá-lo, de modo que pudesse melhorar o indicador. A sistemática foi pensada pelos tribunais de contas com o intuito de empoderar o sistema de controle interno e fomentar a transparência. Para um órgão como a CGE, que ganhou espaço e poder nos últimos anos no âmbito do Amapá³⁹, desde que haja vontade de transparência, é possível manter um portal nos termos da LAI.

Figura 6 – Nível de transparência entre estados e DF em 2023 (RNTP)



Fonte: RNTP (2023), adaptado.

As notas das instituições estaduais do Amapá estão resumidas na tabela 6:

Tabela 6. Índice de transparência as instituições estaduais do Amapá segundo o RNTP (2023)

Poder/Órgão	Amapá (%)	Nacional (%)
Poder Executivo	95,05	59,68 ¹
Defensoria Pública	55,98	70,13
Assembleia Legislativa	19,61	55,55
Ministério Público	90,36	86,44
Tribunal de Justiça	69,76	78,75
Tribunal de Contas	97,92	90,42

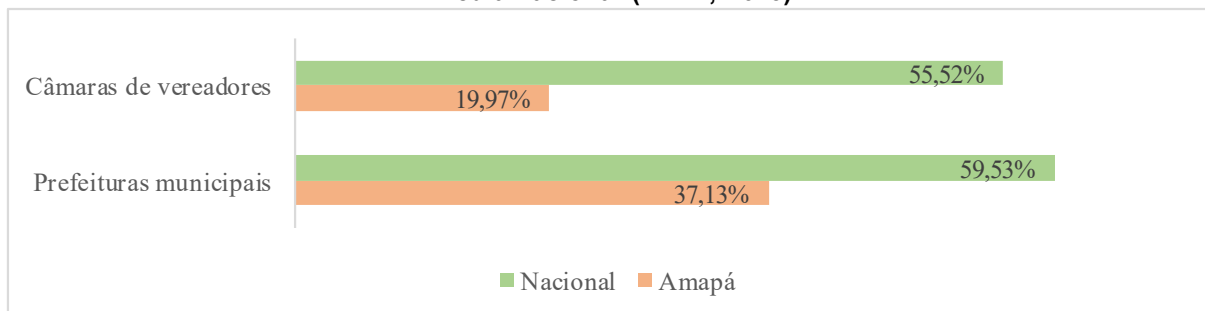
³⁹ Como se viu no exame da EBT (subseção 3.2), em 2017 GEA regulamentou a LAI em âmbito estadual e instituiu sistema de controle interno, alçando a CGE como órgão máximo no que concerne à transparência.

¹ Média envolvendo os 3 níveis (federal, estadual e municipal). No âmbito federal, a nota do Poder Executivo foi de 75,08%, no estadual foi 77,31% e no municipal foi de 59,56%
Fonte: elaborado pelo autor com dados do RNTP 2023.

Mais uma vez a Defensoria Pública e a Assembleia Legislativa posicionaram-se abaixo da média nacional, com destaque negativo para a casa de leis, que caiu de 43,03% para 19,61%. Dessa vez, também o tribunal de justiça ficou abaixo da média nacional em quase 10 pontos percentuais. Ressalva-se algo curioso: esse tribunal é um dos poucos do país que publica na integralidade os atos processuais, com exceção dos atos definidos em lei como sigilosos (processos relativos a causas familiares, tais como divórcio, partilha de bens, adoção), mesmo assim pontuou abaixo da média nacional, composta por uma maioria de tribunais que não publica seus processos. Tal fato, para além da mera curiosidade, indica distorções na avaliação que precisam ser consideradas pela Atricon.

Mais uma vez a esfera municipal amapaense apresentou os piores resultados. Prefeituras e câmaras de vereadores do estado obtiveram, em média, a nota de 28,05%, enquanto a média nacional dessas entidades foi mais do que o dobro, 57,59% (gráfico 3).

Gráfico 3 - Índice de transparência dos poderes executivo e legislativo municipais do Amapá e média nacional (RNTP, 2023)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do RNTP 2023.

Enquanto a média nacional caiu, pelas razões já expostas, no Amapá o poder legislativo municipal apresentou uma leve melhora, passando de 18,28% para 19,97%. Porém, as únicas câmaras que realmente apresentaram evolução foram as: do município de Amapá (evolução de 10,59%) e a de Vitória do Jari (evolução de 14,82%), resultados compensados pela piora significativa de Pedra Branca do Amapari, que perdeu 60,51%. O que explica a melhoria do índice é o fato de três câmaras

terem implementado site de transparência: Ferreira Gomes, Mazagão e Tartarugalzinho. Assim, em 2023, três câmaras de vereadores do estado do Amapá continuam sem possuir sequer site de transparência: Itaubal⁴⁰, Pracuúba e Serra do Navio.

Nacionalmente, o percentual de câmaras de vereadores sem site institucional é de 3%, enquanto no Amapá atinge surpreendentes 19%. Corrobora o cenário opaco amapaense o fato de a Câmara de vereadores da capital, Macapá, ter apresentado um índice de transparência de apenas 31,07%, frente a um índice de 33,06% no ano anterior.

O argumento de que faltam recursos para manutenção de sites oficiais deve ser rechaçado de pronto. O município de Macapá, por exemplo, com um orçamento de R\$ 1,5 bilhão de reais, alcançou apenas 2/3 do índice de transparência de Vitória do Jari, com orçamento inferior a 3% do da capital (R\$ 42,1 milhões de reais). Enquanto esse município ganhou 14,82% pontos de transparência, Pedra Branca do Amapari, com orçamento de R\$ 130 milhões de reais, perdeu mais de 60 pontos.

Além disso, o governo do estado do Amapá, por meio Centro de Gestão da Tecnologia da Informação do Estado (Prodap), compartilha site de transparência com os municípios. Para tanto, basta vontade política dos gestores⁴¹. Ademais, se no início dos anos 2000, quando a LRF foi publicada, a burocracia brasileira tramitava por papéis e processos físicos, a realidade atual é bem distinta. Mesmo os menores municípios possuem sistema de gestão financeira e processos licitatórios já podem ser realizados mediante plataformas de acesso gratuito, como o Portal Nacional de Contratações Públicas⁴² e o BB Licitações⁴³. Tudo isso indica que os custos não explicam a opacidade dos municípios. Repetindo o que fora dito por Patrícia Audi, Secretária de Transparência e prevenção da corrupção da CGU em 2015, trata-se de uma questão de vontade política do gestor, o que se tem denominado nesta dissertação de vontade de transparência.

⁴⁰ No levantamento realizado nesta dissertação, em dezembro de 2023, a Câmara de Itaubal possuía site, conforme se verá no capítulo seguinte.

⁴¹ Em ato realizado pelo TCE, a autarquia ratificou o compromisso de auxiliar os municípios da implementação dos sítios eletrônicos (TCE-AP: Reunião entre o TCE e o Prodap fortalece o Programa Nacional de Transparência Pública. Atricon. 23 mai. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ap-reuniao-entre-o-tce-e-o-prodap-fortalece-o-programa-nacional-de-transparencia-publica/> Acesso em 29 nov. 2023).

⁴² <https://www.gov.br/pncp/pt-br>

⁴³ <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>

A segunda edição do RNTP ainda não repercutiu localmente e talvez nem vá repercutir. O governo do estado limitou-se a anunciar que fora certificado com selo diamante, anunciando que o estado passou por uma reviravolta:

Pela primeira vez, o Governo do Amapá conquistou a maior honraria da transparência pública do Brasil, o “Selo Diamante” do Programa Nacional de Transparência Pública, que avalia o nível de informações ativas nos sites institucionais do poder público. De acordo com o portal “Radar da Transparência Pública”, o Amapá alcançou o índice de 95.5% em menos de 10 meses de gestão.

A conquista do selo representa uma mudança significativa na gestão da transparência estadual, que em 2022 figurou entre as últimas colocações no mesmo ranking. O resultado é fruto do trabalho coordenado pela Controladoria Geral do Estado do Amapá (CGE) em parceria com os demais órgãos estaduais (Amapá, 2023).

A notícia governamental infelizmente omite o fato de que o índice médio de transparência do estado continua baixo colocando-o em péssima posição no ranking nacional, confundindo o índice do poder executivo estadual com o do ente federativo. Isto é, das 38 instituições avaliadas no Amapá, o GEA é apenas uma, estando a grande maioria com péssima nota.

O ministério público local mostrou interesse pelos resultados do ranking e buscou o TCE com fins de estabelecer parceria para atuação conjunta visando melhoria do índice de transparência estadual (TCE, 2023). A medida é incipiente e ainda não possui resultados a serem analisados.

Seja como for, o RNTP deu passos no sentido de aferir a qualidade da informação, sem, no entanto, reivindicar uma perspectiva de transparência aderente às ideias de um governo aberto ou de uma relação cidadão-estado (*citizen-to-government*) que importe em reconhecer um papel ativo do indivíduo na composição das políticas públicas (Pinho, 2008), algo que pudesse atender os propósitos de agente delineados por Sen (2010). Mesmo assim, a segunda edição do RNTP, ao tocar em pontos de uma transparência mais efetiva, foi o suficiente para diminuir o ranking de transparência nacional e estadual.

2.4 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA E GOVERNANÇA PÚBLICA (ITGP)

A Transparência Internacional Brasil (TI Brasil) iniciou, em 2021, projeto voltado à avaliação da transparência no país, nomeado de Índice de Transparência e Governança Pública. De acordo com a nota metodológica publicada pela organização, a ferramenta foi desenvolvida com o auxílio de especialistas, ativistas, pesquisadores e

gestores públicos. O ITGP “[...] busca avaliar e fomentar as agendas de integridade, transparência, dados abertos, acesso à informação, participação, transformação digital e combate à corrupção nos mais diversos níveis federativos [...]” (TI Brasil, 2022, p. 3).

A nota metodológica permite inferir desde logo dois pontos importantes. Primeiro, a composição da metodologia de avaliação de maneira participativa, com auxílio de diversos atores sociais e representantes do Estado, contrastando com a elaboração da EBT, tecida exclusivamente por técnicos da CGU e do RNTP, organizada por profissionais de controle externo. Segundo, o ITGP foi pensado sob a lógica de uma agenda mais ampla do que o combate à corrupção, expressando diretamente interesse pelos temas de participação e transformação digital.

É importante ter em mente, porém, que mesmo essa agenda ainda se amolda ao objetivo maior da organização, o de combate à corrupção. Corrobora essa ressalva, matéria publicada no dia 9/12/2021, na qual a TI Brasil diz que o remédio da democracia para combater a corrupção é a participação cidadã (TI Brasil, 2021). No mesmo sentido, a chamada pública realizada pela organização, em novembro de 2023 com fins de aplicar o ITGP nos municípios, descreve a iniciativa como um programa voltado ao combate a fraudes:

Não há fórmula mágica contra a corrupção, mas há meios institucionais e legais eficazes para combatê-la e preveni-la. Um deles é justamente o fortalecimento das políticas de transparência e controle social: impulsionar a transparência de instituições, de processos administrativos, do orçamento público e incentivar os cidadãos a participarem dos processos de tomada de decisão torna a corrupção mais difícil de acontecer (TI Brasil [...], 2023).

O ITGP compõe-se de uma escala de 0 a 100 pontos, quanto maior a pontuação, melhor a transparência (TI Brasil, 2022). A fórmula de cálculo do índice se expressa do seguinte modo:

Figura 7 - Equação para extração dos resultados do ITGP

1 – Cálculo das dimensões	
$D = \{[(i_1 \times p_1 + i_2 \times p_2 + i_3 \times p_3 + \dots) \times 100] \div p_{md}\}$	
2 – Cálculo do ITGP	
$ITGP = \{[(D_1 + D_2 + D_3 + \dots) \times 100] \div pm\}$	
<p>D = Respectiva dimensão</p> <p>i = índice</p> <p>p = peso</p> <p>pmd = valor da pontuação máxima que pode ser obtida na dimensão</p>	<p>pm = pontuação máxima que pode ser obtida</p> <p>ITGP = Índice de Transparência e Governança Pública</p>

Fonte: TI Brasil (2022, p. 15).

A avaliação considera 8 dimensões da gestão pública, subdivididas em 84 indicadores. Aos indicadores são atribuídos pesos distintos em faixas de 0,5, 1 e 2 (quadro 9). A quantidade de indicadores em cada dimensão não tende a deturpar o índice, pois a equação garante uma “normalização” entre as dimensões, ou seja, o cômputo de cada uma varia de 0 a 100.

Quadro 9 – Conteúdo avaliado pelo ITGP – Poder executivo (2022)

Dimensão	Quantidade de indicadores (I)	Distribuição do peso (P) entre indicadores (I*P)
1 – Legal Avalia a existência de leis ou regulamentos importantes (leis de acesso à informação, normas de proteção ao denunciante, regulamentação da lei anti-corrupção etc.)	9 indicadores	9*2
2 – Plataforma Avalia a existência de sites, canais e demais meios de divulgação, tais como: portal da transparência, eSIC etc.	6 indicadores	4*2 2*1
3 – Administração e governança Avalia a existência e o nível de independência dos órgãos de controle internos, bem como a divulgação do organograma dos órgãos, relatórios e controle etc.	14 indicadores	9*2 5*1
4 – Transparência financeira e orçamentária Avalia desde aspectos estritamente legais atinentes à gestão fiscal, até eventos marcantes da execução da despesa e da receita pública.	26 indicadores	22*2 4*1
5 – Transformação digital Avalia práticas aderentes às inovações tecnológicas voltadas a promover participação social, transparência e acesso à informação.	9 indicadores	3*2 6*1
6 – Comunicação Avalia a existência de canal telefônico gratuito para atendimentos aos cidadãos e existência de redes sociais ativas no Facebook, Twitter, Instagram, Tik Tok, Flickr (com pelo menos 48 postagens por ano em cada uma delas), assim como a existência de canais no Telegram ou WhatsApp.	7 indicadores	5*1 2*0,5
7 – Participação Avalia os meios ofertados à participação cidadã (audiências e consultas públicas, conselhos de transparência, sites acessíveis para pessoas com deficiência etc.)	8 indicadores	6*2 2*1
8 – Dados Avalia as facilidades de obtenção de dados abertos (visualizações com uso de gráficos, infográficos, cartilhas, Web Service/API etc.)	5 indicadores	1*2 4*1

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de TI Brasil (2022).

Grosso modo, as dimensões 1 a 4 condensam os principais aspectos da transparência ativa previstos no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, tratando da regulamentação da LAI, sites de acesso, organogramas das instituições, organização e aspectos relacionados à execução da despesa pública. Essas dimensões totalizam 55 indicadores dos 84 da avaliação (65,5%), o que demonstra uma preocupação maior com os aspectos de legalidade.

Por outro lado, o ITGP não se limitou aos preceitos estritos da Lei nº 12.527/2011, pois abordou nas dimensões 5 a 8 aspectos relacionados com o governo aberto e com a linguagem acessível. Ressalva-se, mais uma vez, que os indicadores associados à participação e aos dados ainda não correspondem integralmente ao paradigma do governo aberto, embora já tangencie aspectos de um modelo *citizen-to-government*, nos termos propostos por Pinho (2008).

O ITGP avança inclusive ao indagar na dimensão 7 (indicador 5), se são oferecidas oportunidades de participação da população na discussão do orçamento. Já na dimensão 8, indaga se há canais para a petição de novas bases de dados, o que permitiria uma forma de a população comunicar quais informações lhe são mais relevantes.

Chama a atenção a ênfase que o índice dá às redes sociais. A dimensão de comunicação possui 7 indicadores, dos quais 6 são dedicados ao Facebook, Twitter, YouTube, Tik Tok, Flickr, Telegram e WhatsApp. Para pontuar integralmente nessa dimensão, além de ter um canal telefônico, o ente deveria ter 48 postagens no último ano em cada uma das redes sociais (exceto Telegram e WhatsApp, que embora usados como anunciadores, foram considerados canais mensageiros instantâneos).

Sobre o uso das redes sociais pelas instituições, as ressalvas de Han (2017; 2022) e Berardi (2019) sobre o excesso de informação como opressão e como apagamento do significado, trazem à tona a reflexão de que o uso dessas mídias não significa necessariamente que informações efetivas, nos termos delineados por Heald (2006), estão sendo comunicadas. Mesmo que esses canais tenham a vantagem de geralmente permitir a manifestação popular, essa manifestação pode ser enviesada em decorrência de algoritmos e mesmo pelo uso nocivo dos usuários.

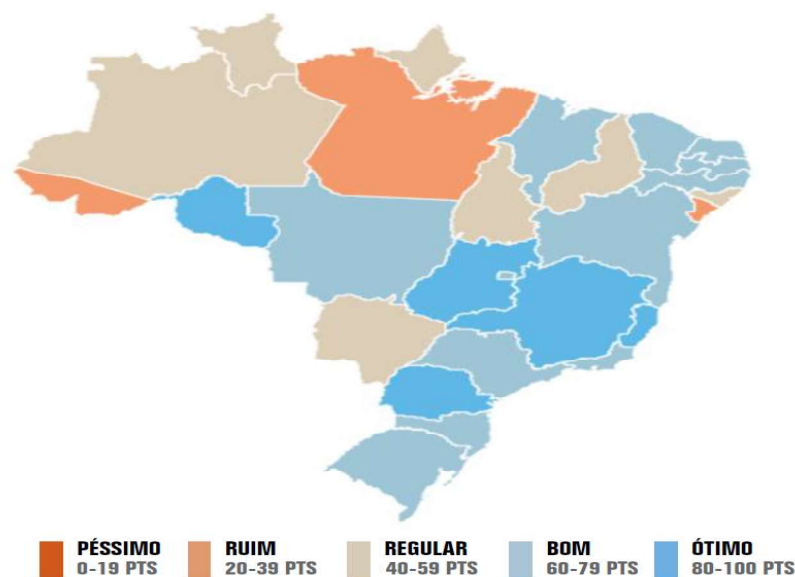
O ITGP foi aplicado em junho de 2022, com avaliação do poder executivo estadual (todos os estados e o DF) e, em maio de 2023, com a avaliação das assembleias legislativas dos estados e da câmara distrital (DF). Quanto aos municípios, a TI

Brasil tem trabalhado com modelo de parcerias com organizações não governamentais, oferecendo inclusive financiamento patrocinado pela União Europeia. Até o momento (fevereiro de 2024) nenhum município do Amapá foi avaliado. A seguir serão tratados os resultados das duas avaliações mencionadas.

2.4.1 Avaliação do poder executivo estadual e distrital

Os resultados divulgados em junho de 2022 foram mais uma vez desalentadores para o Amapá. Após ter obtido o 6º lugar na EBT 360º, edição de 2020, o estado recuou para o 24º lugar (figura 8), à frente apenas de Sergipe, Pará e Acre, classificando-se na situação de “ruim”, com apenas 42,5 pontos. Cinco estados pontuaram acima de 80, obtendo a classificação de “ótimo”: Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e Goiás.

Figura 8 – Resultados do ITGP 2022 –Governos estaduais e distrital



Fonte: TI Brasil (2022), adaptado.

Como visto no item 3.2, a EBT configura-se como ranking meramente nominal, cujas edições iniciais sequer consideravam todas as exigências da LAI. Assim, não há como comparar os rankings diretamente, mas o fato de os estados classificados no ITGP como ótimos, à exceção de GO com nota 8,85, terem obtido naquela avaliação nota acima de 9, indica que o Amapá, para ser classificado como ruim no ITGP, apresentou revés no nível de transparência anteriormente alcançado.

Comparando os resultados com o RNTP, o poder executivo do Amapá obteve em 2022 a classificação de intermediário, com índice de transparência de 70,53%, próximo à média nacional dos poderes executivos (77,63%). Naquele mesmo ano o GEA obteve a classificação de ruim no ITGP, indicando que avaliações com critérios mais robustos, próximos aos do governo aberto, demonstram que o modelo de transparência dessa instituição está concatenado com critérios nominais.

Em que pese o resultado negativo, o ITGP não repercutiu localmente. Nem a imprensa local, nem os gestores públicos se pronunciaram a respeito.

2.4.2 Avaliação do poder legislativo estadual e distrital

Em 2023 foram divulgados os resultados do ITGP aplicado ao poder legislativo dos estados e do DF. A avaliação manteve a base metodológica da edição aplicada no poder executivo, no entanto, reformulou o questionário, personalizando-o para atender as particularidades das casas de leis. E mais do que isso, deu um salto qualitativo na avaliação, abordando amplamente o paradigma do governo aberto (quadro 10).

Quadro 10 - Conteúdo avaliado pelo ITGP – Poder legislativo (2023)

Dimensão	Quantidade de indicadores (I)	Distribuição do peso (P) entre indicadores (I*P)
1 – Legal Avalia a existência de regulamentos importantes (norma interna relativa ao acesso à informação, dados abertos, normas para registro e divulgação de interações/reuniões com grupos de interesse).	3 indicadores	3*2
2 – Plataformas Avalia a existência de sites, canais e demais meios de divulgação, tais como: portal da transparência, eSIC e dados abertos.	6 indicadores	3*2 3*1
3 – Governança Avalia aspectos organizacionais, integridade e gestão de riscos.	8 indicadores	3*2 5*1
4 – Transparência legislativa Avalia a divulgação de dados relativos aos parlamentares, aos gastos personalizados (viagens, cotas), às proposições legislativas, comissões, frentes parlamentares, CPIs, emendas etc.	20 indicadores	10*2 10*1
5 – Transparência administrativa Concentra os aspectos descritos no art. 8º da LAI (informações sobre despesas, receitas, licitações, contratos etc.)	9 indicadores	8*2 1*1

6 – Comunicação Avalia a existência de canal telefônico gratuito para atendimentos aos cidadãos e existência de redes sociais ativas no Facebook, Twitter, Instagram, Tik Tok, Flickr (com pelo menos 48 postagens por ano em cada uma delas), assim como a existência de canais no Telegram ou WhatsApp.	7 indicadores	5*1 2*0,5
7 – Participação e engajamento Examina aspectos que permitem a participação e a colaboração popular, inclusive indaga sobre o uso de ferramentas crowdlaw, e facilitação de acesso a grupos minoritários como mulheres e LGBTQIA+	10 indicadores	4*2 6*1
8 – Transformação digital Avalia o uso de sistemas e aplicativos que facilitem o acesso às audiências, processo legislativo e interação.	8 indicadores	5*2 3*1
9 – Dados Avalia as facilidades de obtenção de dados abertos (visualizações com uso de gráficos, infográficos, cartilhas, Web Service/API etc.)	6 indicadores	3*2 3*1

Fonte: Elaborado pelo autor com base em TI Brasil (2023).

As 9 dimensões do ITGP 2023 diminuíram a ênfase anteriormente dada aos aspectos nominais referentes à publicação de dados organizacionais, à despesa e à receita dos órgãos públicos, tal qual previsto na legislação infraconstitucional. Enquanto o ITGP 2022 dedicou 65% dos itens avaliativos ao tema, a edição de 2023 dedicou 59,74% (46 de 77), considerando-se as dimensões 1 a 5 como mais associadas aos deveres de transparência estritamente legais.

Para além do aspecto quantitativo dos itens de avaliação, a edição de 2023 trouxe inovações interessantes. A avaliação indagou, por exemplo, sobre o uso de ferramentas crowdlaw⁴⁴, perspectiva que utiliza tecnologias em prol da colaboração cívica na gestão pública. No capítulo seguinte, o conceito será mais bem explorado. Por ora basta saber que:

Originalmente proposta por Beth Noveck, a Crowdlaw consiste na ideia de que parlamentos e instituições públicas em geral trabalham melhor quando estimulam o engajamento cívico, aproveitando novas tecnologias para explorar diversas fontes de opinião, expertise e dados em cada estágio do ciclo de elaboração das leis e políticas públicas. (Crowdlaw [...], 2021).

Indagou-se diretamente se a casa legislativa possui canal para receber propostas legislativas por cidadãos e entidades (PE05), sem contar o modelo de participação popular, que exige quantidade mínima de assinatura de eleitores.

⁴⁴ “PE04. A casa legislativa possui ferramenta destinada à participação em formato de crowdlaw, em que cidadãos podem colaborar no texto da matéria?”

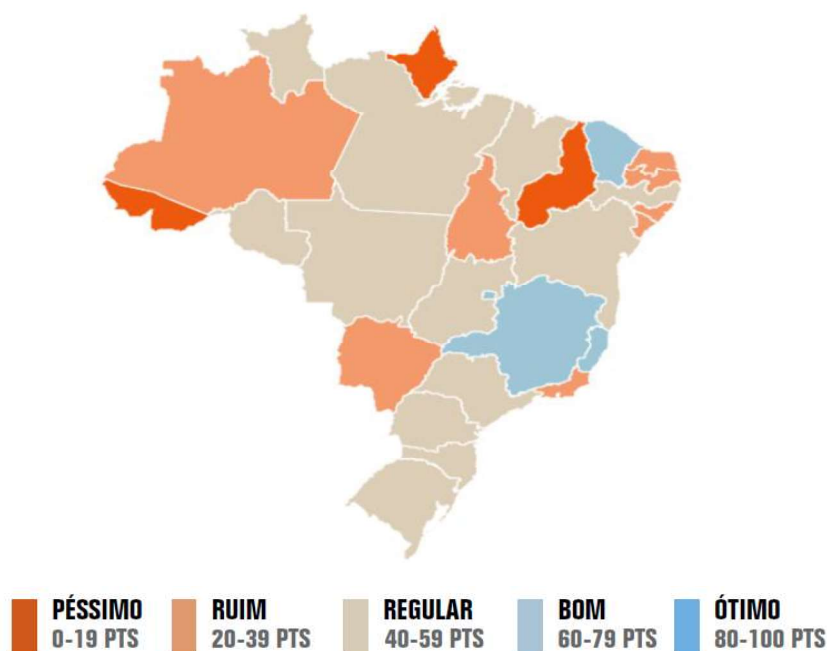
Talvez o ponto de maior mudança em relação à avaliação de 2022 se relacione com o momento de participação e colaboração popular. Enquanto no primeiro exame esses aspectos ficaram restritos ao controle social, na perspectiva de combate à corrupção, na avaliação de 2023, quem sabe em decorrência da natureza dos órgãos avaliados, exigiu-se uma abertura democrática muito maior, com franqueamento de acesso às pessoas comuns a todo o processo legislativo, inclusive com proposição de ideias para futuros projetos de lei.

Se na avaliação do poder executivo a transparência se iniciava com o processo licitatório, ou seja, depois que a decisão fora tomada para realização de determinada contratação, com termo de referência e projetos já concluídos, a do legislativo iniciava-se já na proposição.

Essa ordem de fatos permite inferir que no ínterim de apenas um ano, a TI Brasil avançou na avaliação de transparência pública, enfatizando aspectos muito caros ao governo aberto, numa perspectiva em que o cidadão participa e colabora com a atuação estatal, nos termos delineados por Insulza (2012), reformulando a relação estado-cidadão, na qual esse deixa de ser cliente daquele, passando a ser um efetivo colaborador (*citizen-to-government*) (Pinho, 2008). O questionário usado nessa avaliação, resumido no quadro 10, demonstra que os aspectos nominais, restritos ao que a legislação infraconstitucional prescreve, foram equilibrados com a indagação de itens avaliativos correlatos ao processo legislativo, participação, engajamento e, principalmente, interface de dados.

O contexto de maior exigência de transparência redundou em uma avaliação cujo resultado foi ainda pior para o Amapá do que aquele enfrentado pelo executivo no ano anterior. Dessa vez, o estado posicionou-se em penúltimo lugar, com apenas 18 pontos, à frente apenas do Acre (figura 9). A avaliação de aspectos mais efetivos repercutiu também nacionalmente, pois nenhum estado alcançou a classificação de ótimo. O DF, primeiro colocado, ficou com 75 pontos, seguido por ES (71), MG (69,8), CE (60,8). Na Região Norte, a maior classificação foi de regular: RO (44,9), PA (41,4) e RR (41,3).

Figura 9 - Resultados do ITGP 2023 – Assembleias legislativas e Câmara Distrital



Fonte: TI Brasil (2023), adaptado.

Embora tenha repercutido em jornais de grande circulação⁴⁵⁴⁶⁴⁷, o ranking não foi noticiado por qualquer mídia relevante localmente⁴⁸, tampouco recebeu atenção das autoridades competentes. O fato de ter dialogado com as mais modernas formas de transparência parece não ter sido notado. Se rankings nominais como a EBT estimulam um modelo de transparência nominal, seria possível pensar que rankings efetivos constrangeriam rumo à transparência efetiva. Todavia, dada a negligência com os resultados do ITGP, o futuro não parece animador.

Interessante notar que a opacidade da ALAP não é de agora. Estudo realizado por Brito e Assunção (2016) reconhecia a opacidade dos dados da folha de pagamento da casa de leis há alguns anos. Segundo os autores, o órgão dispunha de dados da folha de pagamento, mas os armazenava dentro de subpastas, como se

⁴⁵ Transparência Internacional lista melhores e piores casas legislativas do Brasil. CNN. 25 mai. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/transparencia-internacional-lista-melhores-e-piores-casas-legislativas-do-brasil-veja-ranking/> Acesso em 23 nov. 2023.

⁴⁶ Só 4 das 27 Assembleias Legislativas passam em teste de transparência. Estadão. 25 mai. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/so-4-das-27-assembleias-legislativas-passam-teste-transparencia-veja-ranking-nprp/> Acesso em 23 nov. 2023.

⁴⁷ Assembleias de 11 estados têm índice de transparência ruim ou péssimo. Folha de São Paulo. 24 mai. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/05/assembleias-de-11-estados-tem-indice-de-transparencia-ruim-ou-pessimo.shtml> Acesso em 23 nov. 2023.

⁴⁸ Encontrou-se uma única notícia veiculada a um blog local: Assembleia Legislativa do Amapá é a segunda pior em transparência do país, aponta levantamento. Ponto da Pauta. 28 mai. 2023. Disponível em: https://pontodapauta.com.br/noticia_view.php?id_noticia=127528 Acesso em 23 nov. 2023.

fosse uma boneca russa (mecanismo descrito como “Matrioska”), de tal modo que seriam necessários milhares de acessos para se criar uma simples lista dos servidores:

Na Matrioska a informação é fracionada em número que tende ao infinito, conservada em subpasta localizada dentro de subpasta que por sua vez também está contida em outra subpasta, em número n de vezes, como se fosse uma boneca russa – Matrioska. O mecanismo foi percebido no site da Assembleia Legislativa, que apresenta sua folha de pagamento fracionando a informação por meio do nome do servidor, cargo, mês, vínculo, status, etc., em número de combinações possível superior a 4 mil. [...] (Brito; Assunção, 2016, p. 4-5).

Assim, é possível dizer que a opacidade da ALAP não é pontual e, que até o momento o órgão, não mostrou vontade de transparência capaz de alterar o quadro. Os resultados do Radar Brasil Transparente, analisados anteriormente, corroboram com essa conclusão.

O exame realizado neste capítulo conduz a algumas reflexões interessantes. Destacam-se algumas.

Os rankings de transparência emergiram, ou pelo menos se intensificaram, a partir do momento que uma lei de acesso à informação foi aprovada. Muito embora a Constituição da República de 1988 preceituasse de forma evidente a existência desse direito, foi necessária uma ratificação legal. Segundo Rodrigues (2013) e Resende (2018), isso decorreu de uma resistência de órgãos influentes, como as Forças Armadas e o Itamarati. Para além desses órgãos, a cultura do sigilo e a falta de vontade de transparência parecem também contribuir para a opacidade.

Dos três rankings estudados, o único que aderiu eficazmente às teses do governo aberto foi o da Transparência Internacional Brasil. Já os rankings realizados por órgãos de controle ainda se amoldam sobremaneira segundo os preceitos legais, preocupados com o combate à corrupção e ênfase no controle social, deixando escapar o potencial ativo de participação e colaboração da população. Chama atenção que uma organização privada esteja mais atenta a esse aspecto do que as instituições públicas. Talvez se explique a distinção pela maneira como cada ranking foi elaborado: enquanto CGU e Atricon construíram a métrica de pesquisa a partir do entendimento de seus técnicos, a TI Brasil permitiu a participação de atores sociais, acadêmicos e gestores. É possível que a multiplicidade do olhar tenha conduzido a um resultado mais proveitoso.

Em geral, os rankings costumam repercutir nos meios de comunicação (Rodríguez, 2018)⁴⁹, demandando respostas dos gestores públicos, que ora tentam justificar a opacidade, ora atuam no sentido de buscar evoluir na avaliação. Como se observou, a EBT, talvez pela novidade ou quiçá pela natureza da entidade organizadora da escala, despertou amplo interesse social e midiático, ao ponto de prefeitos pedirem para participar da medição.

O caso do Rio Grande do Norte, avaliado com nota zero na primeira EBT, e alguns meses depois alcançou a nota acima de 9, demonstra que havendo vontade, faz-se necessário pouco esforço para implementar a cultura de transparência. Por outro lado, a resistência apresentada no Amapá, que após a aprovação da LAI nacional, levou 6 anos para regulamentar o direito no estado, indica pouca vontade de transparência.

Por não pertencer ao escopo da pesquisa, esta dissertação não investigou as razões de os demais rankings terem repercutido tão pouco, principalmente na mídia local. Sem a repercussão, o maior apelo deles, o da competitividade entre os entes, acaba por perder força. O ITGP, embora tenha indicado prática consentânea ao estado da arte do tema de transparência, não encontrou eco na mídia local ou entre os gestores públicos.

Buscando reforçar o discurso de que indicadores de transparência mais efetivos precisam ser considerados e repercutidos, o último capítulo desta dissertação analisará a transparência no Amapá segundo uma perspectiva processual, baseada nos ideais do governo aberto.

⁴⁹ “Las mediciones más populares suelen desarrollar rankings que tienen un amplio eco en los medios de comunicación social y que citan específicamente la posición y puntuación de cada una de las entidades que son objeto de medición” (Rodríguez, 2018, p. 74).

3 TRANSPARÊNCIA PROCESSUAL (NARRATIVA) NO ESTADO DO AMAPÁ

Após 13 anos de luta contra o câncer (linfoma não Hodgkin), Paulo Figueiredo foi submetido a um tratamento experimental chamado CAR-T (Bottalho, 2023). Apenas um mês depois da terapia, houve remissão total. O tratamento, experimental, foi realizado no Hospital das Clínicas de São Paulo, que atua em parceria com cientistas da USP, da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, da Fundação Hemocentro e do Instituto Butantan.

A técnica CAR-T utiliza as células de defesa do próprio paciente que, modificadas geneticamente, combatem especificamente as células cancerígenas (Butantan, 2022). A terapia é revolucionária, mas custa caro. Uma única aplicação pode chegar a um milhão de reais. Por esse motivo, as instituições paulistas atuaram em conjunto na construção de um novo centro de terapia celular em Ribeirão Preto, inaugurando “o maior programa de tratamento avançado para o câncer na América Latina” (Butantan, 2022).

Segundo a nota do Butantan (2022), o governo de São Paulo investiu 100 milhões de reais na construção do novo centro inaugurado em 2022. Um valor surpreendente, que provavelmente foi investido ao longo de 2021, mas que deve resultar em barateamento do tratamento para a população.

No Amapá, ao longo de 2021, o governo estadual investiu cerca de 14 milhões de reais em obras de infraestrutura física e tecnológica na área de saúde (Amapá, 2021). Ao passo que no mesmo ano anunciou investimento de 93 milhões de reais na construção de um viaduto de integração entre a zona norte e a oeste da capital (Amapá, 2021a).

Muito embora as realidades dos estados de São Paulo e do Amapá sejam muito distintas, não é desarrazoado indagar quais motivos levaram o governo amapaense investir quase 700% a mais em infraestrutura rodoviária do que em saúde. O tema da saúde é bastante caro à população do Amapá em decorrência da precariedade. Por exemplo, em 2004 o ministério público local moveu ação civil pública contra o estado por deixar faltar medicamentos para o tratamento do câncer. Em 2023, o MP denunciou que após acordos, sentenças e multas o governo continuou a deixar de prestar os serviços básicos aos pacientes da ala oncológica⁵⁰.

⁵⁰ “Os promotores de justiça de Defesa da Saúde, Wueber Penafort, coordenador do Centro de Apoio Operacional da Saúde (CAO-Saúde) e Fabia Nilci, coordenadora do CAO da Cidadania (CAO-Cid),

Para os intentos desta dissertação, o caso exemplifica perfeitamente toda a discussão traçada até aqui. Eis que, se a população soubesse, de maneira direta e simples, que o governo local escolheu investir em asfalto em vez de adquirir medicamentos para o tratamento de pacientes com câncer, qual seria a reação? Segundo Amartya Sen (2010), os governos geralmente fazem o que as pessoas pedem, e dificilmente entregam aquilo que não demandam. Para que as pessoas atuem como agentes, faz-se necessário garantias de transparência.

No exemplo em tela, nenhuma comunicação oficial explica as razões de escolhas dos governantes. Na verdade, as primeiras publicações já anunciaram a contratação das obras viárias, sem disponibilização de informações na fase de concepção dos projetos. Como se viu no capítulo 2, a legislação vigente exige a divulgação da motivação dos atos quando o próprio ato é publicado. Isso geralmente é feito com uso do burocratês⁵¹, com jargões do tipo “Considerando o interesse público [...]”⁵², publicados em diários oficiais de difícil acesso, leitura e compreensão. Assim, quando um edital é publicado, a decisão está tomada e as razões de escolha do governante não foram verdadeiramente reveladas.

Quando a administração pública omite seus processos, deixa de narrar como concebeu determinada política pública e impede que qualquer pessoa possa compreender as razões de escolha dos governantes. Ante as atuais possibilidades de divulgação de dados e informações, não há razões para que a população não tenha acesso aos passos iniciais de determinada ação estatal de relevante interesse.

Para entender melhor esse ponto, faz-se importante a compreensão do TCU sobre o dever de eficiência na alocação dos recursos públicos e de como isso importa para alcançar resultados relevantes para a sociedade:

A qualidade do gasto refere-se à forma como os recursos públicos são utilizados para atender às necessidades da sociedade. Isso inclui desde a aloca-

estiveram nesta segunda-feira, 4, em visita à Unidade de Alta Complexidade Oncológica (UNACON), do Hospital de Clínicas Alberto Lima (HCAL). Cumprimento de acordos e a procedência de denúncias recentes a respeito da falta de medicamentos e superlotação foram as causas desta diligência, que foi acompanhada por técnicos do Ministério Público do Amapá (MP-AP).” (MP, 2023).

⁵¹ O termo consta no dicionário Priberam com o significado de: “Linguagem ou terminologia própria dos burocratas, de difícil compreensão para o público em geral. “burocratês”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2023, <https://dicionario.priberam.org/burocrat%C3%AAs>. Acesso em 5 dez. 2023.

⁵² A ideia de interesse público suporta praticamente tudo: Tolstói, narrando o fracasso do conde Rostoptchin, governador de Moscou, em evacuar a cidade durante a invasão do exército de Napoleão, disse que “muitas outras vítimas pereceram e vão perecer em nome do bem público” (Tolstói, 2011, p. 1845).

ção adequada dos recursos para as áreas prioritárias, passando pela transparência dos gastos realizados e das decisões que os embasaram, até a utilização eficiente desses recursos, evitando desperdícios e garantindo o melhor resultado possível para o investimento público. (TCU, 2023, p. 6).

Segundo o TCU, as decisões de como os gastos públicos serão realizados também devem ser transparentes. O órgão ainda cita algo bastante interessante: “alocação adequada dos recursos para as áreas prioritárias”. O que seria alocação adequada de recursos? E quais seriam as áreas prioritárias? Não há como responder abstratamente. É dever da administração pública responder, com clareza, como gasta os recursos e quais áreas entende como prioritárias.

No setor público, nenhuma grande decisão pode ser tomada instantaneamente. No âmbito legislativo, dada a natureza coletiva das instituições, as leis passam necessariamente por um processo cujas diretrizes, ritos e competências constam grafados na Constituição Federal⁵³. Já no executivo, tanto o processo de contratações públicas quanto o de responsabilização são regulados por leis⁵⁴, exigindo em ambos uma sequência de atos que garanta isonomia de tratamento, imparcialidade, moralidade e tantos outros mandamentos jurídicos.

São nos processos que as histórias de uma grande decisão são contadas. É verdade que os bastidores, o lobby, as influências (devidas e indevidas) dificilmente constarão nesses processos. Entretanto, ao abrir o acesso a eles o gestor dá informações e tempo aos indivíduos acompanharem o que será feito com os recursos públicos.

Nesse contexto, faz-se necessário avaliar como a administração pública amapaense tem disponibilizado dados e informações referentes aos seus processos. Para entender como isso é feito, foram selecionados tipos processuais que abarcam amplo espectro da gestão pública, quais sejam: processo legislativo (ato inaugural das leis e deveres estatais), de contratação (meio de concretização de políticas públicas) e de responsabilização (meio de correção de distorções disciplinares).

Mas antes de analisar cada tipo processual, é preciso esclarecer o que se entende por transparência processual e como ela se associa às garantias de transparência.

⁵³ O processo legislativo é regulado na CR/88 nos artigos 59 a 69.

⁵⁴ O processo de contratação é regulado, em grande parte pela Lei nº 8.666/93, que foi substituída no fim de 2023 pela Lei nº 14.133/2021. Já os processos de responsabilização são regulados por uma série de leis, tais como a lei do processo administrativo (Lei nº 9784/1999), lei anticorrupção (Lei nº 12846/2013), leis orgânicas dos tribunais de contas.

3.1 A TRANSPARÊNCIA PROCESSUAL COMO LIBERDADE INSTRUMENTAL

Conforme indicado no capítulo 1, a transparência pode focar resultados ou processos (Heald, 2006). O foco nos resultados seleciona determinados eventos, omitindo os caminhos que conduziram à tomada de decisão. Para Heald (2006), os eventos são pontos ou estados mensuráveis, resultados de um ou mais processos. O edital de uma licitação, um contrato, uma nota fiscal, são todos eventos que, se isolados, não comunicam efetivamente.

O ato inaugural de uma licitação não é o edital. Pelo contrário, antes do documento ser publicado, uma miríade de atos, decisões e tramas se desenrolaram. Com a publicação do edital, a administração já se decidiu se comprará medicamentos para tratamento do câncer ou se construirá um viaduto. A partir daí, o controle social limita-se a acompanhar os atos de conformidade, buscando evitar fraudes e improbidades.

Recente iniciativa de escuta popular abriu consulta pública indagando à população qual uso dar à Fortaleza de São José de Macapá (Amapá, 2023a)⁵⁵. Antes de licitar as obras de revitalização do forte, o governo estadual pediu participação social que, em uma semana, recebeu mais de mil contribuições (Amapá, 2023c). A medida até poderia estar consentânea com os ideais de governo aberto, mas decorre de uma exigência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), não fazendo parte de uma cultura organizacional amapaense, conforme será mais bem entendido no tópico seguinte. Além disso, a escuta foi realizada na forma de um questionário com possibilidades fechadas, ou seja, já havia um projeto pré-concebido e não houve genuína vontade de buscar conhecer as ideias e saberes populares sobre os usos possíveis do espaço.

A abertura processual da administração pública alicerça possibilidades de participação social antes da tomada de decisão, podendo contribuir para melhorá-la ou mesmo alterá-la. Internacionalmente há experiências de decisão coletiva (*crowdsourcing*) revelando que “uma multidão pode gerar resultados mais produtivos e inteligentes do que uma pequena elite agindo de modo concentrado” (Monteiro, 2021, p. 47). No entanto, para uma efetiva participação, a população necessita ser atraída por uma efetiva transparência.

⁵⁵ A pergunta a ser respondida foi esta: “Qual ocupação da Fortaleza você quer ver?”

No caso exemplificado no início deste capítulo, qual seria a resposta social caso o governo estadual divulgasse a intenção de contratar uma obra de quase 100 milhões de reais para construção de um viaduto, quando, desde 2004 sofre ação judicial para adquirir medicamentos oncológicos? Se essas informações estivessem organizadas, inclusive comparadas, a resposta social provavelmente seria enérgica. Amartya Sen (1999; 2010; 2011) mais de uma vez lembra que em países de democracia efetiva as fomes coletivas são evitadas, justamente porque há pressão popular e midiática.

No entanto, parece improvável que um modelo de governança baseado na opacidade, de repente se lance a informar a população deixando claro que não está tratando adequadamente pessoas com câncer. Nesse contexto, parece razoável ao menos exigir que os processos sejam abertos desde o início e que se permita, com pequenos ajustes de comunicação, como se verá na parte final deste capítulo, informar as pessoas o que está acontecendo e o que vai acontecer no âmbito da gestão pública.

Os processos contam as histórias dos eventos. São eles que trazem os atos menores, os detalhes que não constam nas justificativas formais publicadas em diários oficiais. E não há que se falar em impossibilidades técnicas, já que cada vez mais a gestão pública está digitalizada, com processos eletrônicos publicáveis em tempo real. Salvo raríssimas exceções, todos os processos administrativos são públicos⁵⁶. O governo federal, inclusive, dispõe gratuitamente de um portal nacional de contratações públicas (o PNTP), no qual é possível publicar os planos de contratações anuais, o que exige da administração transparência das aquisições que pretende realizar.

A transparência processual alinha-se às balizas de uma comunicação mais efetiva nos termos expostos no capítulo 1, em especial nas obras de Oliveira, Ckagnazoff (2022) e Heald (2006), além de adequar-se aos ideais do governo aberto. Essa perspectiva de transparência serve como ferramenta ao cidadão que deseja realizar o controle prévio (controle antes da realização do ato), suscitando reivindicações, colaborações, melhorias, impedimentos. Se implementada, suscita a atuação das pessoas como agentes, nos termos definidos por Sen (2010; 2011), configurando-se como as garantias de transparência de que fala o filósofo indiano.

⁵⁶ O art. 37 da Constituição Federal é claro ao estabelecer a publicidade como um princípio geral da administração pública. Uma exceção legítima, *inter alia*, está na compra de armas pelas forças armadas, com omissão da quantidade, local de estoque etc., pois ao revelar esses dados, a segurança nacional estaria sendo colocada em perigo.

As histórias contadas pelos processos também atenuam a opressão da violência, denunciada por Han (2017), pois é difícil imaginar que a massa de dados despejada sobre o sujeito possa engajar, emulando processos de participação cidadã. No mesmo sentido, acata, pelo menos em parte, a crítica de Berardi (2019), que vê no acúmulo de informações a eliminação das redundâncias, a diminuição da consciência e o fim do futuro. Contar histórias, no sentido metafórico e poético empregado por Krenak (2019), aproxima as pessoas, dá nome àquilo que nos cerca e pode ajudar a adiar o fim do mundo⁵⁷.

Traçada a relação entre transparência processual e garantias de transparência, a seguir serão analisados 3 processos no âmbito do governo estadual amapaense e municípios do Amapá.

3.2 PROCESSO LEGISLATIVO

De todos os processos, talvez o que exija maior carga de transparência seja o legislativo. Isso tem razão de ser na natureza jurídica das casas de leis: são elas as mais capazes de tolher a liberdade individual. Segundo o modelo constitucional vigente, as pessoas são livres para fazer tudo o que não está proibido em lei⁵⁸. Portanto, há razão em Waldron (2003) quando afirma que toda lei criada repercute na esfera de direitos individuais.

Por outro lado, o Estado só pode fazer o que está previsto em lei⁵⁹. Logo, a atuação do poder executivo está intrinsecamente associada à do legislativo. No modelo de gestão pública brasileiro, o planejamento estatal consolida-se basicamente em três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), com vigência de 4 anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com vigência de 1 ano; e, Lei Orçamentária Anual (LOA), também com um ano de vigência. Em tese, todas as ações governamentais precisam estar contempladas nessas leis.

⁵⁷ Ante os iminentes colapsos que o futuro promete, é possível remediar um tanto o fim do mundo contado histórias. Contar histórias pode dar um pouco mais de tempo para a humanidade à medida que devolve a atenção para as pessoas, os animais, a natureza. Desviar das coisas e dos números talvez seja realmente uma possibilidade. Do ponto de vista da gestão pública, as histórias são contadas em processos. A história de uma obra está no processo de contratação (desde a formulação da ideia até a entrega do objeto); a história de uma pena está no processo disciplinar; a história de uma lei está no processo legislativo.

⁵⁸ A norma constitucional preceitua que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (CR/88, art. 5º, II).

⁵⁹ Princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição.

Por essas razões, o processo legislativo necessita ser o mais transparente possível. No caso do Amapá, cuja recente pesquisa realizada pela TI Brasil indicou baixíssimo grau de transparência, o exame de como o processo legislativo é publicado tem grande relevância.

3.2.1 Processo legislativo estadual

O processo legislativo mais das vezes passa despercebido dos acadêmicos, cujos estudos concentram-se em grande medida na lei já aprovada (direito positivo) e como ele é implementado (jurisprudência), de modo que a ciência que o estuda, a legística, ainda é um conhecimento pouco conhecido no Brasil (Soares, 2007)⁶⁰. No âmbito nacional, as pautas das casas legislativas são acompanhadas diuturnamente pelos grandes veículos de mídia⁶¹, contudo, localmente, não se observa o mesmo comportamento. Basta uma pesquisa rápida nos jornais para verificar a quase completa ausência da pauta legislativa.

No caso nacional, boa parte do trabalho de acompanhamento da agenda legislativa é facilitado pelo modelo de publicidade adotado pelos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados⁶² e do Senado⁶³, que permitem o acompanhamento integral do processo legislativo (desde a proposição, emendas, discussões, requerimentos, pareceres, até as deliberações, vetos e sanções). O site da Câmara dos Deputados, por exemplo, permite a pesquisa e o acompanhamento das proposições de modo fácil, inclusive com cadastro de e-mail para receber notificações de eventual tramitação de projeto de interesse. Como se verá ao fim deste capítulo, a instituição dispõe também de técnicas que permitem a participação popular em certo grau.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amapá (ALAP) também possui portal institucional⁶⁴ onde se hospedam as normas aprovadas por ela. No geral, o site reporta a legislação e alguns eventos do processo legislativo. No entanto, há graves

⁶⁰ Brito e Tostes (2023) utilizaram a legística em estudo do processo legislativo da ALAP sob o foco conceitual da legislação simbólica, concluindo que boa parte das leis aprovadas por essa casa legislativa não possui efeitos práticos, mas se constitui legislação simbólica, na acepção empregada por Marcelo Neves (2016).

⁶¹ Faz parte da cultura jornalística brasileira a presença de repórteres fixos de grandes jornais no Congresso Nacional, acompanhando as discussões ocorridas no Plenário e nas comissões.

⁶² <https://www.camara.leg.br/>

⁶³ <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>

⁶⁴ <http://www.al.ap.gov.br/>

problemas que despertam atenção, pois tolhem a transparência e o acesso às informações.

De início, relata-se um fato interessante: o repositório de normas da ALAP reporta resultados em ordem cronológica inversa (da lei mais nova à mais antiga). Portanto, se for aplicado o filtro de um ano específico, em tese todas as leis aprovadas naquele ano deveriam ser informadas. Porém, há lacunas na listagem (figura 10). Uma delas, bastante simbólica, é justamente referente à LAI estadual (Lei nº 2.149/2017).

Figura 10 – Listagem de leis da ALAP com filtro de ano aplicado

Lei Ordinária 2169, de 28/04/17	Institui o Fundo de Combate à Improbidade Administrativa e à Corrupção do Ministério Público do Estado do Amapá e dá outras providências.	6430	28/04/2017
Lei Ordinária 2166, de 17/04/17	Altera a Lei nº 1.715, de 07 de Dezembro de 2012 e dá outras providências.	6422	17/04/2017
Lei Ordinária 2152, de 16/03/2017	Institui o Dia Estadual dos Protetores dos Animais.	6402	16/03/2017
Lei Ordinária 2148, de 14/03/17	Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá e dá outras providências.	6400	14/03/2017
Lei Ordinária 2147, de 14/03/17	Altera a Lei nº 1.724 de 21 de Dezembro de 2012, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.	6400	14/03/2017
Lei Ordinária 2138, de 03/03/17	Altera a Lei nº 2.100, de 28 de Setembro de 2016, e dá outras providências.	6393	03/03/2017

Fonte: Site da ALAP (posição do dia 12/12/2023, 5h:26m).

Como se vê, a listagem salta da Lei nº 2.148 para a 2.152, 2.166 e 2.169. A LAI estadual, assim como as leis contidas nos intervalos omitidos (2.150, 2.151 etc.) não foram localizadas no repositório da ALAP (figura 11).

Figura 11 – Busca pela Lei nº 2.149/2017 no repositório de leis da ALAP

Assembleia Legislativa do Estado do Amapá

INSTITUCIONAL ATIVIDADE LEGISLATIVA PARLAMENTARES COMUNICAÇÃO DIÁRIO OFICIAL TRANSPARÊNCIA CÉDULA C CONTATO

BUSCAR LEGISLAÇÕES (0)

Filtrar

Por tipo: indiferente

Por número: 2149

Por ano: 2017

Por palavra-chave:

Buscar

Fonte: Site da ALAP (posição do dia 12/12/2023, 5h:33m).

O fato revela que o site não respeita o princípio da integridade, previsto na Lei nº 12.527/2011, segundo o qual a informação não pode ser modificada. No caso em tela, o processo legislativo está amputado, com omissão de leis. Para além da integridade, as lacunas na listagem ferem a confiança legítima que a sociedade deposita no legislador, pois omite normas que podem afetar a esfera individual de atuação.

O repositório da ALAP possui 82.990 proposições, divididas em 8 categorias distintas (tabela 7), das quais apenas 5 referem-se à projetos que podem redundar em lei (sentido amplo, incluindo emenda à constituição, decreto legislativo e resolução).

Tabela 7 – Proposições da ALAP em 12/12/2023

Proposições	Natureza jurídica	Quantidade	%
Projeto de Decreto Legislativo	Projeto de lei (sentido amplo)	1.460	1,76%
Projeto de Lei Complementar		215	0,26%
Projeto de Lei Ordinária		5.755	6,93%
Projeto de Resolução		374	0,45%
Proposta de Emenda Constitucional		157	0,19%
Indicação	Sugestão ¹	33.755	40,67%
Moção	Manifestação ²	2.922	3,52%
Requerimento	Pedido ³	38.352	46,21%
Total		82.990	

Notas:

¹ “Espécie de proposição pela qual o parlamentar sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre matéria de sua iniciativa exclusiva” (Congresso Nacional, s/d).

² “No costume legislativo, é uma espécie de requerimento que visa expressar a manifestação da Casa Legislativa em razão de um fato que enseje repúdio, louvor, apoio, desconfiança, solidariedade, regozijo, entre outros” (Congresso Nacional, s/d).

³ “Espécie de proposição por meio da qual o parlamentar formaliza, por escrito ou verbalmente, pedido a ser decidido pelo Presidente da Casa ou de comissão, pelo Plenário ou pelas Comissões” (Congresso Nacional, s/d).

Fonte: elaborado pelo autor.

Das mais de 80 mil proposições, mais de 77 mil referem-se a indicações e requerimentos, sem cunho normativo e de pouco impacto social ou jurídico. O site da ALAP que reúne as proposições legislativas é de difícil manuseio. Embora contenha filtros de pesquisas, reporta mal os resultados: por exemplo, não possui indexadores, de modo que a busca por palavras-chave se limita à ementa, que mais das vezes não identifica adequadamente o objeto da proposição. Soma-se a isso o fato de os filtros

distinguirem pontos (a pesquisa por 2148 é diferente da 2.148) e considerem o zero do lado esquerdo (para o site 10 é diferente de 010 ou 0010). Nesse contexto, a quantidade de proposições atrapalha o acesso ao processo legislativo.

Note-se que a plataforma sequer permite a classificação entre as proposições aprovadas das ainda em tramitação. Outra omissão da ferramenta está na falta de filtros que possam identificar projetos de lei ou de emenda à constituição de origem popular⁶⁵.

Outro ponto de dificuldade de acesso está no formato dos documentos. Embora o mapa do site da ALAP indique a existência do Silegis (Sistema de Informações do Legislativo)⁶⁶, que auxilia os parlamentares no processo de elaboração das leis – desde o protocolo eletrônico do projeto até a publicação da lei –, os projetos são iniciados e tramitados em formato físico, para depois serem digitalizados e disponibilizados no repositório. Esse formato não apenas fere o preceito de dados abertos, dificultando a leitura por máquinas, a pesquisa por filtros e o cruzamento de informações, como cria um intervalo de tempo entre a execução do ato e a sua efetiva disponibilização.

Quanto ao conteúdo do processo disponibilizado, apenas alguns eventos são publicados, como o texto inicial do projeto, mensagem do governo (quando o PL advém do poder executivo), e relatórios das comissões. O processo, em seu inteiro teor, é omitido. Um caso concreto exemplifica bem a questão.

O PL nº 22/2023 do GEA visa criar a política de agroecologia e produção orgânica do estado, e foi encaminhado à ALAP, no dia 1/12/2023, sob mensagem 37/2023-GEA. Além da mensagem, que em uma página justifica o PL, nada mais foi encaminhado com a proposição da lei. Ocorre que em pesquisa na internet, descobriu-se que pelo menos, desde 2017, a política já era discutida pelo governo estadual (Diário do Amapá, 2017) e que, em novembro de 2023, o Instituto Mapinguari⁶⁷ lançou uma campanha cobrando o envio do PL ao poder legislativo (Diário do Amapá, 2023).

⁶⁵ Diferentemente da Constituição Federal, a do Constituição do Amapá permite Proposta de Emenda de iniciativa popular.

⁶⁶ <http://silegis.al.ap.gov.br/seleg/> (consta como acesso proibido). Tentativa de acesso no dia 12 dez. 2023.

⁶⁷ Trata-se de uma Organização Não Governamental da Amazônia fundada em 2015 com propósito de atuar em ações de defesa, preservação do meio ambiente, bem como incentivando a promoção do desenvolvimento sustentável da Região (Mapinguari, 2023).

A comunicação oficial do governo estadual, ao tratar da matéria, vinculou a política à Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2023 (COP 28) anunciando que o PL foi construído

[...] a partir do diálogo entre a sociedade civil e as comunidades agrícolas, durante escutas públicas realizadas pelo Governo do Estado em 11 municípios. Ao todo, 388 lideranças rurais foram mobilizadas, resultando em 219 propostas [...] (Amapá, 2023b).

Ocorre que nenhum desses fatos foi citado na mensagem 37/2023-GEA, tampouco o PL contém as escutas realizadas e a comprovação de que a comunidade foi realmente considerada.

O exemplo é emblemático por indicar que mesmo nos casos em que há atuação popular, o processo legislativo perde dados e informações, por omitir o contexto e as eventuais contribuições sociais. Sobre o tópico, é pertinente observar que a ALAP não possui qualquer canal efetivo de comunicação com a população. Nem ao menos há o eSIC. No campo “Fale conosco”, há apenas uma lista dos telefones e e-mails dos setores do órgão.

Brito e Tostes (2023), ao estudarem a elaboração das leis de fomento no estado do Amapá nas legislaturas de 2015-2018 e 2019-2022, observaram que nenhuma das leis aprovadas nesse período teve efetiva participação popular. Das 12 leis estudadas, apenas 2 possuíam indicativo de consulta pública. No entanto, mesmo essas leis não evidenciaram que a participação popular foi realmente considerada, como anota Assunção (2019) ao discutir a Lei nº 2.333/2018, que regulamentou as políticas públicas de incentivo à tecnologia e inovação do estado:

Em novembro de 2017, a Secretaria abriu em seu sítio eletrônico uma chamada pública para o preenchimento de formulário com vistas à participação popular na minuta do projeto de lei (PORTAL GOVERNO DO AMAPÁ, 2018). Apesar dessa possibilidade, nem antes e nem após a aprovação da lei houve prestação de contas do impacto da chamada pública (abrangência e número de contribuições), sobretudo em um estado como o Amapá onde o acesso à internet ainda é precário. Além da chamada pública, a SETEC organizou 10 (dez) reuniões presenciais com os setores produtivos do estado (DIÁRIO DO AMAPÁ, 2017). No entanto, a divulgação do material produzido nessas reuniões também não foi publicizado. Ou seja, não houve a demonstração com clareza do caminho percorrido para a aprovação do texto.

[...]

A Lei nº 2.333/2018 nasceu a partir de um simulacro de chamada pública e em um curto espaço de tempo demandará revisão, ou pior entrará para a estatística das leis que não pegaram porque não foi fruto de uma elaboração qualificada, de um debate plural (Assunção, 2019, p. 31-34).

O contexto revela que a ALAP possui recursos para realizar uma divulgação adequada do processo legislativo, mas nem por isso faz uso. As proposições legislativas que tramitam naquela casa de leis são pobres em informações, e mesmo essas informações são de difícil acesso.

3.2.2 Processo legislativo nos municípios

Conforme visto no capítulo 2, o cenário da transparência na esfera municipal mostra-se muito precário. No levantamento realizado pelo Radar Nacional de Transparência ocorrido entre os meses de junho e setembro de 2023, constava que 3 câmaras de vereadores do Amapá não possuíam sítio eletrônico: Itaubal, Pracuúba e Serra do Navio. Porém, no levantamento realizado nesta dissertação (dias 11 a 14/12/2023), observou-se que a Câmara de Itaubal possuía site, muito embora não publicasse nem dados relativos à gestão orçamentária e financeira, nem relativos às matérias legislativas. Tudo indica que o sítio eletrônico passou a ser utilizado após o levantamento realizado pelos tribunais de contas.

Assim, restam ainda 2 Câmaras Municipais sem página na internet no âmbito no estado do Amapá, o que representa 12,5% entre as casas de leis municipais. Para se ter uma ideia, no Brasil todo, das mais de 8 mil instituições fiscalizadas no RNTP, apenas 60 não possuíam portal (0,75%).

Mesmo entre as câmaras de vereadores do Amapá que possuem portal, o resultado é desanimador. Das 16 Câmaras, apenas 2 publicam as suas leis e demais atos normativos na integralidade (Porto Grande e Santana), enquanto 4 (Ferreira Gomes, Laranjal, Macapá, Vitória do Jari) publicam parcialmente (gráfico 4), ou seja, há lacunas injustificáveis no rol de leis municipais – nem todas as leis aprovadas por essas casas constam no site. Para citar um exemplo, a Câmara Municipal de Macapá organiza as leis fora da ordem cronológica, dificultando a localização do ato legislativo e até mesmo a percepção de que há as citadas lacunas. Na figura 12 é possível verificar que a Lei nº 1.135/2001 (ID 3) é sucedida pela Lei nº 1.186/2002 (ID 4). As leis anteriores a 1.135 e contidas no intervalo entre 1.135 e 1.186 não constam no site.

Figura 12 – Listagem de leis da Câmara Municipal de Macapá, sem filtro aplicado.



Câmara Municipal de Macapá

Institucional Atividades Vereadores Comunicação Diário Oficial Transparência Contato

Portal da Transparência

Por Tipo: Por Número: Por Ano: Palavra Chave:

Buscar

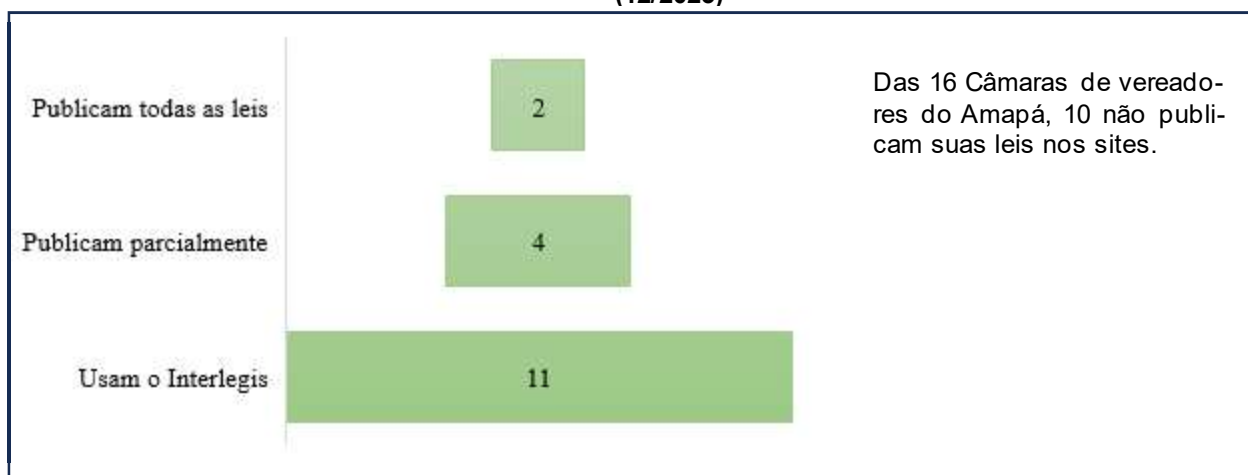
Resultados da Busca:

ID	Número	Tipo de Lei	Exercício	Resumo
3	1135/2001	Lei Orçamentária	2002	Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2002 Estima as receitas e fixa as despesas do Município de Macapá para o exercício de 2002. *Publicação Diário Oficial
4	1186/2002	Lei Orçamentária	2002	Dispõe sobre o Plano Plurianual para o Governo do Município de Macapá para o quadriênio 2002 - 2005, e dá outras providências.
5	1295/2003	Lei Orçamentária	2004	Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2004 e dá outras providências.
6	1403/2004	Lei Orçamentária	2005	Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2005 Estima as receitas e fixa as despesas do Município de Macapá para o exercício de 2005.

Fonte: Site da CMM (posição do dia 27/02/2024, 19h:48m).

A capital, Macapá, até o ano passado não publicava suas leis. Neste ano, após o segundo ciclo de transparência do RNTP, finalmente iniciou processo de publicação, embora ainda de forma insuficiente.

Gráfico 4 – Cenário de publicação das leis em câmaras municipais do estado do Amapá (12/2023)



Fonte: Elaborado pelo autor.

Todas as câmaras que publicam suas normas o fazem por meio de arquivo que não permite edição (na maioria dos casos são documentos digitalizados), o que contraria o preceito dos dados abertos prescrito pela LAI e pelo paradigma do governo

aberto. Isso se dá principalmente porque nenhuma delas utiliza sistema eletrônico para elaboração das normas, muito embora 11 das câmaras municipais⁶⁸ utilizem o Interlegis⁶⁹, sistema desenvolvido pelo Senado Federal em 1997, aperfeiçoado e distribuído gratuitamente para todas as casas legislativas do país desde 2005 (Senado Federal, s/d).

Sobre o uso do Interlegis, a ferramenta permite o armazenamento e a consulta das leis de modo que facilite o acesso à informação, uma vez que ele foi desenvolvido segundo diretrizes de usabilidade e acessibilidade (Senado Federal, s/d). Todavia, com exceção de Porto Grande e Santana (figura 13), as demais câmaras que usam a ferramenta não possuem formas acessíveis de informação, publicando as leis ou em listas, ou em pastas (figura 14).

Figura 13 – Modelo de publicação de leis da Câmara Municipal de Porto Grande

Pesquisar Matéria Legislativa

Pesquisa Textual Fazer nova pesquisa

Pesquisa detalhada concluída com sucesso! Foram encontradas 393 matérias.

Resultados

ASO 21/2023 - ATA DE SESSÃO ORDINARIA [PDF]

Ementa:
ATA DA 21ª SESSÃO ORDINÁRIA 11 DE JULHO DE 2023.

Apresentação: 11 de Julho de 2023
[Texto Original](#)

ASO 20/2023 - ATA DE SESSÃO ORDINARIA [PDF]

Ementa:
ATA DA 20ª SESSÃO ORDINÁRIA 04 DE JULHO DE 2023.

Apresentação: 4 de Julho de 2023
[Texto Original](#)

¹ Listagem surge após aplicação do filtro ano: 2023. Pesquisa dia 12/12/2023.

Fonte: <https://sapl.portogrande.ap.leg.br/>

⁶⁸ Amapá, Calçoene, Cutias, Ferreira Gomes, Laranjal, Macapá, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande, Santana e Tartarugalzinho.

⁶⁹ <https://www12.senado.leg.br/interlegis/produtos/portal-modelo>

Figura 14 - Modelo de publicação de leis da Câmara Municipal de Laranjal do Jari¹

Legislação Municipal

por Interlegis — última modificação 27/07/2017 10h58

Acervo com os textos integrais das normas jurídicas do município. (se a Casa Legislativa tiver um sistema de processo legislativo esta pasta pode ser substituída por um link)

Título	Autor	Tipo	Modificado
Leis Municipais ano 2023	adm	Pasta	05/04/2023 11h41
Leis Municipais ano 2022	adm	Pasta	11/10/2023 12h35
Leis Municipais ano 2021	adm	Pasta	11/10/2023 12h37
Leis Municipais ano 2020	adm	Pasta	27/04/2023 11h00
Leis Municipais ano 2019	adm	Pasta	13/10/2023 11h47
Leis Municipais ano 2018	adm	Pasta	24/12/2020 10h44

Fonte: <https://www.laranjaldojari.ap.leg.br/>. Pesquisa dia 12/12/2023.

Note-se que para uso do Interlegis basta um acordo de cooperação com o Senado Federal. O programa inclusive oferta treinamento para o uso adequado da ferramenta. Disponibiliza também o SAPL - Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, tecnologia que permite a elaboração digital do processo legislativo⁷⁰. As únicas entidades que usam em alguma medida o SAPL são as Câmaras de vereadores de Porto Grande e de Santana (figura 15).

Figura 15 – Leiaute do SAPL



Fonte: Senado Federal (s/d).

⁷⁰ Entre suas principais funções estão: elaboração de proposições, protocolo e tramitação das matérias legislativas, organização das sessões plenárias, manutenção da base de leis e consultas às informações sobre mesa diretora, comissões, parlamentares, ordem do dia, votações etc. (Senado Federal, s/d).

Sobre o processo legislativo, mesmo que 11 câmaras tenham acesso ao SAPL, nenhuma delas disponibiliza o processo legislativo em sua totalidade. Na verdade, apenas as Câmaras de Porto Grande e de Santana publicam os projetos de lei e alguns atos do processo, como relatórios e pareceres. As demais, incluindo Macapá, não publicam nem ao menos o PL.

Em relação à participação popular, nenhuma das entidades pesquisadas possui canal de comunicação para colaboração no processo legislativo. O que possuem é o eSIC, nos termos da LAI.

O levantamento referente ao processo legislativo das câmaras de vereadores municipais indica que a situação é talvez mais grave do que aquela evidenciada pelo RNTF e pelo ITGP. As câmaras municipais amapaenses, em sua totalidade, não possuem qualquer forma de comunicação efetiva com a população. A maioria delas, 14 (87,5%), não publica sequer o projeto de lei.

3.3 PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

As contratações são fundamentais para a administração pública manter-se, prestar serviços e realizar políticas públicas. A execução dos serviços, por exemplo, pode ser realizada de forma direta, como no caso de um departamento de trânsito composto por servidores públicos, ou indireta, quando uma secretaria de infraestrutura contrata empresas privadas para construção de obras e execução de serviços de engenharia.

Todas as contratações públicas se submetem a um regime jurídico próprio definido na Constituição Federal⁷¹, que exige licitação. Há casos em que a licitação é dispensada ou considerada impossível, mas o gestor tem o ônus de comprovar a legalidade de cada situação. Segundo o regulamento vigente, a licitação deve preservar a igualdade de participação, ou seja, qualquer interessado que preencha os requisitos legais (o gestor não pode criar exigências), pode concorrer à contratação. Em decorrência desse pressuposto, o certame público exige um processo transparente.

⁷¹ “Art. 37, [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Este tópico analisará a transparência dos certames públicos do governo do estado do Amapá e das prefeituras municipais.

3.3.1 Licitações estaduais

As licitações executadas pelo governo do estado do Amapá são centralizadas e realizadas por um único órgão desde 2016, com a criação da Central de Licitações (CLC) no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (PGE)⁷². Antes disso os certames eram conduzidos por cada secretaria, em processos físicos. A CLC foi criada para mudar esse quadro, com o intuito de “dar maior transparência, eficiência, celeridade e eficácia aos processos administrativos de aquisição governamental [...]” (TCE, 2021).

Recentemente a CLC foi transformada pela Lei Complementar Estadual nº 152/2023 na Secretaria de Estado de Compras e Licitações, a qual incorporou todos os procedimentos licitatórios que ocorriam na PGE. Na mensagem enviada à Assembleia Legislativa (Mensagem 01/2023), o governador justificou a criação da secretaria como necessidade de aperfeiçoamento da administração e intenção de construir uma boa governança pública. A mensagem não deixou claro quais impeditivos havia na PGE para alcançar esses objetivos.

Desde a implantação da CLC, as licitações ocorrem em processos eletrônicos por meio do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA)⁷³, que possui módulo aberto, acessível sem exigência de cadastro prévio (figura 16).

Figura 16 – Tela de abertura do SIGA

Data Abertura	Número	Objeto	Órgão	Procedimento	Ações
21/12/2023 08:30:00	175/2023	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE LIMPEZA, INCLUINDO MATERIAL DE PISCINA E JARDINAGEM	PGE	PREGÃO ELETRÔNICO	Download
21/12/2023	177/2023	AQUISIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR - TERMO DE COMPROMISSO Nº 20241992-8	SEED	PREGÃO ELETRÔNICO	Download

Fonte: sigap.gov.br

⁷² A CLC foi criada pela Lei Complementar nº 89/2015.

⁷³ <http://sigap.gov.br>

Embora o processo licitatório seja totalmente eletrônico, o acesso público ainda é pautado em eventos. O sistema não permite o acesso ao processo administrativo que originou o certame, deixando de disponibilizar informações e documentos relativos à decisão que decidiu pela contratação. Em alguns casos, de forma excepcional, algumas informações preliminares são disponibilizadas, como o estudo técnico preliminar para contratação de empresa especializada no fornecimento de nutrição parenteral manipulada e industrializada pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA)⁷⁴. No entanto, a informação só tem o acesso franqueado no momento de publicação do edital, nos termos já discutidos da LAI, que exige a divulgação da motivação do ato no momento de sua execução, o que acaba por permitir o controle de conformidade, mas impede a participação popular na tomada de decisão.

A plataforma está estruturada a atender às pessoas interessadas na disputa, publicando apenas o edital e seus anexos. Em alguns casos, mesmo os anexos do edital são omitidos, como termos de referências e projetos.

Ao fiscalizar a entidade, em 2021, a equipe de auditoria do TCEAP relatou que a CLC não realizava planejamento estratégico voltado para aquisições, tendo como consequência

[...] falta de informações para subsidiar o processo decisório da organização; desconhecimento dos riscos envolvidos nas aquisições; realização de aquisições sem o alinhamento à diretrizes estratégicas; planejamento de compras remanesce operacional e nunca estratégico (TCE, 2021, p. 17).

A fiscalização também reportou que a competitividade é afetada pela diminuição da participação de fornecedores locais, que se afastam em decorrência da falta de transparência dos processos de pagamentos.

Tais fatos indicam que falta transparência tanto no início dos processos licitatórios, com omissão das informações que conduziram a decisão do gestor, quando da conclusão dos contratos, com opacidade dos pagamentos.

Em teste do SIGA, buscou-se informações a respeito da construção do viaduto da rodovia Duca Serra, anteriormente citado. Na busca por “objeto/item produto”, com a palavra-chave “Viaduto”, nenhum resultado foi reportado. Também não houve resultados para os termos “Duca Serra” e “Elevado”. Buscando-se por Secretaria de Estrado dos Transportes (SETRAP), órgão responsável pela obra, foram reportados 5

⁷⁴ Pregão Eletrônico 158/2023/SESA. Disponível em: <http://siga.ap.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/OpcoesDownloadPageView.jsp>. Acesso em 9 dez. 2023.

resultados entre 2019 e 2023 e nenhum deles se referia à obra buscada (figura 17). No portal da transparência do GEA também não há informações do viaduto.

Figura 17 – Relação de licitações da SETRAP no sistema SIGA (em 8/12/2023)

Data Abertura	Número	Objeto	Órgão	Procedimento	Ações
02/10/2023 09:00:00	002/2023	PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA PORTO CEU 2ª ETAPA	SETRAP	CONCORRÊNCIA PRESENCIAL	Download
13/07/2023 08:30:00	093/2023	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA	SETRAP	PREGÃO ELETRÔNICO	Download
20/12/2019 14:00:00	085/2019	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ROTINEIROS DE MANUTENÇÃO PREVENTIV	SETRAP	PREGÃO ELETRÔNICO	Download
19/11/2019 13:00:00	068/2019	AQUISIÇÃO DE INSUMOS PARA PRODUÇÃO DE MASSA ASFÁLTICA NAS USINAS DE ASFÁLTO DA SETRAP/GEA	SETRAP	PREGÃO ELETRÔNICO	Download
17/10/2019 09:00:00	063/2019	Contratação de Pessoa Jurídica para prestação de serviço continuado de vigilância armada diurna e no	SETRAP	PREGÃO ELETRÔNICO	Download

Fonte: siga.ap.gov.br

O contrato nº 33/2021 foi firmado entre a SETRAP e a empresa CMT Engenharia EIRELI, no valor de R\$ 116.234.281,91. A maneira de encontrar o número desse processo e do contrato vale por si só como uma evidência da opacidade das contratações do GEA, de modo que vale a pena registrar o percurso da descoberta.

Uma vez que tanto o SIGA quanto o site da transparência do governo do estado do Amapá não permitiram a localização de informações da contratação do responsável pela construção do viaduto, fez-se busca em notícias locais que divulgaram a obra. Em nenhuma delas constava referências ao contrato, mas em uma publicação⁷⁵ do GEA constava uma foto (borrada) da placa da obra. Embora a placa não indicasse o número do contrato (pelo menos não foi possível encontrar essa informação, dada a falta de nitidez da imagem), foi possível ler o nome da empresa responsável. Com essa informação foi possível buscar no campo de empenhos realizados, disponível no site de transparência do GEA, pagamentos feitos à empresa no ano de 2021, onde finalmente se localizou um empenho que informava o contrato. Com o número do contrato em mãos, foi possível pesquisar no relatório de prestação de contas da SETRAP,

⁷⁵ <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1512/waldez-goes-apresenta-obra-do-viaduto-que-vai-interligar-as-rodovias-duca-serra-e-norte-sul>. Acesso em 27 fev. 2024.

disponível no site do tribunal de contas local,⁷⁶ o número do processo licitatório (0044.0093.2254.0001/2021) e o número do edital (Concorrência Pública nº 004/2021-CPL/SETRAP).

Com essas informações, retornou-se ao campo de publicação de obras públicas do GEA e ao SIGA. Em nenhum dos sistemas foram encontradas informações respeitantes à contratação de mais de 100 milhões de reais. Interessante notar que nas últimas edições da EBT, do RNTP e do ITGP o governo do Amapá pontuou nos quesitos de licitação e contratos. Na EBT de 2020, na qual o estado obteve o 6º lugar nacional, considerou-se atendidos todos os critérios de contratação pública.

Recente resultado do Radar Nacional de Transparência Pública, da Atricon, que certificou o GEA com selo diamante de transparência, todos os quesitos relativos à licitação e aos contratos foram atendidos. Isso porque, conforme se viu no capítulo anterior, os rankings limitaram-se em grande medida a um modelo nominal de transparência. É verdade que o estado publica os eventos mais relevantes da licitação (editais, atas das sessões, resultados, homologação etc.), mas não publica o processo administrativo que contém e justifica a tomada de decisão. Os contratos são publicados, todavia, os objetos desses contratos são descritos de tal modo que não é possível identificar obras relevantes, como a do elevado que se toma como exemplo, que custou quase 100 milhões de reais⁷⁷.

Mesmo no ITGP, no qual o governo estadual obteve apenas a nota regular, no quesito relativo às licitações e aos contratos, a entidade pontuou, pois publicava a relação dos certames e dos contratos.

Por outro lado, quando se testa a efetividade das informações publicadas, ou, de outro modo, quando se busca informações processuais, que conduzem e justificam as decisões, não é possível dizer que o quesito está atendido. Não se pode esquecer também que o GEA dispõe de ferramentas que possibilitam a efetiva transparência processual das contratações públicas. Se não há publicações desses processos, possivelmente falta vontade de transparência.

⁷⁶ https://app.tce.ap.gov.br/storage/portal/relatorios_gestao/4279/Secretaria-de-Estado-de-Transporte.pdf. Acesso em 27 fev. 2024.

⁷⁷ O objeto do contrato nº 33/2021/Setrap foi descrito como “Contratação de empresa especializada para a obra de conclusão da construção e pavimentação da rodovia norte/sul + acessos a rodovia AP 020(Rodovia Duca Serra) e a Rodovia BR 210”.

3.3.2 Licitações municipais

Todas as 16 prefeituras municipais do Amapá possuem site institucional, cumprindo minimamente o disposto na legislação de transparência do país. Porém, tanto a quantidade de dados publicados, quanto a qualidade da informação são precárias. A adesão dos municípios aos parâmetros legais (nominais) de transparência foi discutida no capítulo 2, especialmente na avaliação realizada pelo radar nacional de transparência, que analisou as 16 prefeituras nos anos de 2022 e 2023.

De acordo com o levantamento realizado nesta dissertação, nenhum dos municípios amapaenses possui sistema para tramitação eletrônica dos processos de licitação. Pelo menos não há qualquer informação disponível nos sites visitados (quadro 11). Por conseguinte, não publicam informações anteriores à divulgação do edital⁷⁸.

Quadro 11 - Modo de divulgação das licitações dos municípios amapaenses e página na internet da prefeitura municipal

Prefeitura	Modo de divulgação	Página na internet
Amapá	Listagem geral sem identificação do objeto	http://www.amapa.ap.gov.br/licitacao/editais
Calçoene	Listagem geral sem identificação do objeto	https://calcoene.portal.ap.gov.br/area/324/Editais
Cutias	Listagem geral sem identificação do objeto	http://www.cutias.ap.gov.br/area/390/AvisoLicita%C3%A7%C3%A3o
Ferreira Gomes	Diário oficial	https://www.ferreiragomes.ap.gov.br/
Itaubal	Quadro resumo com descrição do objeto	https://itaubal.ap.gov.br/licitacoes-e-contratos
Laranjal	Listagem geral sem identificação do objeto	http://www.laranjaldojari.ap.gov.br/licitacoes/editais
Macapá	Listagem geral sem identificação do objeto	https://macapa.ap.gov.br/editais-e-publicacoes-3/
Mazagão	Diário oficial	https://www.mazagao.ap.gov.br/
Oiapoque	Diário oficial	https://www.oiapoque.ap.gov.br/
Pedra Branca do Amapari	Listagem geral sem identificação do objeto	http://amapari.ap.gov.br/publicacoes
Porto Grande	Listagem geral sem identificação do objeto	http://www.portogrande.ap.gov.br/licitacao/editais
Pracuúba	Listagem geral sem identificação do objeto	https://pracuuba.portal.ap.gov.br/licitacoes_editais
Santana	Portal da transparência	http://contabilsantana.brasiltransparente.net/transparencia/
Serra do Navio	Portal da transparência	http://contabilserradonavio.brasiltransparente.net/transparencia/

⁷⁸ Quando adotam a modalidade pregão eletrônico, usam sistemas externos, a exemplo do Licitações-e, do Banco do Brasil. Mesmo nesses casos, só é publicada a fase externa do certame, sem acesso aos dados e informações relativos à fase interna, ou seja, ao momento concernente ao planejamento e à tomada de decisão.

Tartarugalzinho	Quadro resumo com descrição do objeto	https://www.tartarugalzinho.ap.gov.br/licitacao-lista.php
Vitória do Jari	Quadro resumo com descrição do objeto	https://www.vitoriadojari.ap.gov.br/licitacoes-e-contratos

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações da internet.

Na ausência de um sistema eletrônico, como o SIGA, notou-se que os municípios divulgam as licitações de 4 modos⁷⁹:

a) publicação em diários oficiais⁸⁰. Dos 16 municípios pesquisados, 3 não publicam os editais de licitação no site institucional da prefeitura (Ferreira Gomes, Mazagão e Oiapoque), fazendo uso apenas dos meios tradicionais: diários oficiais e jornais;

b) listagem geral, com informação da modalidade de licitação e número do edital (figura 18): metade dos municípios adota a listagem, com disponibilização do edital (Macapá, Amapá, Calçoene, Cutias, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Porto Grande e Pracuúba). A forma de publicação prejudica o acesso à informação por não permitir a localização do objeto que está sendo licitado: se é uma obra ou a compra de uniformes escolares, o único modo de saber é abrindo o edital;

Figura 18 – Exemplo de divulgação da licitação em formato de listas



Fonte: Recorte da página de licitação da prefeitura de Macapá (posição do dia 10/12/2023, 21h:12m).

c) quadro resumo, com identificação do objeto, modalidade e campo para detalhamento da licitação (figura 19): 3 municípios publicam suas licitações por meio

⁷⁹ O levantamento desse item ocorreu nos dias 4 a 10 de dezembro de 2023. É possível que ocorra alterações nos sites ao longo do tempo.

⁸⁰ A nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, exige publicação dos editais no Portal Nacional de Contratações Públicas, mas só entra em pleno vigor em 31/12/2023.

de quadro resumo que permite melhor identificação do objeto a ser contratado: Itaúbal, Tartarugalzinho e Vitória do Jari;

Figura 19 - Exemplo de divulgação da licitação em formato de quadro resumo.

Fonte: Recorte da página de licitação da prefeitura de Itaúbal (posição do dia 10/12/2023, 21h:16m).

d) Portal da transparência (figura 20): 2 prefeituras, Santana e Serra do Navio, adotam ferramenta disponível no portal da transparência para publicar o edital e os resultados da licitação.

Figura 20 - Exemplo de divulgação da licitação com uso do portal da transparência.

Valor Previsto	Valor Total Licitação	Objeto	Data Edital	Data Encerra
150.000,00	0,00	AQUISIÇÃO DE VEÍCULO UTILITÁRIO TIPO PICK-UP	03/07/2023	
SIGILOSO	0,00	AQUISIÇÃO DE CESTA BÁSICA - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 032/2023	18/08/2023	
SIGILOSO	0,00	CONTRATAÇÃO DE LABORATÓRIO ESPECIALIZADO NA CONFECÇÃO E FORNECIMENTO DE PRÓTESE DENTÁRIA	16/08/2023	
401.650,00	0,00	AQUISIÇÃO DE PRODUTOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	20/06/2023	28/07/20
SIGILOSO	0,00	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESPORTIVOS	28/07/2023	
SIGILOSO	0,00	FUTURA E EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA COM REPOSIÇÃO	23/06/2023	
SIGILOSO	0,00	FUTURA CONTRATAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE CAÇAMBAS (TIRA ENTULH	23/06/2023	
SIGILOSO	0,00	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, SEM MOTORISTA	23/06/2023	
SIGILOSO	0,00	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA NO FORNECIMENTO DE MATERIAL DE CONSUMO - COMBUSTÍVEIS (GASOLINA COMUM, ÓLEO DIESEL 85-500, ÓLEO D	22/06/2023	
495.033,33	0,00	AQUISIÇÃO DE VEÍCULO TIPO MICRO-ÔNIBUS PARA TRANSPORTE PESSOAL COM ACESSIBILIDADE QUE SERÃO UTILIZADOS NOS SERVIÇOS REFEREN	22/06/2023	
SIGILOSO	0,00	REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO, ELETRÔNICOS E ELETRODOMÉSTICOS, CENTRAIS DE AR E EQUIPAMEN	22/06/2023	

Fonte: Recorte da página de licitação da prefeitura de Santana (posição do dia 10/12/2023, 21h:20m).

A ausência de um sistema para gerenciar as licitações não pode ser justificada por limitações técnicas ou orçamentárias. O Portal Nacional de Contratações Públicas

(PNCP), por exemplo, pode ser adotado sem ônus pelos municípios. A Lei nº 14.133/2021, no art. 174, prevê que todos os órgãos da federação podem adotar o PNCP, mas não impõe o uso. Exige, no entanto, que todos, os órgãos e entidades da federação adotem o formato eletrônico de licitações no prazo da lei. Para municípios com população maior que 20 mil habitantes, a partir de 31/12/2023. Para os menores, até 2027.

No caso do Amapá, 5 municípios (Macapá, Laranjal do Jari, Mazagão, Oiapoque e Santana) devem adotar algum sistema de gestão de licitação a partir do ano que vem. Caso não adotem, os atos licitatórios serão considerados como não publicados, o que acarretará na ausência de efeitos⁸¹. Noutras palavras, um edital, para que tenha eficácia precisa ser devidamente publicado. A partir da nova lei, caso o município não divulgue os atos licitatórios no PNCP, é como se eles não existissem. Caso uma licitação se realize sem cumprir com a publicidade no portal nacional, ela poderá ser declarada nula, prejudicando toda a contratação dela decorrente.

Além do PNTP, o SIGA foi desenvolvido pelo PRODAP e pode ser implementado pelos municípios mediante simples termo de cooperação entre as partes. Uma vez que ele foi custeado por recursos públicos, não há razões técnicas ou jurídicas que impeçam o compartilhamento com todos os entes subestaduais – seria até desperdício financeiro o investimento em novos sistemas, tendo pelo menos duas opções gratuitas na federação.

Sobre a forma de publicação das licitações, embora nenhum município publique dados ou informações pertinentes à fase interna dos certames públicos, há aguda diferença entre eles no modo de divulgação dos editais. Os municípios de Itaúbal, que adota um quadro resumo com descrição do objeto, e Serra do Navio, que usa o portal da transparência, possuem população menor que 10 mil habitantes e orçamento inferior a R\$ 50 mi. Já a capital Macapá, com orçamento bilionário, publica listagem simples que dificulta até mesmo o controle de conformidade das licitações.

Na ausência de impedimentos técnicos ou financeiros, evidencia-se que a omissão de publicação dos processos de contratações públicas municipais dá-se pela falta de vontade de transparência dos gestores. Em certa medida, a mesma conclusão

⁸¹ “Para a Zênite, a ‘norma’, ao tratar do uso do PNCP como instrumento de publicidade dos atos praticados nos processos de contratação, antes de qualquer outro fator, pretendeu materializar o dever de publicidade dos atos praticados nos processos de contratação, e todos os reflexos a ele inerentes (transparência, controle, prestígio à competitividade etc.)” (Blogue Zênite, 2021).

é válida para o governo estadual, pois embora tenha adotado o SIGA, ainda em 2016, até hoje o processo administrativo de contratação não é disponibilizado à população.

3.4 PROCESSO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Entre os processos da administração pública, talvez o mais opaco seja o de responsabilização. Nacionalmente há dois casos recentes que tornam emblemática a cultura do sigilo nesses processos. Em 2022, a Polícia Rodoviária Federal impôs sigilo de 100 anos aos processos disciplinares dos policiais que asfixiaram um homem em Sergipe (caso Genivaldo). Na época, o MPF abriu investigação para apurar a legalidade do sigilo (O Globo, 2022). No outro caso, o Exército também impôs sigilo de 100 anos, alegando não haver interesse público na apuração do processo que investigava a conduta do ex-ministro da saúde Eduardo Pazuello, oficial das forças armadas, acusado de participar de evento político partidário (O Globo, 2022a).

Processos de responsabilização envolvem a apuração de ilicitude administrativa praticada por agentes públicos ou agentes privados, desde que em atuação conjunta com o agente público ou em decorrência de algum vínculo especial, tal como contrato ou convênio (Mello, 2017). Assim, uma empresa pode responder processo administrativo caso burle norma legal ou contratual. Já os agentes públicos podem responder processo disciplinar, com pena de advertência, suspensão e até mesmo demissão.

A transparência desses processos tem duplo impacto. De um lado, atua como meio de proteção individual, moldando-se como garantia contra eventuais abusos do Estado. Beccaria, expoente do iluminismo, já no século XVIII considerava as acusações secretas manifesto abuso:

Pode existir, contudo, um delito, isto é, uma ofensa à sociedade, que não esteja no interesse de todos punir de modo público? Respeito todos os governos; não falo de nenhum em particular e sei que existem circunstâncias em que os abusos parecem de tal maneira próprios da constituição de um Estado, que não parece possível desarraigá-los sem destruir o corpo político. Contudo, se eu tivesse de ditar leis novas em alguma parte isolada do universo, minha mão trêmula recusar-se-ia a autorizar as acusações secretas: pensaria ver toda a posteridade atirando sobre mim a responsabilidade pelos males terríveis que elas provocam (Beccaria, 2011, p. 33).

Em um país com ranço tão autoritário como o Brasil, que nunca conseguiu responder a contento os abusos da ditadura militar, as acusações secretas têm especial apelo, atuando como grande ameaça à condição de agente defendida por Sen (2010).

Por outro lado, a falta de transparência dos processos de responsabilização atua em prol da impunidade, acobertando gestores ímprobos. Relatório da TI Brasil (2022), relativo ao cumprimento dos objetivos do desenvolvimento sustentável, indica que o país retrocedeu no combate à corrupção e que “o ‘Painel Resolveu?’ [da CGU] indica 471 denúncias de corrupção no serviço público federal em 2021, sem detalhamento sobre condutas denunciadas e soluções adotadas” (TI Brasil, 2022a, p. 89).

Os processos de responsabilização podem ocorrer no âmbito da própria administração pública, no exercício da autotutela⁸² (os órgãos encarregados dessa atribuição geralmente são as corregedorias, controladorias ou unidades de controle interno). Mas podem também ser apurados pelos tribunais de contas no exercício do controle externo.

No âmbito do governo estadual amapaense, o sistema de controle interno foi implementado em 2017, pela Lei nº 2.148, sendo gerenciado pela Controladoria Interna do Estado, órgão com status de secretaria e que possui sítio eletrônico próprio⁸³. Entre os municípios, as unidades de controle interno foram implementadas também na última década. Atualmente todos os municípios amapaenses possuem uma controladoria, embora nenhuma delas tenha página na internet.

No Amapá, tanto na esfera estadual, quanto na municipal, os processos de responsabilização não são divulgados. Não há sequer um painel, como o “Painel Resolveu”⁸⁴ da CGU, que quantifica as denúncias recebidas. Nem o governo do estado do Amapá, nem seus municípios, informam quantos e quais processos de apuração de fraudes estão em andamento. Tampouco dão acesso a esses processos.

Alguns eventos são publicados para cumprimento de formalidades. Portarias de instauração de procedimentos, pareceres e decisões são publicados pelo GEA somente no diário oficial. No site da CGE, não há qualquer menção à competência do órgão para apuração de fraudes. Também não há comunicado sobre eventual política de integridade do governo. A situação se replica nos municípios.

Segundo a legislação vigente, as pessoas físicas e jurídicas punidas devem ser listadas em portal eletrônico. No GEA, a listagem não se encontra facilmente, pois

⁸² No exercício da autotutela a administração pública pode resolver seus próprios problemas, seja corrigindo atos, seja responsabilizando agentes públicos, não precisando recorrer ao poder judiciário.

⁸³ <https://cge.portal.ap.gov.br/>

⁸⁴ <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/painel-resolveu-1>

sequer é publicada pela CGE. Encontrou-se uma lista de sancionados na Procuradoria-Geral do Estado⁸⁵, considerando que até o fim de 2022 esse órgão centralizava as contratações estaduais, conforme se viu no item anterior. Porém, não constam quaisquer referências ao processo que conduziu à penalidade. O campo fonte (figura 21), no qual poderia ser informado o processo (inclusive com link para acesso aos autos), encontra-se sem preenchimento.

Figura 21 – Listagem de fornecedores sancionados na esfera estadual

The screenshot shows a web interface for 'Fornecedores Sancionados' (Sanctioned Suppliers) on the Amapá Government website. The page includes a search section with radio buttons for 'Por CNPJ/CPF', 'Por Razão Social', and 'Por Tipo de Sanção' (selected). There is a dropdown menu for 'Selecione a situação:' with '-- Todos --' selected. A link for 'Acesso ao Portal de Transparência do Governo Federal' is also visible. Below the search section is a table with the following headers: CNPJ/CPF, Razão Social, Tipo, Data Inicial, Data Final, Orgão Sancionador, UF, Fonte, and Data de Publicação. The 'Fonte' column is currently empty.

Fonte: SIGA/PGE (posição do dia 15/12/2023, às 22:01).

No âmbito do controle externo, o tribunal de contas local replica modelo do Tribunal de Contas da União, o qual adota a sistemática da publicidade restrita. Noutras palavras, esses tribunais não publicam seus processos, permitindo acesso apenas após o julgamento, mediante pedido ao presidente do órgão. Brito e Assunção (2018) examinaram o fenômeno e buscaram as razões dos tribunais de contas em restringir o acesso aos processos de controle externo.

Segundo os autores, o TCU alega que os processos de controle externo são especiais por conterem uma carga de interesse público extra. Por essa especialidade, os processos de responsabilização no âmbito dos tribunais de contas gozam de um estatuto que limita a publicidade. O argumento é paradoxal e, na verdade, não faz sentido, já que maior interesse público exigiria justamente mais transparência, e não menos.

O assunto está sendo discutido entre os técnicos dos tribunais de contas. No levantamento realizado em 2023, tratado no capítulo 2, a Atricon considerou como

⁸⁵<http://siga.ap.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/tabbasicas/FornecedoresSancionadosPage-List.jsp?opcao=todos>

cumprida a obrigação de transparência quando um processo é publicado a partir do momento que o contraditório ocorreu e foi analisado. Em outras palavras, uma denúncia pode continuar sigilosa por anos, e só publicada a partir do momento em que o tribunal apurar o fato, acusar o gestor público, aguardar o prazo de contraditório, analisar a defesa e a partir daí publicar o processo. Mesmo com essa limitação da transparência, os tribunais de contas do Brasil, em sua maioria, não publicam seus processos em qualquer fase. O fenômeno se replica no Amapá.

A opacidade dos processos de responsabilização atinge tanto o estado quanto os municípios. Não há indícios de que o quadro irá mudar em curto prazo, até porque o fenômeno se replica em quase todo o país. Eliminar a transparência dos processos de apuração de ilícitos significa agredir uma das liberdades instrumentais basilares que dão suporte à atuação das pessoas na condição de agentes.

Com o exame do processo de responsabilização, conclui-se o último processo a ser examinado nesta dissertação. Todavia, antes de apresentar as conclusões deste trabalho, faz-se necessário realizar algumas recomendações, pois não basta que as instituições públicas permitam o acesso aos seus processos. Esses processos, ao serem publicados, precisam ser compreendidos pelas pessoas comuns. Como se viu no capítulo 1, uma transparência só é efetiva se o destinatário compreender a mensagem.

3.5 RECOMENDAÇÕES

A mera publicação dos processos da administração pública talvez pouco contribuísse para o incremento da transparência no Amapá. A complexidade desses processos, a linguagem burocrática, as indexações, a tecnicidade e tantos outros obstáculos possivelmente impediriam um efetivo acesso à informação. Como se viu no capítulo 1, o excesso de dados não gera verdade (Han, 2017), tampouco contribui para o aumento de consciência (Berardi, 2019).

No capítulo 1 se viu também que o *Big Data*, embora não desperte atenção ao cidadão comum, que sequer possui ferramentas de acesso e manuseio de uma grande massa de informações, é útil a especialistas, técnicos e agentes civis engajados. Assim, não se defende aqui a eliminação desses grandes bancos de dados. Pelo contrário, que eles sejam mantidos acessíveis, em formato aberto. No entanto, para a maior parte da população, mais vale um leque de informações relevantes, traduzidas.

Nesse contexto, para que a administração pública seja efetivamente transparente, ela necessita disponibilizar suas bases de dados, inclusive processuais, assim como disponibilizar uma espécie de tradução, dedicada a informar de maneira efetiva.

Neste último tópico serão apresentadas três sugestões de fácil adoção para fins de melhorar a qualidade da comunicação pública no Amapá, quais sejam: linguagem simples, *storytelling* com dados (contando histórias com dados) e o *crowdlaw* (contribuições coletivas).

3.5.1 Linguagem simples

A linguagem simples⁸⁶ é uma técnica de comunicação e uma causa social (Fischer, 2020). Ela tem como objetivo trazer benefícios aos cidadãos, com documentos claros e concisos, de modo que as pessoas possam entender o que a mensagem quer comunicar (Barboza, 2010). Como técnica, ela busca por uma gramática que simplifique os textos burocráticos, quase sempre escritos sob formas e modos herméticos⁸⁷. Como causa social, visa transformar a gestão estatal, possibilitando a melhoria na prestação de serviços públicos e a efetiva comunicação com as pessoas.

Não há padrão de como usar a linguagem simples (Fischer, 2018). No geral, há diretrizes organizadas por governos e por organizações sociais. No Brasil, a técnica ainda é pouco conhecida nas instituições públicas, mas é possível apontar o PL nº 6.256/2019 como fonte de diretrizes passíveis de utilização pelas instituições do Amapá. O PL visa instituir a Política Nacional de linguagem simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os entes federativos. O documento já foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas aguarda deliberação do Senado Federal.

Embora ainda não seja lei, não há óbices para adoção das diretrizes do PL nº 6.256/2019, já que há mais de dez anos a LAI prescreve o dever de simplicidade na transparência pública. O art. 4º do citado PL determina que:

⁸⁶ A Associação Internacional de Linguagem Clara (PLAIN), traduz a expressão em inglês *plain language* como linguagem clara (Fischer, 2018). No entanto, esta dissertação optou pela expressão linguagem simples, usada no PL 6256/2019 da Câmara dos Deputados, que visa criar a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta.

⁸⁷ Por exemplo: na administração pública, em vez de dizer que um processo foi interrompido, usa-se a expressão “solução de continuidade”; o termo “destarte” é usado no lugar da expressão “dessa maneira”, “outrossim” no lugar de “igualmente”, etc.

Art. 4º A administração pública, para criar ou alterar os seus atos, observará as seguintes formas de operacionalização, no que couber:

I - conhecer e testar a linguagem com o público alvo;

II - usar linguagem respeitosa, amigável, clara e de fácil compreensão;

III - usar palavras comuns e que as pessoas entendam com facilidade;

IV - não usar termos discriminatórios;

V - usar linguagem adequada às pessoas com deficiência;

VI - evitar o uso de jargões e palavras estrangeiras;

VII - evitar o uso de termos técnicos, e explicá-los quando for necessário o seu uso;

VIII - evitar o uso de siglas desconhecidas;

IX - reduzir comunicação duplicada e desnecessária;

X - usar elementos não textuais, como imagens, tabelas, gráficos, animações e vídeos, de forma complementar.

Técnicas de como aplicar essas diretrizes podem ser encontradas no guia “Orientações para adoção de linguagem clara” (São Paulo, 2016)⁸⁸, publicado pelo estado de São Paulo em parceria com o Reino Unido. Embora o guia tenha sido publicado por uma instituição pública, as melhores práticas de linguagem simples são encontradas em entidades não governamentais, com a TI Brasil⁸⁹ e no jornalismo.

Alguns jornais têm apresentado notícias com o uso das técnicas da linguagem simples, buscando traduzir temas complexos. Cita-se um exemplo: em outubro de 2023 foi amplamente noticiado que uma usina de dessalinização de água do mar seria construída na Praia do Futuro, em Fortaleza, pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece)⁹⁰. O assunto ganhou as manchetes nacionais quando as companhias telefônicas alertaram para os riscos do empreendimento, planejado para ser construído próximo aos cabos que trazem internet da Europa para o Brasil.

Com o assunto em pauta, os jornais foram desafiados a explicar não só o que é uma usina de dessalinização, como também a maneira que a internet chega ao Brasil por meio de cabos que atravessam o Atlântico. Uma matéria publicada pelo Grupo G1 Ceará, no dia 03/10/2023, conseguiu explicar o assunto utilizando técnica de linguagem simples. O título foi escrito com foco no leitor: “Entenda por que usina de Fortaleza será construída perto de cabos submarinos que garantem internet no Brasil”. O corpo da matéria foi dividido em tópicos de texto direto, decompondo o assunto em partes menores e mais simples. Por fim, a matéria utilizou dois infográficos,

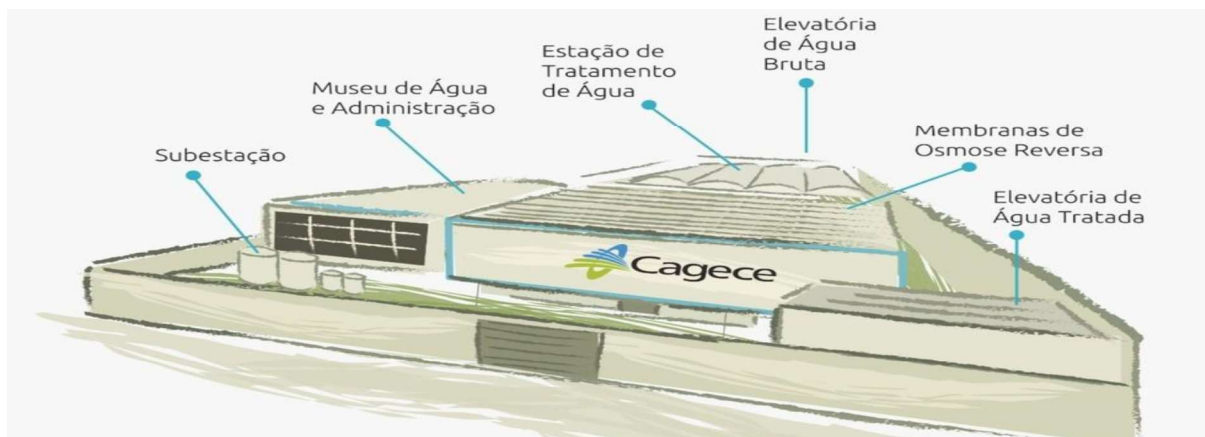
⁸⁸ O documento está disponível neste link: https://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/orientacoes_para_adocao_linguagem_clara_ptBR.pdf

⁸⁹ À guisa de exemplo, cita-se: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/livro-democracia-e-politicas-publicas-anticorruptao/>

⁹⁰ A matéria está disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2023/10/03/entenda-por-que-usina-de-fortaleza-sera-construida-perto-de-cabos-submarinos-que-garantem-internet-no-brasil.ghtml>
Acesso em 20 dez. 2023.

demonstrando tanto a estrutura de uma usina de dessalinização (figura 22), quanto o percurso dos cabos de internet da Europa ao Ceará (figura 23).

Figura 22 – Infográfico usado na matéria do G1-Ceará para representar a usina de dessalinização da praia do Futuro.



Fonte: G1Ceará.

Figura 23 - Infográfico usado na matéria do G1 Ceará para representar os cabos de internet que partem da Europa para o Brasil.

O caminho do EllaLink

Cabo percorre cerca de 6 mil quilômetros entre Fortaleza e Sines



Fonte: G1 Ceará.

O exemplo auxilia a visualizar a aplicação da linguagem simples na prática e pode ser facilmente acessado pelas instituições públicas do Amapá. Para saber mais, recomenda-se os cursos da Escola Nacional de Administração Pública (Enap)⁹¹, são gratuitos e acessíveis à distância, possibilitando que servidores do estado e dos municípios possam se qualificar para implementar a linguagem simples em suas instituições.

3.5.2 Histórias contadas com dados (*storytelling*)

Storytelling nada mais é do que contar histórias (Knafllic, 2019). Ao aplicar a técnica aos dados, busca-se revelar o que os dados querem dizer. Para a autora, o *storytelling* auxilia no processo de decisão, pois sintetiza informações e permite percepções que dificilmente seriam alcançadas no mar de dados gerados todos os dias.

A técnica do *storytelling* materializa-se por meio de um design que permite uma leitura mais efetiva de gráficos, infográficos, painéis e outros elementos informativos. Segundo Knafllic (2019), quem trabalha com *storytelling* deve considerar qual informação permitirá que o seu público (leitor, espectador) se interesse pelo conteúdo e tenha condições de agir. “Com o emprego dessas técnicas, os gestores podem coletar e analisar dados de forma mais eficiente, tornando possível a tomada de decisões mais assertivas [...]” (Alba et. al., s/d).

Knafllic (2019) apresenta seis lições do *storytelling*, das quais 5 delas são plenamente aplicáveis ao setor público:

- a) entender o contexto: conhecer o assunto, conhecer o público e perceber qual informação lhe é mais importante;
- b) escolher uma apresentação visual adequada: de acordo com o contexto, o modo de apresentar os dados será alterado;
- c) eliminar a saturação: excesso de cores, imagens e dados pode dificultar a transmissão da mensagem;
- d) pensar como um designer: as pessoas se interessam pelo que atrai sua atenção. É possível formular designs capazes de prender a atenção das pessoas;
- e) contar uma história: não basta publicar um gráfico, um dado. As pessoas querem saber as razões, os porquês, os resultados.

⁹¹ <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/332>

Esta dissertação não encontrou um exemplo da administração pública que efetivamente utilize a técnica do *storytelling*. No entanto, é possível citar o portal da transparência do estado de Santa Catarina⁹² como um site que já apresenta, em grande medida, um desenho arrojado que tende a comunicar melhor os dados públicos (figura 24).

Figura 24 – Design do Portal da transparência de Santa Catarina



Fonte: Governo do estado de Santa Catarina.

O *storytelling* pode ser aplicado com o uso das mais diversas ferramentas, não se exigindo um software específico. Quanto aos custos de treinamento, a Enap disponibiliza gratuitamente diversas capacitações sobre a técnica⁹³.

3.5.3 Contribuições coletivas (*crowdlaw*)

No contexto das práticas da democracia digital, do governo aberto e dos movimentos em busca de maior participação popular, surgiu o *crowdlaw*, concepção segundo a qual “[...] instituições públicas e particulares em geral produzem resultados mais efetivos e de melhor qualidade quando oferecem oportunidades significativas de participação do público interessado [...]” (Monteiro, 2021, p. 35).

Konopacki (2021) entende que *crowdlaw* é mais uma agenda de transformação do estado do que um conceito. Esse entendimento corrobora o argumento de Monteiro

⁹² <https://www.transparencia.sc.gov.br/>

⁹³ Por exemplo: <https://suap.enap.gov.br/vitrine/curso/1396/?area=3>

(2021), que entende o *crowdlaw* como prática que aos poucos ganha contornos teóricos. Segundo essa maneira de ver, não há uma teoria específica que encampa o fenômeno, mas no cerne está a ideia de que a legislação e as políticas públicas podem ser mais bem formuladas se aproveitarem o conhecimento da multidão.

O *crowdlaw* utiliza largamente o governo eletrônico e as novas tecnologias de comunicação como meio de operacionalização. Monteiro (2021), ao estudar o fenômeno, cita um exemplo de uso no Brasil, a “Ideia Legislativa”⁹⁴, ferramenta do Senado Federal que possibilita a participação popular na proposição de leis⁹⁵ (figura 25). Ao receber 20.000 apoios, a ideia se tornará uma Sugestão Legislativa, e será considerada pelos Senadores nos debates da casa. De acordo com publicação do Senado Federal na página do projeto, 45 ideias já foram transformadas em emenda à constituição, projeto de lei ou indicação.

Figura 25 - Recorte da página do projeto "Ideia Legislativa" do Senado Federal

Fonte: Senado Federal.

⁹⁴ <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>

⁹⁵ O meio não está previsto na Constituição Federal, que tem um rito próprio para a iniciativa popular.

Para melhor orientação de como implementar um projeto segundo a *crowdlaw*, é recomendável se observar os 12 princípios do Manifesto *Crowdlaw*, transcritos abaixo:

1. Para ampliar a confiança pública nas instituições democráticas, nós temos que modernizar nossas formas de governar no século 21.
2. CrowdLaw é qualquer norma, decisão pública ou política pública que possa oferecer uma oportunidade significativa para a população participar em uma ou múltiplas etapas da tomada de decisão, incluindo, mas não limitada a, processos de identificação de problemas e de soluções, bem como na proposição, ratificação, implementação ou avaliação de propostas formuladas.
3. CrowdLaw vale-se da tecnologia e de processos inovadores para combinar diversas formas de engajamento entre representantes eleitos, servidores públicos e cidadãos.
4. Quando bem desenhado, o CrowdLaw pode ajudar na governança de instituições, obtendo dados e informações mais relevantes a partir de diferentes perspectivas e opiniões, informando melhor gestores públicos em cada etapa da tomada de decisão, ao mesmo tempo em que a prática pode estimular a participação política da população.
5. Quando bem desenhado, o CrowdLaw pode ajudar instituições democráticas a construir laços de confiança com a população para que essas tenham um papel comunitário mais ativo, fortalecendo tanto a cidadania como a cultura democrática.
6. Quando bem desenhado, o CrowdLaw pode estimular o engajamento consciente, inclusivo e informado, ao mesmo tempo eficiente, gerenciável e sustentável.
7. Sendo assim, instituições públicas de todos os níveis devem experimentar iniciativas de CrowdLaw de forma a amadurecer processos formais de participação da população nas decisões políticas, com os quais também poderemos esperar um aumento da legitimidade nos processos de tomada de decisão, o fortalecimento da confiança pública, bem como melhores resultados dessas políticas.
8. Instituições públicas de todos os níveis devem incentivar a pesquisa e a aprendizagem sobre CrowdLaw e seus impactos sobre indivíduos, instituições e a sociedade.
9. A população também tem a responsabilidade de melhorar nossas democracias cobrando e criando oportunidades à participação, assim como contribuindo ativamente com seus conhecimentos, experiências, informações e opiniões.
10. Técnicos devem trabalhar de forma colaborativa e multidisciplinar para desenvolver, avaliar e distribuir plataformas e ferramentas de CrowdLaw, focando em seus aspectos éticos e de segurança, tendo em mente que distintos objetivos requerem diferentes mecanismos de participação.
11. Instituições públicas de todos os níveis devem incentivar a colaboração entre diferentes organizações e setores para testar estratégias e compartilhar boas práticas.
12. Instituições públicas de todos os níveis devem criar marcos regulatórios necessários à difusão do CrowdLaw, assim como devem promover novas formas de engajamento público para inaugurar uma nova era de governo mais aberto, participativo e eficaz.

Como se nota, o *crowdlaw* exige mais uma mudança de cultura organizacional, do que propriamente investimentos financeiros e tecnológicos. Já se viu ao longo dessa dissertação que há inúmeras possibilidades de as instituições públicas atuarem em conjunto, compartilhando softwares, conhecimentos e outros recursos. Simples

termo de cooperação permitiria a adoção da tecnologia que permite a implementação da “Ideia Legislativa”. Trata-se de uma ação, mas que se fosse adotada desde logo, quem sabe auxiliasse o Amapá em um primeiro passo no caminho do desenvolvimento como liberdade.

CONCLUSÕES

A pergunta de partida desta dissertação indagava se o estado do Amapá possui garantias de transparência adequadas a promover o desenvolvimento segundo a ótica da liberdade, nos termos defendidos por Amartya Sen. A indagação decorreu da inquietação de se observar (e vivenciar) indicadores sociais e econômicos tão precários no Amapá, sugerindo que a região é uma das mais pobres do país, urgindo por debates sobre caminhos possíveis ao desenvolvimento.

Como se viu no capítulo 1, para Sen (2010) o desenvolvimento deve ser visto para além do PIB e da renda per capita, sendo possível vislumbrá-lo como o gozo de liberdades substanciais. Ou seja, se as pessoas usufruem das liberdades de não morrer precocemente, alimentar-se dignamente, educar-se, viver em segurança, entre outras, significa que gozam de uma vida desenvolvida e podem atuar como agentes, indivíduos dotados de capacidade de ação. Para tanto, são necessárias liberdades instrumentais, que bem implementadas conduzem às liberdades substantivas. Uma das liberdades instrumentais são as garantias de transparência.

Amartya Sen não chega a definir o que entende por garantias de transparência. Ao buscar compreender melhor o fenômeno, a pesquisa bibliográfica revelou a existência de inúmeras concepções, muitas inclusive com denotação negativa, como a de Han (2017), para quem os tempos atuais sofrem de uma coação sistêmica perpetrada pelo excesso de exposição dos indivíduos, e a de Barardi (2019), segundo o qual o acúmulo de informações pode diminuir a consciência e eliminar o futuro. Por outro lado, há concepções positivas, como a de Bobbio (2022), que enxerga na revelação do segredo uma das promessas mais esperadas da democracia.

Conjugadas tais concepções filosóficas, esta dissertação entendeu que os grandes bancos de dados (*big datas*), embora indispensáveis, pois úteis à parcela da população que domina sistemas e ferramentas de análise de dados, não são suficientes, pois pouco comunicam às pessoas leigas, de modo que surge a necessidade de uma tradução, pela opção de informações simples e interessantes, que comuniquem o que mais vale para as pessoas comuns.

Assim sendo, para os objetivos desta pesquisa, optou-se pela seleção de bibliografias que dialogassem com esse modelo informacional preocupado em comunicar, chegando-se às conclusões de Heald (2006), que distingue a transparência nominal

da efetiva. Para o autor, a transparência nominal preocupa-se com o volume de informações, sem necessariamente observar se o receptor está compreendendo a mensagem. No entanto, para que seja efetiva, a transparência deve informar algo que seja compreendido pelo leitor.

Essa distinção permitiu responder, no capítulo 2, a indagação de porque alguns índices de transparência apontam como elevada a transparência do estado do Amapá. Confirmou-se a hipótese de que os índices que atribuem as maiores notas ao estado do Amapá, de maneira geral, adotavam um modelo nominal de transparência, pautado na legalidade, sem considerar aspectos associados à efetividade, dentre eles as perspectivas do governo aberto, que apregoa a abertura dos governos para participação e colaboração popular.

A investigação selecionou 3 rankings para exame (Escala Brasil Transparente, Radar Nacional de Transparência e Índice de Transparência e Governança Pública), revelando que, de fato, predomina ainda o modelo nominal de transparência, preocupado na exposição de dados em sítios eletrônicos, sem necessariamente preocupar-se com a compreensão da mensagem. Todavia, há uma tendência de mudança. O mais nominal dos rankings analisados talvez seja a EBT, que utiliza parâmetros exclusivamente legais, sem quaisquer referências ao governo aberto. Na última edição da escala, realizada em 2020, o governo do estado do Amapá alcançou o 6º lugar no ranking nacional.

Já no RNTP, com edições de 2022 e 2023, o estado do Amapá figurou no último e no penúltimo lugar, respectivamente. Observa-se que a posição considera a média de 38 entidades estaduais e municipais do Amapá. Por outro lado, a nota isolada do poder executivo estadual de 2023 foi rotulada de diamante, por ter ultrapassado o índice de 95% de transparência. O ranking adota em grande maioria critérios nominais, mas tem indicado caminhar, ainda que timidamente, para critérios que favorecem a metrificação de uma transparência mais efetiva.

Em seu turno, o ITGP já adota expressamente alguns indicadores de efetividade da transparência, especialmente na edição de 2023, que considerou o uso de técnicas de ferramenta de participação popular, como o *crowdlaw*. Nesse levantamento, a ALAP figurou em penúltimo lugar no ranking nacional.

Desse modo, comprovou-se que a nota 6º lugar obtida pelo GEA, em 2020 na EBT, mais se deu pelo caráter nominal do levantamento. Esse resultado talvez se

enquadre ao que Heald (2006) denominou de ilusão de transparência, fenômeno decorrente da discrepância entre a transparência nominal e a efetiva. Outro fator que explica a nota se dá na esfera de avaliação de cada pesquisa: os resultados da EBT 2020 são compatíveis com o do RNTP de 2023, especificamente para o poder executivo estadual do Amapá. Como se viu no capítulo 2, há diferenças sensíveis entre a transparência do governo estadual e a dos municípios.

Já no capítulo 3, foi analisado o que se chamou de transparência processual. A dissertação defendeu a ideia de que as pessoas, para poderem atuar como agentes, precisam ter informações que antecedem a tomada de decisão do gestor público. Noutras palavras, para que a informação seja instrumental, nos termos propostos por Sen (2010), ela tem de permitir o acompanhamento dos atos que antecedem a tomada de decisão. Essas informações estão contidas nos processos da administração.

Partindo dessa constatação, a pesquisa selecionou 3 processos para análise: o de produção de leis, o de contratação pública e o de responsabilização. O capítulo 3 revelou que se fosse considerada a perspectiva processual, o indicador de transparência do estado do Amapá (inclusive do poder executivo estadual) seria pior do que o revelado pelos rankings.

No processo legislativo, a assembleia estadual até publica suas leis e seus respectivos projetos, mas não permite uma efetiva visualização do processo como um todo. No âmbito municipal a questão piora, pois ainda há 2 câmaras sem website. Dos 16 municípios, apenas 2 publicam todas as suas leis e 4 publicam apenas parcialmente. E 10 municípios sequer publicam suas leis na internet. Nenhum deles publica o processo legislativo.

Quanto ao processo de contratação pública, o cenário é análogo. O GEA até possui um sistema de gestão eletrônica das licitações, mas limita-se a publicar determinados eventos processuais, todos posteriores ao lançamento do edital. Já os municípios sequer utilizam sistema eletrônico e estão distantes de publicar seus processos, muito embora existam soluções tecnológicas gratuitas à disposição de todos os entes.

Em seu turno, o processo de responsabilização foi considerado o mais opaco. O órgão responsável pela apuração de regularidades no âmbito estadual amapaense, a CGE, sequer publica sua política de integridade, não informa quantas denúncias de fraudes estão em tramitação e sequer divulga a lista de sancionados. Quanto ao controle externo, o tribunal de contas local também não publica seus processos e replica

modelo de transparência restrita do TCU, que só disponibiliza os autos após julgamento, mediante pedido de informação ao presidente do órgão. Na esfera municipal a opacidade dos processos de responsabilização se repete com uma piora: os órgãos de controle interno não possuem página eletrônica.

Nesse quadro de coisas, é possível dizer que o estado do Amapá, considerando tanto a esfera estadual quanto a municipal, não possui garantias de transparência aptas a subsidiar um desenvolvimento como liberdade.

Note-se: há disponibilidade técnica e financeira para publicizar os atos administrativos. No capítulo 3 se demonstrou que há inúmeras alternativas aos entes amapaenses. Se não há uso dos recursos, as limitações são mais da gestão do que estruturais. Por essa razão, diz-se que falta vontade de transparência aos gestores amapaenses.

Considerando que não basta publicar atos e processos, fazendo-se necessário que a publicação seja realizada de modo que as pessoas possam compreender o que está sendo dito, o capítulo 3 apresentou algumas recomendações que podem ser facilmente implementadas, tal como a técnica da linguagem simples, o *storytelling* com dados (contando histórias com dados) e o *crowdlaw* (decisões coletivas).

Observe-se que a falta de desejo de se comunicar ainda se constitui grande obstáculo para a transparência pública. A pesquisa revelou que mesmo as instituições que defendem as ideias da linguagem simples mantêm modelo comunicativo tradicional, baseado em jargões jurídicos.

Se de um lado falta ao gestor público vontade de transparência, sobra nas pessoas esperança. Esta dissertação esforçou-se para responder uma simples questão, mas que se bem entendida aponta para a possibilidade de construção de garantias de transparência no Amapá.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. São Paulo: Elefante, 2022.

ACHEBE, Chinua. **O mundo se despedaça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ALBA, Eduardo; ZINI, Pâmela; TRINDADE, Bruno; MARINI, Andréia. **Visualização de dados na gestão pública: uma abordagem com Storytelling de dados**. Palmas: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná - Campus Palmas. s/d. Disponível em: <https://sol.sbc.org.br/index.php/erbd/article/view/24356>. Acesso em 29 dez. 2023.

AMAPÁ. **Lei Complementar nº 89, de 01 de julho de 2015**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado, o regime jurídico dos Procuradores do Estado e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=12&ano=2015&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=0089&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=. Acesso em 29 dez. 2023.

AMAPÁ. **Lei Ordinária nº 1938, de 28 de setembro de 2015**. Dispõe sobre a alteração da Lei nº 1.801 de 26 de fevereiro de 2014 que trata sobre o Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão - SIPLAG/AP, ou outro Sistema que venha a substituí-lo. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=13&ano=&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=1938&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB= Acesso em 28 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do estado. **Amapá inicia processo de regulamentação da Lei de Acesso à Informação**. 17 dez. 2015, 15:12. Disponível em: <https://www.policiacivil.ap.gov.br/noticia/0106/amapa-inicia-processo-de-regulamentacao-da-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em 16 nov. 2023.

AMAPÁ. **Lei Ordinária nº 2.148, de 14 de março de 2017**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Estado do Amapá e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=2148&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=. Acesso em 28 dez. 2023.

AMAPÁ. **Lei Ordinária nº 2.149, de 14 de março de 2017**. Estabelece regras para a implantação do disposto na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da Administração Pública do Estado do Amapá, e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=&ano=&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=2149&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=. Acesso em 28 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do estado. **Amapá evolui em ranking da transparência do governo federal**. 19 dez. 2018, 11:18. Disponível em: <https://www.folha-gea.ap.gov.br/noticia/1812/amapa-evolui-em-ranking-da-transparencia-do-governo-federal>. Acesso em 28 dez. 2023.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Relatório anual de gestão 2021**. Disponível em: https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/livreria/SESA_2356c8d94e5ce4b08d08f82051e9f881.pdf. Acesso em 5 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do estado. **Waldez Góes apresenta obra do viaduto que vai interligar as rodovias Duca Serra e Norte-Sul**. 15 dez. 2021, 08:00. Disponível em: <https://www.amapa.gov.br/noticia/1512/waldez-goes-apresenta-obra-do-viaduto-que-vai-interligar-as-rodovias-duca-serra-e-norte-sul>. Acesso em 5 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do Estado. **Portal da Transparência: receitas por categoria (2021)**. Disponível em : <http://www.transparencia.ap.gov.br/consulta/1/36/receitas/por-categoria/detalhes/1>. Acesso em 20 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do Estado. **Mensagem nº 01 de 31 de outubro de 2023**. Disponível em: http://www.al.ap.leg.br/pagina.php?pg=exibir_processo&iddocumento=132525. Acesso em 8 dez. 2023.

AMAPÁ. **Lei complementar nº 152 de 07 novembro de 2023**. Cria, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amapá, a Secretaria de Estado do Amapá, a Secretaria de Estado de Compras e Licitações, altera a Lei Complementar nº 089, de 01 de julho de 2015, e suas alterações posteriores, e cria, no âmbito do Poder Executivo, a Secretaria de Estado da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=12&ano=2023&pesquisa=&n_doeB=&n_leiB=0152&data_inicial=&data_final=&orgaoB=&autor=&legislaturaB=. Acesso em 29 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do estado. **Governo do Amapá recebe selo inédito por qualidade na transparência pública.** 16 nov. 2023, 08:00. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/1611/governo-do-amapa-recebe-selo-inedito-por-qualidade-na-transparencia-publica>. Acesso em 28 dez. 2023.

AMAPÁ. Governo do estado. **Governo do Estado lança consulta pública para uso da Fortaleza de São José de Macapá.** (2023a) 28 nov. 2023, 14:57. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2811/governo-do-estado-lanca-consulta-publica-para-uso-da-fortaleza-de-sao-jose-de-macapá> Acesso em 06 dez. 2023.

AMAPÁ. **Governo do estado. Às vésperas de participar da COP 28, Governo do Amapá envia PL à Assembleia que institui Política de Agroecologia e Produção Orgânica.** (2023b) 1 dez. 2023, 14:36. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0112/as-vesperas-de-participar-da-cop-28-governo-do-amapa-envia-pl-a-assembleia-que-institui-politica-de-agroecologia-e-producao-organica>. Acesso em 4 jan. 2024.

AMAPÁ. Governo do estado. **Escuta pública para uso da Fortaleza de São José segue até sexta-feira, 8, pela internet.** (2023c) 5 dez. 2023, 16:21. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0512/escuta-publica-para-uso-da-fortaleza-de-sao-jose-segue-ate-sexta-feira-8-pela-internet>. Acesso em 06 dez. 2023.

<https://www.portal.ap.gov.br/noticia/0112/as-vesperas-de-participar-da-cop-28-governo-do-amapa-envia-pl-a-assembleia-que-institui-politica-de-agroecologia-e-producao-organica#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Estadual%20de%20Agroecologia,aos%20produtos%20da%20sociobiodiversidade%20local>

AMAPÁ. Governo do estado. **Projeto de Lei Ordinária nº 0022/23-GEA.** Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção orgânica e dá outras providências. Macapá. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=exibir_documento&id_documento=133329. Acesso em 29 dez. 2023.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Pregão Eletrônico nº 158/2023/SESA.** Disponível em: <http://siga.ap.gov.br/sgc/faces/pub/sgc/central/OpcoesDownloadPageView.jsp>. Acesso em 9 dez. 2023.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil.** Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

ABM. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS. **Inscrições da ‘Escala Brasil Transparente’ vão até o dia 24**. 22 jul. 2015. Disponível em: https://abm.org.br/inscricoes-da-escala-brasil-transparente-vao-ate-o-dia-24/?doing_wp_cron=1700177205.7461640834808349609375. Acesso em 28 dez. 2023.

ASSUNÇÃO, Linara. Reflexões sobre a lei amapaense de ciência, tecnologia e inovação: tensões entre texto e contexto. **Revista de Direito e Sustentabilidade**. v. 5 n. 2 p. 20 – 37 Belém: Jul/Dez. 2019.

ATRICON. **TCE-AP recebe senhas de acesso ao Siplag do Governo do Estado**. 29 jul. 2015. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ap-recebe-senhas-de-acesso-ao-siplag-do-governo-do-estado/#:~:text=A%20presidente%20do%20Tribunal%20de,Estado%2C%20por%20parte%20do%20Tribunal>. Acesso em 16 nov. 2023.

ATRICON. **TCE-AP recebe senhas de acesso ao Siplag do Governo do Estado**. 29 jul. 2015. Disponível em: <https://atrimon.org.br/tce-ap-recebe-senhas-de-acesso-ao-siplag-do-governo-do-estado/#:~:text=A%20presidente%20do%20Tribunal%20de,Estado%2C%20por%20parte%20do%20Tribunal>. Acesso em 16 nov. 2023.

ATRICON. **Resolução 05, de 31 de agosto de 2016**. Aprova recomendações para verificação do cumprimento da legislação de transparência (LC 101/00, alterada pela LC 131/09, e Lei 12.527/11), conforme previsto no Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2015 (Atricon/IRB/CGU e MPOG). Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-ATRICON-5-2016.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Resolução 09, de 30 de novembro de 2018**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/RESOLUCAO-ATRICON-09-2018-Atualizada-em-2022-2.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Resolução 01, de 12 de julho de 2022**. Altera as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 e a Matriz de Fiscalização de Transparência Pública constantes da Resolução Atricon nº 09/2018. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Resolucao-01_2022-Altera-Resolucao-Atricon-09-2018-2.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Resolução 01, de 12 de julho de 2022**. Altera as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3218/2018 e a Matriz de Fiscalização de Transparência Pública constantes da Resolução Atricon nº 09/2018. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Resolucao-01_2022-Altera-Resolucao-Atricon-09-2018-2.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Resolução nº 01, de 02 de junho de 2023**. Aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos

jurisdicionados”. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Nota recomendatória nº 04, de 8 de novembro de 2023**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem a linguagem simples e o direito visual, com o uso de elementos que facilitem a compreensão da informação, a fim de ampliar o

acesso da sociedade a serviços públicos e a informações capazes de estimular o exercício da cidadania e o controle social. Disponível em: https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota-Recomendatoria-Atricon-n%C2%B0-04_2023.docx-1.pdf. Acesso em 28 dez. 2023.

ATRICON. **Radar Brasil de Transparência**. Cuiabá: Tribunal de contas do estado de Mato Grosso, 2023. Disponível em: <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/radar-da-transparencia-publica/panel.html>. Acesso em 18 nov. 2023.

AVELINO, Daniel. REIS, Vitor. **Extinção do CONSEA**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>. Acesso em 26 dez. 2023.

AVELINO, Daniel; POMPEU, João; FONSECA, Igor. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

BELLO. Entrevista. In CRUZ, Izabela. **O que é governo aberto**. E como o Brasil vai na direção contrária. Nexo Jornal, 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/10/10/O-que-%C3%A9-governo-aberto.-E-como-o-Brasil-vai-na-dire%C3%A7%C3%A3o-contr%C3%A1ria>. Acesso em 23 dez. 2023.

BERARDI, Franco. **Depois do futuro**. São Paulo: Ubu Editora, 2019.

BLOGUE ZÊNITE. **PNCP no ar!** Nova lei de licitações. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://zenite.blog.br/pncp-no-ar/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

BORNHEIN, Gerd. A descoberta do homem e do mundo. In: NOVAES, Aduato (Org.). **A descoberta do homem e do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 17-53.

BOTTALHO, Ana. **Entenda a terapia celular CAR-T usada contra câncer**. Folha de São Paulo. 30 mai. 2023, 10:54. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2023/05/entenda-o-que-e-a-terapia-car-t-usada-contracancer.shtml>.

Acesso em 5 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977**. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Presidência da República, [1997]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d79099.htm#:~:text=DE-CRETO%20No%2079.099%2C%20DE%206%20DE%20JA-NEIRO%20DE%201977.&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20Salvaguarda%20de%20Assuntos%20Sigilosos. Acesso em 22 dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República, [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Medida provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Mpv/228.htm Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 05 fev. 2023.

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. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8910.htm#:~:text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,Dire%C3%A7%C3%A3o%20e%20Assessoramento%20Superiores%20%2D%20DAS Acesso em 27 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.360 de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm Acesso em 23 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.690 de 23 de janeiro de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm. Acesso em 22 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.** Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso

à Informação. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9716.htm#:~:text=DE-CRETO%20N%C2%BA%209.716%2C%20DE%2026%20DE%20FEVE-REIRO%20DE%202019&text=Revoga%20dispositivos%20do%20Decreto%20n,Lei%20de%20Acesso%20%C3%A0%20Informa%C3%A7%C3%A3o.

Acesso em 22 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>.

Acesso em 29 dez. 2023.

BRASIL. [INEP]. **MEC e Inep divulgam resultados do Saeb e do Ideb 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/mec-e-inep-divulgam-resultados-do-saeb-e-do-ideb-2021>. Acesso em 22 dez. 2023.

BURGESS, Anthony. **Laranja mecânica**. São Paulo: Aleph, 2019.

BUTANTAN. **Novo centro de terapia avançada contra o câncer é inaugurado em Ribeirão Preto pelo governo de SP**. Portal do Butantan. 21 jun. 2022. Disponível em: <https://butantan.gov.br/noticias/novo-centro-de-terapia-avancada-contra-o-cancer-e-inaugurado-em-ribeirao-preto-pelo-governo-de-sp-butantan-e-usp>. Acesso em 5 dez. 2023.

BRITO, José Paulo Guedes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. **Estudo sobre o acesso à informação: burla à lei nº 12.527/2011 e mecanismos de turvamento**. Disponível em: https://observalei.direito.ufmg.br/wpcontent/uploads/2021/05/ESTUDO_SO-BRE_O_ACESSO_A_INFORMACAO_BURLA.pdf. Acesso em 28 jan. 2022.

BRITO, José Paulo Guedes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A inconstitucionalidade da publicidade restrita dos processos no tribunal de contas da união. REI - **Revista Estudos Institucionais**, 4(2), 797–845. <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.231> Acesso em 22 dez. 2023.

BRITO, José Paulo Guedes; TOSTES, José Alberto Tostes. Políticas públicas de fomento no estado do Amapá: uma abordagem a partir da legislação simbólica. **CADERNOS DE RESUMOS ENANPUR**, Belém, 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2023/05/st02-52.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Decreto Legislativo nº 03/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707167&filename=PDL%203/2019 Acesso em 22 dez. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 6.256/2019**. Visa instituir a Política Nacional de linguagem simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os entes federativos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632>. Acesso em 29 dez. 2023.

CARDOSO, Renê Fernando. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 55, n. 4, p. 31-44, Out-Dez, 2004.

CENTRO DO PROFESSORADO PAULISTA. **Classe média envia filhos à escola pública 10 vezes mais que em 2019**. 14 set. 2020. Disponível em: <https://cpp.org.br/classe-media-envia-filhos-a-escola-publica-em-sp-10-vezes-mais-que-em-2019/>. Acesso em: 04 jan. 2023.

CHAGAS, Marco. Macapá: um Município-Estado - "Palavras para reconciliação da natureza com sua urbe antes do fim do mundo". In: TOSTES, José (org.). **Os distintos olhares do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Macapá**. Macapá: UNIFAP, 2020.

COHN, Gabriel. Persistente enigma [Prefácio]. In FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos legislativos**. Brasília. s/d. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **EBT - Transparência Passiva 1ª Edição**. Brasília. 2015. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala-brasil-transparente/200000001>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **EBT - Transparência Passiva 2ª Edição**. Brasília. 2015a. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala-brasil-transparente/200000001>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Entrevista do Ministro Valdir Simão e Secretária de Transparência Patrícia Audi sobre Escala Brasil Transparente**.

Brasília. 20 nov. 2015, 12:56 (2015b). Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2015/11/cgu-divulga-resultado-da-segunda-edicao-da-escala-brasil-transparente/entrevistavaldirsimaopatriciaaudiebt.mp3/view> . Acesso em: 28 dez. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU divulga resultado da segunda edição da Escala Brasil Transparente**. Brasília. 20 nov. 2015, 11:00. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2015/11/cgu-divulga-resultado-da-segunda-edicao-da-escala-brasil-transparente>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **EBT - Transparência Passiva 3ª Edição**. Brasília. 2017. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001. Acesso em: 17 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **EBT – 360º**. Brasília. 2018. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005. Acesso em: 18 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **EBT – 360º - 2ª edição**. Brasília. 2020. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em: 18 nov. 2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Manual eSIC – Guia do Cidadão. Brasília**. 09 nov. 2018, 14:25. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/manual-e-sic-guia-do-cidadao>. Acesso em: 16 nov. 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL; INSTITUTO RUI BARBOSA. **Acordo de cooperação técnica nº 4, de 6 de outubro de 2015**. Brasília: DOU nº 210, quarta-feira, 4 de novembro de 2015. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29883>. Acesso em 28 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 121, de 5 de outubro de 2010**. Dispõe sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores, expedição de certidões judiciais e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado2126292022042662686385bffb.pdf>. Acesso em 22 dez. 2023.

CRUZ, Izabela. **O que é governo aberto**. E como o Brasil vai na direção contrária. Nexo Jornal, 2022. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/10/10/O-que-%C3%A9-governo-aberto.-E-como-o-Brasil-vai-na-dire%C3%A7%C3%A3o-contr%C3%A1ria> Acesso em 23 dez. 2023.

DIÁRIO DO AMAPÁ. **Projeto de Lei instituirá política de agroecologia e produção orgânica no Amapá**. 9 out. 2017, 12:07. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/cidades/projeto-de-lei-instituira-politica-de-agroecologia-e-producao-organica-no-amapa/>. Acesso em 12 dez. 2023.

DIÁRIO DO AMAPÁ. **Instituto Mapinguari lança campanha que cobra política de acesso à alimentação no Amapá**. 16 nov. 2023, 15:58. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/instituto-mapinguari-lanca-campanha-que-cobra-politica-de-acesso-a-alimentacao-no-amapa/>. Acesso em 12 dez. 2023.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. Transformações do controle social sobre a Administração Pública no contexto do Estado democrático de direito e da sociedade da informação: abordagem teórica e prática, com enfoque em ferramentas tecnológicas desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. In: ANDRADE, Durval Ângelo; MAYOS SOLSONA, Gonçal; HORTA, José Luiz Borges; MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes (Coords.). **A sociedade do controle? Macrofilosofia do poder no neoliberalismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 251-278.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo, Martins Fontes, 2010.

FISCHER, Heloisa. **Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania**. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018. Edição do Kindle.

FISCHER, Heloísa. **Minicurso de Linguagem Simples com Heloisa Fischer**. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NOkxc8L82Ng>. Acesso em 29 dez. 2023.

FREY, Klaus; CEPIK, Marco; VAZ, José Carlos; EISENBERG, José; FOWLER, Marcos, ASSUMPÇÃO, Rodrigo. O acesso à informação. SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da Transparência**. Editora da Universidade Estadual de Campinas. 2002. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%202002.pdf> Acesso em 27 dez. 2023.

- GIANNETTI, Eduardo. A inversão de prioridades do Estado brasileiro. [Entrevista cedida a] Renato Galeano. **Um Brasil**. São Paulo, 22 nov. 2019. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=338yXuTPtm0>. Acesso em: 21 dez 2022.
- GOMES, W. **A Democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.
- GOVLAB. **Crowdlaw**: Manifesto. Disponível: <https://manifesto.crowd.law/pt/>. Acesso em 29 dez. 2023.
- HAN, Byung-Chul. **Sociedade da transparência**. Petrópolis: Vozes, 2017.
- HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.
- HEALD, D. Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), **Transparency. The key to better governance** (p. 25–43). New York: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <https://www.davidheald.com/publications/Healdvarieties.pdf>. Acesso em 06 jan. 2022.
- HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. São Paulo: Globo, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades e estados do Brasil**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ap/panorama>. Acesso em 22 dez. 2023
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto interno bruto de 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em 20 dez. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html> Acesso em 22 dez. 2023.
- INSULZA, José Miguel. Prólogo. In: HOFMANN, Andrés; ALUJAS; Alvaro Ramírez. **La Promesa del Gobierno Abierto**. México-Chile, 2012. Disponível em: <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> Acesso em 23 dez. 2023.
- ITSRIO. **Crowdlaw**: perspectivas da participação digital no Brasil e no mundo. Disponível em <https://itsrio.org/pt/varandas/crowdlaw-perspectivas-da-participacao-digital-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em 24 nov. 2023.
- KAFKA, Franz. Diante da lei. In: KAFKA, Franz. **Um médico rural**: pequenas narrativas. Companhia das Letras, 1999.

KAFKA, Franz. **O veredito/Na colônia penal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**. Um projecto filosófico. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KNAFLIC, Cole. **Storytelling com dados**: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

KONOPACKI, Marco. **Inteligência coletiva e democracia**: um modelo teórico para analisar crowdlaw aplicado a processos participativos de seis países. Tese (doutorado) – Belo Horizonte - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas., 2021.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOPES, Cristiano Aguiar. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. **IPEA/CODE, 2011. Anais do I Circuito acadêmico de debates**. Disponível em: http://compolitica.org/novo/anais/2009_cristiano_aguiar_lopes.pdf. Acesso em 27 dez. 2023.

MAIA, Rodrigo; HERÉDIA, Thais; COELHO, Larissa. **Educação brasileira está em último lugar em ranking de competitividade**. CNN. São Paulo, 17 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/educacao-brasileira-esta-em-ultimo-lugar-em-ranking-de-competitividade/>. Acesso em 22 dez. 2021.

INSTITUTO MAPINGUARI. **Quem somos**. 2023. Disponível em: <https://www.mapinguari.org/sobre-nos/>. Acesso em 5 mar. 2023.

MARQUEZ, Gabriel García. **Cem anos de solidão**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2003.

MÁXIMO, Mário. Desenvolvimento sem liberdade: uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, pp.57-67, jul.-dez. 2013. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/137>. Acesso em 27 dez. 2023.

MELLO. Celso. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDANHA, Gisele de Melo Maeda. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. **Revista da CGU**, Brasília, Ano IV, n. 6, p. 59-70, setembro, 2009. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/262. Acesso em 04 fev. 2023.

MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMANN, Andrés; ALUJAS; Alvaro Ramírez; BOJÓRQUEZ, José Antonio Pereznieto. (coord.). **La promesa del Gobierno abierto**. México/Chile, 2012. Disponível em: https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf.

Acesso em 29 dez. 2023.

MENDONÇA, L. J. V. P. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 65–73, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/10522>. Acesso em: 27 dez. 2023.

MILL, Jonh Stuart. **Sobre a liberdade**. Porto Alegre: LP&M Pocket, 2019.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Declaração de Governo Aberto**. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf> acesso em 23 dez. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Unacon: MP-AP constata denúncias e afirma que acordos não são cumpridos pelo Estado**. 4 dez. 2023, 18:03. Disponível em: <https://www.mpap.mp.br/noticia/unacon-mp-ap-constata-denuncias-e-afirma-que-acordos-nao-sao-cumpridos-pelo-estado>. Acesso em 5 dez. 2023.

MONTEIRO, Julia. **Crowdlaw**: abrindo as portas do governo para a participação digital. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

NBR ENTREVISTA. **Lançada escala que mede a transparência de estados e municípios**. Entrevista realizada pelo CanalGov com Patrícia Audi, em 17 jun. 2015 e pode ser acessada em <https://www.youtube.com/watch?v=WPLw5KvFR8w>. Acesso em 27 dez. 2023.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Índice de transparência da Covid-19 3.0**. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em 22 dez. 2023.

OLIVEIRA, V. L. de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 9–31, 2011. DOI: 10.21527/2237-

6453.2007.9.9-31. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/135>. Acesso em: 27 dez. 2023.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 14, núm. 3, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/13300/7407>. Acesso em 21 jan. 2023.

ORIGEM DA PALAVRA. **Termo transparência**. <https://origemdapalavra.com.br/>. Acesso em 30 jan. 2023.

O GLOBO. **Caso Genivaldo**: MPF investiga suposto sigilo de 100 anos da PRF nos processos disciplinares de policiais. 23 jun. 2023. 13:32. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2022/06/mpf-investiga-suposto-sigilo-de-100-anos-da-prf-sobre-investigacao-de-policiais-envolvidos-na-morte-de-genivaldo-santos.ghml>. Acesso em 15 dez. 2023.

O GLOBO. **Exército alega que processo de Pazuello 'não tem interesse público' e pede ao STF para manter sigilo de 100 anos**. 28 jun. 2021, 16:31 (2022a). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/exercito-alega-que-processo-de-pazuello-nao-tem-interesse-publico-pede-ao-stf-para-manter-sigilo-de-100-anos-25080369>. Acesso em 15 dez. 2023.

PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**: Suplemento I Insegurança Alimentar nos estados. 2022. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em: 25 dez. 2022.

PEREIRA, Tayara. **A formação da Agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: o papel do executivo e o controle da burocracia pública. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/td-09082016-131041/pt-br.php>. Acesso em 29 dez. 2023.

PINHEIRO, Maurício. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agenzia/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf. Acesso em 29 dez. 2023.

- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 471-93, maio/jun. 2008. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rap/a/i8dGWgrkM8KVBwm5gzXhSJr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 04 fev. 2023.
- PORTO, JADSON. **Amapá**: principais transformações econômicas e institucionais (1943-2000). Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 2002.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. **Ranking 2021 da liberdade de imprensa**. [2021]. Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/ranking?year=2021>. Acesso em: 25 dez. 2022.
- RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade**: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão de políticas públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-25062018-124118/pt-br.php>. Acesso em 04 fev. 2023.
- RODRIGUES, Karina Furtado. **Relações civis-militares e as leis de acesso à informação na América Latina e no Brasil**. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/9886792c-c2dc-4bf0-8a53-c531ad3c6483>. Acesso em 29 dez. 2023.
- RODRÍGUEZ, Javier Sierra. Mediciones y premios de transparencia. **Revista Española de la Transparencia**. RET núm. 7. Segundo Semestre de 2018. Disponível em: www.revistatransparencia.com. Acesso em 28 dez. 2023.
- SAGAN, Karl. **O mundo assombrado pelos demônios**: a ciência vista como uma vela no escuro. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- SANTAELLA, Lucia. **A pós-verdade é verdadeira ou falsa?** Barueri: Estação das Letras, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2002. p. 456-559.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

SÃO PAULO. Governo do Estado. **Orientações para adoção de linguagem clara**. São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/orientacoes_para_adocao_linguagem_clara_ptBR.pdf. Acesso em 29 dez. 2023.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Identidade e violência**. São Paulo: Iluminuras, 2015.

SEN, Amartya. **Escolha coletiva e bem-estar social**. Coimbra: Almedina, 2018.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENADOFEDERAL. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/29692>. Acesso em 28 dez. 2023.

SENADO FEDERAL. **Interlegis**. Brasília. s/d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/interlegis>. Acesso em 14 dez. 2023.

SILVA, Sivaldo; SAMPAIO, Rafael; BRAGATTO, Raquel. Concepções, debates e desafios da democracia digital. In: SILVA, Sivaldo; SAMPAIO, Rafael; BRAGATTO, Raquel. **Democracia digital, comunicação política e redes**. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SILVA, Letícia Linhares da; PESSOA, Marcos Eugenio Gonzaga; NUNES, Carine de Oliveira. Relação entre transparência e desenvolvimento municipal no Tocantins. **Re-**

vista Humanidades e Inovação, Palmas, v. 7, n. 9, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/issue/view/73>. Acesso em 04 fev. 2023.

SILVA, P. H.; RIBEIRO JUSTO, W.; ROCHA, R. DE M. Inter-relação entre Transparência Pública, Corrupção, Variáveis Socioeconômicas e Políticas nos estados brasileiros no período de 2015 a 2016. **Espacio Abierto**, v. 31, n. 1, p. 80-98, 18 mar. 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/122/12270216004/html/>. Acesso em 29 dez. 2023.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

TEIXEIRA, Marco Antônio; ZUCCOLOTTO, Robson. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>. Acesso em 29 dez. 2023.

TOLSTÓI, Liev. **Guerra e paz**. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **O remédio da democracia para combater a corrupção**: participação cidadã. 9 dez. 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/o-remedio-da-democracia-para-combater-a-corupcao-participacao-cidada/> Acesso em 21/11/2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Nota metodológica Índice De Transparência e Governança Pública (ITGP) poder executivo** – estados e distrito federal. São Paulo: TI Brasil, 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/>. Acesso em 28 dez. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Relatório Luz 2022**. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/relatorio-luz/relatorio-luz-2022/>. Acesso em 29 dez. 2023. (2022a)

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de transparência e governança pública**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em 22 dez. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Editais abertos para organizações aplicarem o índice de transparência e governança pública nos municípios de sua região**. **Transparência Internacional Brasil**. 1 nov. 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/transparencia-internacional-brasil->

[abre-edital-para-organizacoes-aplicarem-o-indice-de-transparencia-e-governanca-publica-nos-municipios-de-sua-regiao/](#) Acesso em 22 nov. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Nota metodológica Índice De Transparência e Governança Pública (ITGP) poder legislativo estadual e distrital**. São Paulo: TI Brasil, 2023. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/#>. Acesso em 28 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório de Auditoria Operacional na Central de Licitações e Contratos (Processo TC 417/2021)**. Macapá: TCE, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Relatório de levantamento TC/006001/2022**. Macapá: TCE, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **TCE Amapá e Ministério Público vão atuar em conjunto na cobrança da transparência pública**. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/noticias/tce-amapa-e-ministerio-publico-vao-atuar-em-conjunto-na-cobranca-da-transparencia-publica> Acesso em 30 nov. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ. **Anteprojeto de Decisão Normativa nº 11842/2023**. Macapá: TCE, 2023a.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria-TCU nº 80, de 12 de abril de 2023**. Aprova o Plano de Gestão do Tribunal de Contas da União para o período de abril de 2023 a março de 2025, estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos institucionais e das ações operacionais de que trata a Resolução-TCU nº 308, de 13 de fevereiro de 2019, e revoga a Portaria-TCU nº 48, de 12 de abril de 2021. Disponível em: <https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/73346146>. Acesso em 28 dez. 2023.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIEIRA, Michelle Aparecida; ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de. Estudo da relação entre a transparência pública e as características socioeconômicas dos municípios brasileiros. **XIII Congresso ANPCONT**, São Paulo, jun. 2019. Disponível em: https://anpcont.org.br/pdf/2019_CPT417.pdf. Acesso em 04 fev. 2023.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.