

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LEANDRO DE ALMEIDA SILVA

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
ANÁLISE E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

RIO DE JANEIRO

2016

LEANDRO DE ALMEIDA SILVA

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:  
ANÁLISE E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

Trabalho Final de Curso apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Guilherme Tenório

RIO DE JANEIRO

2016

Silva, Leandro de Almeida

Transparência das informações sobre políticas públicas no governo do estado do Rio de Janeiro: análise e proposta de intervenção / Leandro de Almeida Silva. – 2016.

112 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Fernando Guilherme Tenório.

Inclui bibliografia.

1. Transparência na administração pública. 2. Liberdade de informação. 3. Políticas públicas. I. Tenório, Fernando Guilherme, 1948-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351

**LEANDRO DE ALMEIDA SILVA**

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO  
GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: ANÁLISE E PROPOSTA DE  
INTERVENÇÃO.**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em  
Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 29/11/2016

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**



---

**Fernando Guilherme Tenório**  
Orientador (a)



---

**Marco Antonio Carvalho Teixeira**



---

**Lamounier Erthal Villela**

“O que eu sou, eu sou em par. Não cheguei sozinho.” (Lenine, Castanho)

## RESUMO

Este trabalho constitui-se de uma análise e uma proposta de intervenção sobre a transparência das informações sobre as políticas públicas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Entende-se como essas informações, aquelas relativas a elaboração e execução dos bens e serviços entregues à sociedade, e que constam no Plano Plurianual (PPA). Historicamente, o Rio de Janeiro possui uma administração centralizada com fortes traços patrimonialistas, fraca tradição em planejamento e grande restrição ao acesso à informação. Tendo essas questões como pano de fundo, decorrem algumas inconsistências visíveis tanto em nível estratégico de governo quanto em nível mais específico no âmbito dos órgãos da administração pública fluminense, cuja análise foi realizada sob três dimensões: física, intelectual e comunicacional. Disto, propõe-se o desafio de contribuir para a transparência das informações sobre políticas públicas, a partir das determinações constantes nas normas vigentes sobre transparência, dos estudos já realizados sobre o tema, das boas práticas no setor público e das inconsistências encontradas no governo fluminense. Dessas análises, foram propostas ações e recomendações para melhoria, e elencados os benefícios esperados decorrentes dessa intervenção.

**Palavras-chave:** transparência pública, direito de acesso à informação, políticas públicas, plano plurianual - PPA, governo do estado do Rio de Janeiro.

## **ABSTRACT**

This paper consists of an analysis and a proposal for intervention on the transparency of information of public policies proposed by the state government of Rio de Janeiro. It's understood as such information, those related to development and implementation of products and services delivered to society, included in the Plano Plurianual (PPA), a four year long-term plan. Historically, Rio de Janeiro has a centralized administration with strong patrimonial traits, weak tradition in planning and serious restriction on access to information. Having these issues as a backdrop, there's some inconsistencies visible both at the strategic and specific level of the Rio de Janeiro government, whose analysis was performed in three dimensions: physical, intellectual, and communicational. From this analysis, comes the challenge to contribute to improve the transparency of information of public policies, consider studies and determinations in the current regulations on transparency, good practices in the public sector and inconsistencies detected in the Rio de Janeiro state government. Finally, the paper suggest actions and recommendations for improving transparency and list the expected benefits resulting from such intervention.

**Keywords:** public transparency, right of access to information, public policy, plano plurianual - PPA , state government of Rio de Janeiro.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Dispositivos acerca da transparência das ações governamentais.....	33
Tabela 2 – Representação gráfica da árvore de problemas.....	51
Tabela 3 – Representação gráfica da árvore de objetivos.....	67
Tabela 4 – Premissas ou recursos necessários .....	82
Tabela 5 – Prazos e fases .....	83

## LISTA DE SIGLAS

ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.  
COPLA - Coordenadoria de Instrumentos Institucionais de Planejamento.  
COQIP - Coordenadoria de Estudos e Qualificação da Informação.  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.  
EBT - Escala Brasil Transparente.  
FGV - Fundação Getúlio Vargas.  
INDA - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.  
ISP - Instituto de Segurança Pública.  
LAI - Lei de Acesso à Informação.  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.  
LOA - Lei Orçamentária Anual.  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal.  
MOG - Ministério do Orçamento e Gestão.  
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.  
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.  
OGP - Open Government Partnership.  
PDF - Portable Document Format.  
PPA - Plano Plurianual.  
PRODERJ - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro.  
SEC - Secretaria de Estado de Cultura.  
SEDRAP - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca.  
SEFAZ - Secretaria de Estado de Fazenda.  
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.  
SIC - Serviço de Informação ao Cidadão.  
SIPLAG - Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão.  
SUBPLO - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.  
SUPLAN - Superintendência de Planejamento.  
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação.  
UPP - Unidade de Polícia Pacificadora.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>PRIMEIRA PARTE: CONTEXTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1</b>	<b>Transparência governamental.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2</b>	<b>Tecnologias de informação e comunicação (TICs) .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3</b>	<b>Controle na administração pública.....</b>	<b>27</b>
<b>3.4</b>	<b>Legislação .....</b>	<b>30</b>
<b>3.5</b>	<b>Governo aberto .....</b>	<b>34</b>
<b>3.6</b>	<b>O novo serviço público .....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>SEGUNDA PARTE: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO SOBRE A TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1</b>	<b>Apresentação: o contexto da transparência no Estado do Rio de Janeiro .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1.1</b>	<b>Sob a sombra do rei .....</b>	<b>43</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Modernizando para a modernidade .....</b>	<b>45</b>
<b>4.1.3</b>	<b>As idiosincrasias do planejamento .....</b>	<b>47</b>
<b>4.2</b>	<b>Problema.....</b>	<b>50</b>
<b>4.2.1</b>	<b>Causas indiretas .....</b>	<b>53</b>
<b>4.2.2</b>	<b>Dimensão física .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2.3</b>	<b>Dimensão intelectual .....</b>	<b>60</b>
<b>4.2.4</b>	<b>Dimensão comunicacional.....</b>	<b>64</b>
<b>4.3</b>	<b>Objetivo .....</b>	<b>67</b>
<b>4.4</b>	<b>Proposta de intervenção.....</b>	<b>68</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Recomendações .....</b>	<b>69</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Dimensão física .....</b>	<b>71</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Dimensão intelectual .....</b>	<b>76</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Dimensão comunicacional.....</b>	<b>78</b>
<b>4.5</b>	<b>Premissas e recursos necessários.....</b>	<b>81</b>
<b>4.6</b>	<b>Cronograma .....</b>	<b>83</b>

4.6.1 Plano de ação.....	85
<b>4.7 Benefícios esperados.....</b>	<b>101</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em uma análise e uma proposta de intervenção sobre a transparência das informações sobre as políticas públicas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Entende-se como essas informações aquelas relativas a elaboração e execução dos bens e serviços entregues à sociedade, previstas constitucionalmente no Plano Plurianual (PPA) com rebatimento na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A proposta de intervenção tem como foco a transparência ativa, sendo seu desenvolvimento no âmbito do Poder Executivo, na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão central de planejamento, observada sua competência para elaboração e acompanhamento destes instrumentos.

O Plano Plurianual é o instrumento básico de planejamento público que explicita de forma detalhada a programação do governo, indicando os bens e serviços que serão alvo dos esforços do governo no seu período de vigência. Na qualidade de instrumento definido pela Constituição Federal de 1988, art. 165, e pela Constituição Estadual de 1989, art. 209, o PPA busca sintetizar o esforço da administração em planejar sua atuação, tornando públicas as informações referentes às políticas públicas governamentais, dando maior visibilidade e transparência à aplicação de recursos e às ações do governo.

A transparência pública é um dos princípios norteadores da atuação dos governos e se efetiva por meio do acesso pelo cidadão à informação governamental, sendo elemento fundamental para o controle social no caminho do fortalecimento da gestão pública. Globalmente, têm-se assumido cada vez mais compromissos em prol da promoção da transparência, tendo na *Open Government Partnership (OGP)* um exemplo de iniciativa através da qual diversos países, entre eles o Brasil, assumiram esses compromissos. No Brasil, em termos legais, algumas normas disciplinam a atuação governamental sobre transparência pública, entre elas, destaca-se a Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação - LAI), de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de todo cidadão ao acesso à informação pública.

Independentemente dos esforços para promoção da transparência governamental, em âmbito planetário o acesso a informações foi facilitado por uma verdadeira revolução tecnológica possibilitada pelo surgimento da internet e, posteriormente, pelo advento das

novas mídias e tecnologias da informação e comunicação (TICs). Há tempos, estes instrumentos já influenciavam a maneira pela qual as pessoas se relacionam entre si e com o mundo, alterando significativamente o comportamento e as expectativas delas e sua relação com a informação. A tecnologia, além de contribuir para o aumento dos fluxos informacionais e sua apropriação pelas pessoas, reconfigurou a relação entre elas, os conceitos de tempo real, aproximando as distâncias. Conseqüentemente, indivíduos, empresas e governos tem se apropriado cada vez mais da tecnologia como forma de relacionar-se mais diretamente entre si, não só pela difusão, mas pelo compartilhamento de conteúdo, na tentativa de criar um ambiente participativo, de coprodução, que possa possibilitar, inclusive, a modificação das relações de cidadania e com os entes públicos.

Nesse contexto de revolução tecnológica, de normatização do princípio da transparência pública e de assunção de compromissos pelos governos, o Estado do Rio de Janeiro encontra-se muito atrasado frente ao ideal de um governo mais transparente e aberto. Este atraso decorre primeiramente de uma administração centralizada com fortes traços patrimonialistas, fraca tradição em planejamento e grande restrição ao acesso à informação. Tendo essas questões como pano de fundo, decorrem algumas inconsistências que tem no nível estratégico de governo a arena propícia para sua intervenção. Já outras questões são solucionáveis em nível mais específico no âmbito dos órgãos da administração pública fluminense, sobretudo a SEPLAG, a partir do aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais de planejamento (PPA, LDO e LOA) e do uso de ferramentas, instrumentos técnicos e recursos de tecnologia de informação para sua transparência. Para a superação dessas questões, o presente trabalho consiste de uma análise e uma proposta de intervenção sobre a transparência das informações sobre as políticas públicas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.

O trabalho divide-se em duas partes, tendo na primeira a exposição e a análise de aspectos teóricos e conceituais que compõe o contexto da transparência pública. Nesta parte do trabalho foi realizada uma pesquisa bibliográfica, sistematizando o conteúdo de publicações de materiais diversos contidos em livros, revistas, periódicos especializados e disponibilizados na internet sobre a transparência governamental. Adicionalmente, procedeu-se um levantamento acerca da legislação, e foram investigadas boas práticas para a

promoção da transparência, incluindo iniciativas e parcerias que visam à assunção de compromissos em prol da transparência.

A segunda parte inicia-se com uma análise do contexto da transparência pública no Estado do Rio de Janeiro, revelando a influência da herança colonial na formação do estado brasileiro, em particular do Rio de Janeiro, configurando o patrimonialismo e o populismo como características persistentes a contribuir para o insulamento do governo e a moldar uma postura restritiva frente à transparência. Em seguida, tem-se o diagnóstico e a análise da situação da transparência fluminense, realizados a partir de pesquisa bibliográfica, de publicações diversas contidas em revistas e periódicos especializados disponibilizados na internet, além da identificação de questões práticas que contribuem para o problema.

A partir do diagnóstico e da análise, tem-se a proposição do objetivo principal e o desdobramento da proposta em três dimensões de atuação: física, intelectual e comunicacional. Para cada dimensão há um objetivo intermediário que concorre para a consecução do objetivo principal e a discriminação de iniciativas e ações com seu respectivo detalhamento e a identificação de premissas e recursos necessários à sua execução. Em seguida, tem-se o cronograma, onde as ações são postas sequencialmente no tempo com a discriminação de recursos, limitações e atores envolvidos, e por fim, os resultados e benefícios esperados decorrentes de sua realização.

Ao final, espera-se que a proposta contribua para que as informações sobre as políticas públicas estejam mais transparentes à sociedade, proporcionando o atendimento à legislação e maior alinhamento do Estado às boas práticas e às expectativas da sociedade. Espera-se também que a proposta possa servir como referência para os municípios fluminenses e que a partir de sua execução haja reflexos para o estímulo à participação e o exercício do controle social, fortalecendo a gestão pública e trazendo benefícios à imagem e reputação do Estado do Rio de Janeiro.

## 2 JUSTIFICATIVA

O Estado do Rio de Janeiro encontra-se em grande atraso frente ao ideal de um governo mais transparente e aberto, fruto de uma postura fortemente restritiva em relação à transparência pública. Nesse sentido, o presente trabalho justifica-se pela necessidade de contribuir para o rompimento dessa postura, ao propor uma intervenção para a promoção da transparência das informações, especificamente aquelas tocantes às políticas públicas governamentais. O diagnóstico traz inúmeras questões a serem superadas que tem sua gênese no nível estratégico de governo, e que transbordam para um nível específico no âmbito dos órgãos.

As questões em nível estratégico pressupõem o equacionamento de inconsistências relativas à regulamentação do direito à informação, com possível impacto na própria formulação de uma política de transparência governamental no estado que defina diretrizes, responsabilidades e procedimentos para promoção da transparência e um governo aberto. Já o enfrentamento das questões no âmbito dos órgãos - especialmente na SEPLAG, dada sua atribuição<sup>1</sup> para elaboração e acompanhamento do PPA – acarretaria, primeiramente, em um melhor aproveitamento da informação e o equacionamento de inconsistências ligadas à produção, organização, e o aproveitamento adequado de meios e formas para sua disponibilização tanto em meio físico quanto eletrônico. Além de resultados positivos quanto à disponibilização da informação, a partir das medidas adotadas nesse trabalho, espera-se melhor compreensão das informações pelo público.

A combinação das medidas propostas neste trabalho poderia trazer uma série de benefícios ao estado, que vai além do cumprimento das normas vigentes, criando um novo ambiente que favoreça a responsabilização dos agentes públicos e proporcionando maior *accountability*. A disponibilização de informações reduz a assimetria de informações perante os atores sociais, possibilitando melhor conhecimento das ações de governo, o que pode servir de estímulo à participação e a realização do controle social, contribuindo para o fortalecimento do ciclo da gestão pública. Dessa forma, o governo se alinha com os princípios

---

<sup>1</sup> Atribuições da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), disponível em <https://goo.gl/II34VT>. Acesso em 23 jan 2015.

de uma governança aberta e transparente, aumentando a percepção de transparência pelos outros atores sociais, gerando confiança e credibilidade, o que contribui para a melhoria de sua imagem, do ambiente de negócios e a relação com a sociedade.

### **3 PRIMEIRA PARTE: CONTEXTO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA**

Esta parte do trabalho é dedicada a uma pesquisa acerca dos aspectos teóricos e conceituais que compõe o referencial teórico do contexto da transparência pública. Inicia-se com o estudo da Transparência Governamental, passando por temas como Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), Controle na Administração Pública, Governo Aberto, além da análise sobre a Legislação vigente e reflexões sobre o próprio serviço público. Tem como objetivo a exposição de pensamentos e discussões que implicam em desafios à administração no caminho da promoção da transparência governamental. São desafios que se encontram em diferentes áreas do conhecimento, dada à transversalidade do tema, e que precisam ser superados de maneira articulada e conjunta, necessitando o olhar da administração.

Os conceitos apresentados expõem as relações de causalidade entre os temas, na medida em que a transparência favorece a participação e o controle, e o auxílio das TICs promove a descentralização dos fluxos informacionais entre o governo e os demais atores sociais, reduzindo a assimetria de informações e abrindo possibilidades para a responsabilização e a *accountability*, criando um ambiente de confiança, participação e melhoria da imagem do governo. São questões que se inter-relacionam, sobre as quais diferentes estudos e perspectivas se complementam e também se contrapõem apontando para diferentes caminhos, enriquecendo o debate sobre a transparência, o que pode auxiliar a percepção da dimensão do problema e iluminar com ideias para o enfrentamento do desafio posto ao Rio de Janeiro neste trabalho.

#### **3.1 Transparência governamental**

O conceito de transparência é bastante encontrado na literatura acadêmica, tendo diferentes formas de interpretar seu significado. Em parte, isso ocorre pelo fato de seu conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece a transparência como um princípio para a obtenção da boa governança, a partir da disponibilização de informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do

governo ao público. Da mesma forma, o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios<sup>2</sup> destaca a importância da transparência a partir da garantia do acesso à informação:

A garantia do direito de acesso a informações traz vantagens para a sociedade e para a Administração Pública. De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante para a luta contra a corrupção, o aperfeiçoamento da gestão pública, o controle social e a participação popular. O acesso às informações públicas possibilita uma participação ativa da sociedade nas ações (CGU, 2013, p. 6).

Assim, o acesso à informação resulta em uma cadeia de benefícios gerados pela promoção da transparência, resultando no próprio fortalecimento da gestão.

A transparência pública recebe a categorização feita pela antiga CGU (2013) que distingue a transparência passiva da transparência ativa. A primeira depende da provocação do cidadão, quando o órgão é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo. A segunda ocorre quando o poder público divulga por conta própria informações aos cidadãos, ou seja, ainda que não tenha sido expressamente solicitado.

Entretanto, mesmo na transparência ativa, a sua garantia não se dá apenas pela simples divulgação da informação, ainda que com o auxílio de recursos tecnológicos. Nessa linha de pensamento, Welch et al. (2005) contribui com uma crítica no sentido de que a gestão pública estaria focada na disseminação da informação, como colocar “coisas” na internet e prover serviços via *web*. Esta exposição não garante por si só a transparência, quiçá poderia provocar a participação e o engajamento dos cidadãos na discussão, debate e processo de decisão. E mesmo o governo eletrônico, simplesmente pelo fato de interagir com o cidadão e outros atores sociais, não seria suficiente para garantir a transparência e promover participação.

Nesse sentido, é importante diferenciar os conceitos de transparência e publicidade. A publicidade é um princípio consagrado no artigo 37 pela Constituição Federal de 1988 que consiste em levar ao conhecimento de todos, os atos, contratos ou instrumentos jurídicos da administração pública (Brasil, CF, 1988). Cunha Filho e Xavier (2014) definem a

---

<sup>2</sup> Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, disponível em <https://goo.gl/OtJISQ>.

publicidade em um sentido mais amplo, consistindo em um processo de socialização e comunicação de ideias e projetos com a pretensão de suas respectivas informações serem apropriadas pelo público, também consistindo em um instrumento imprescindível de comunicação nas sociedades modernas. Portanto, o ato de socialização no intuito de dar conhecimento não seria suficiente, pois o acesso não se resume apenas à publicidade. Assim, ainda que o princípio da Publicidade esteja ligado à transparência, este consiste na disponibilização da informação, mas não oferece garantias de acesso, inclusive pelo fato de não regulamentar a divulgação e a socialização dessas informações. Sendo assim, pode-se concluir que disponibilizar informações para o cumprimento de legalidades por si só não pode ser conceituado como transparência ou governo aberto.

A questão torna-se mais clara quando essas informações não recebem o tratamento adequado para que sejam compreendidas pelo cidadão. Portanto, para a informação fazer sentido, o indivíduo deve ser capaz de compreendê-la e, a partir desta compreensão, poder criticá-la e tirar conclusões. O raciocínio vai ao encontro do estudo de Michener e Bersh (2013), no qual a Transparência está ligada a duas condições importantes, a saber: visibilidade e inferabilidade. Ambas interferem na capacidade do cidadão utilizar a informação (usabilidade). Enquanto a visibilidade diz respeito à integridade e à probabilidade de se encontrar a informação, a inferabilidade está relacionada à sua qualidade, pois dependendo do nível dessa qualidade, o cidadão tem, ou não, condições de fazer inferências, ou seja, tirar conclusões sobre a informação. Essas premissas estão alinhadas ao conceito de Transparência 2.0, proposto por Baxandall e Magnuson (2008), que resumidamente, sinalizam que a informação deve apresentar-se de forma compreensível (e desejavelmente amigável), concentrada (em um único local) e obtida com o menor esforço possível (apenas por um clique).

Pereira (2004, p. 4), coloca que “a Transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental”. Nessa trilha, Batista (2010) propõe que os problemas de transparência e acesso à informação pública estão relacionados à três dimensões: física, intelectual e comunicacional. A dimensão física abrange a falta, o excesso e organização da informação, que envolve fatores como produção da informação e em que medida está agregada ou fragmentada em meio físico ou eletrônico. A dimensão intelectual se

relaciona com a linguagem utilizada ou distorções que comprometem a capacidade de compreensão do conteúdo pelo cidadão. A comunicacional refere-se aos fluxos de comunicação e informação entre Estado e sociedade que promovem a divulgação da informação e a prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, o autor reforça que a informação deve ser acessível aos cidadãos, não somente através do meio físico, e também através de uma linguagem acessível, inteligível e “traduzida” para o cidadão comum, dialogando com as condições defendidas por Michener e Bersh (2013) e os princípios da Transparência 2.0.

A OGP define que a transparência é um princípio em que as informações sobre as atividades de governo devem ser abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atender ao padrão básico de dados abertos (CGU, 2014), contribuindo para a ideia de acesso à informação. Nesse sentido, o aproveitamento das tecnologias da informação e comunicação poderiam ser úteis por contribuir com ferramentas capazes de potencializar o acesso à informação, extrapolando as limitações do meio físico. Pérez Luño (2004) vai além ao associar transparência e participação ao afirmar que as TICs, em especial a internet, são ferramentas capazes de impulsionar o processo democrático e despertarem a atenção e consciência dos cidadãos sobre a importância da participação política de cada um na vida do Estado. Este conceito é reforçado por Jardim (1999), em que a noção de acesso à informação se relaciona a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito. Na democracia, o ciclo da representação completa-se quando há o exercício do poder negativo através do controle social, permitindo o contraditório e tendo na transparência elemento fundamental que possibilita o conhecimento das ações dos governantes por todos, constituindo-se o caminho para o fortalecimento da gestão pública.

### **3.2 Tecnologias da informação e comunicação (TICs)**

O surgimento da internet abriu portas para a uma mudança na maneira como as pessoas obtém informação e compartilham conteúdo, permitindo a produção, a transformação, o processamento e o compartilhamento de informações em velocidade e capacidade cada vez

maiores com cada vez menos esforço e em espaços de tempo cada vez mais reduzidos. Diferentemente de ser mais um meio de comunicação entre tantos outros, a internet permitiu a amplificação dos outros segmentos de comunicação, através da circulação de jornais impressos, rádio, televisão, dentre outros, pelo meio virtual, contribuindo para a expansão do conhecimento e formação de opinião.

Neste contexto, inserem-se as Tecnologias de Informação e Comunicação, consistindo em todos os meios técnicos usados para tratar a informação e auxiliar na comunicação, o que inclui o *hardware* de computadores, rede, celulares, *tablets*, bem como todos os aplicativos, incluindo-se, sobretudo, aqueles que promovem interação e coprodução, como as novas mídias – por exemplo, Facebook, Twitter, Instagram e Youtube. Essas mídias e dispositivos formam o que Piérre Levy (2011) chama de “ecossistema digital” onde todos os aplicativos (os famosos *apps*) para *smartphones* e *tablets*, as redistribuições pelos múltiplos canais interpessoais de Facebook e Twitter, os metadados (*tags*, *hashtags*, curtir, etc.) adicionados pelos internautas nas informações recebidas, são fenômenos que contribuem para construir uma mídia ubíqua, hypercomplexa e fractal que cada um, quer queira quer não, ajuda a esculpir, guiar e usar de seu próprio jeito (Piérre Levy, 2011). Nesse sentido, Castells (2003, p.67) bem define que “as mudanças que o final do século XX vivenciou constituem uma verdadeira revolução”.

Define-se, portanto, as TICs como todas as tecnologias, procedimentos, métodos e equipamentos preferencialmente integrados entre si, para processar informação e comunicar que interferem e mediam os processos informacionais e comunicativos entre os seres<sup>3</sup>. Elas possibilitam que a informação seja acessada e produzida de qualquer lugar, redefinindo o conceito de tempo real. As TICs contribuem substancialmente para a interação entre as pessoas, mudando a maneira como as pessoas se relacionam no que se refere ao comportamento e a expectativa delas quanto às possibilidades de obtenção, compartilhamento e produção de informação. Cria-se assim um ambiente de coprodução, altamente colaborativo e participativo, onde a participação das pessoas, diferentemente de outros meios de comunicação, é livre, ocorrendo através de áreas de seu interesse.

---

<sup>3</sup> Wikipédia, disponível em: <https://goo.gl/e6qw1B> , acesso em 13/11/2015.

Na esfera pública, Pippa Norris (2001), sinaliza que o principal impacto da internet, consiste na criação de um “subsistema político virtual”, capaz de desempenhar e dinamizar as funções de comunicação e informação entre o sistema político e os cidadãos médios, especialmente aqueles mais politizados. Tal afirmativa vai ao encontro das afirmativas de autores que definem as TICs como os meios cada vez mais importantes de melhorias no acesso aos serviços públicos e informações, sobretudo como elemento central viabilizador de iniciativas em prol da transparência pública como o *e-government* ou Governo Aberto, contribuindo para a redução da assimetria de informações entre o governo e a sociedade.

A partir desse ponto, Nunes (2013, p. 55) propõe aquilo que se chama “a ampliação dos espaços democráticos em que o surgimento das novas mídias evidencia a experiência do século XXI, caracterizando, dessa forma, a sociedade da informação”. Pierre Lévy (1996) acrescenta que o fenômeno se caracteriza por uma possibilidade de expressão pública, de interconexão sem fronteiras e de acesso à informação sem precedente na história. O movimento geral de virtualização afeta hoje não apenas a informação e a comunicação, mas também, o funcionamento econômico, o exercício da inteligência ou o próprio comportamento das pessoas. A virtualização atinge mesmo as modalidades do estar junto, a constituição do “nós”: comunidades virtuais, empresas virtuais, democracia virtual (Pierre Lévy, 1996).

A ampliação dos espaços democráticos e a criação de um subsistema político virtual provocado pelas TICs a que se referem Norris (2001) e Nunes (2013), vai ao encontro do conceito de cidadania eletrônica ou cibercidadania proposto por Pérez Luño (2004), pelo qual presume-se que um número cada vez maior de pessoas não só tenha acesso à informação, mas também se tornem participantes ativos da arena política. Como consequência, há uma descentralização provocada pela nova arquitetura, em rede, deslocando os centros de poder. Como bem define Benkler (2006, p. 219):

as práticas sociais da informação e discurso possibilitam que um grande número de atores se veja como contribuidores potenciais para o discurso público, e como atores potenciais nas arenas políticas, em vez de quase sempre serem recipientes passivos de informação mediada, que ocasionalmente podem eleger suas preferências (BENKLER, 2006, p. 219).

No mesmo raciocínio, Benkler (2006, p. 219), completa:

a esfera pública interconectada não é feita de ferramentas, mas das práticas de produção social que essas ferramentas possibilitam. O efeito primário da Internet na esfera pública em sociedades liberais recai na produção informacional de atores de fora do mercado: o trabalho de indivíduos sozinhos e em cooperação com outros, ou de associações formais como ONGs, bem como o retorno do seu efeito sobre a mídia tradicional (BENKLER, 2006, p. 219).

Piérre Levy (2011) acrescenta que a mídia digital estende ou democratiza a liberdade de expressão, por pelo menos três razões: econômica, técnica e institucional. Econômica, porque se pode publicar textos, imagens, softwares, músicas e dados em geral destinados a uma audiência potencialmente planetária a custo zero ou muito baixo. Técnica, depois, porque o uso das ferramentas digitais de comunicação praticamente não requer mais habilidades de programação ou formatação HTML. Institucional, finalmente, pois a publicação não passa mais pela revisão dos conselhos editoriais, redatores, produtores, e demais diretores de canais que controlavam as velhas mídias. O resultado disso é uma perda gradual do monopólio dos mediadores tradicionais de informação e cultura, o que obviamente não significa o fim imediato de sua influência.

Esse pensamento se alinha com a descrição de Vilches (2003, p. 175-176) quando diferencia a o internet dos outros meios:

a televisão tradicional tem uma dimensão mais humanóide, porque a relação com o mundo, na televisão, está estreitamente vinculada à imagem antropocêntrica [...] Por isso, a televisão tende a aprisionar o espectador em seu próprio mundo; a fazer com que ele não se interesse pelo que acontece com os outros. A Internet não pode desenvolver-se sem a participação dos usuários. Isso não obriga ninguém a ter interesse social pelo outro, mas a atividade de cada um depende, sim, da atividade do outro (VILCHES, 2003, p. 175-176).

Portanto, refere-se à perda do monopólio, em que as pessoas assumem um relativo protagonismo na produção e divulgação de informações, e a partir daí naturalmente passem a esperar que não só outras pessoas, mas as empresas e os próprios governos se engajem nesse fórum. Neste contexto, os governos têm espaço para responder a essas expectativas,

ampliando os canais e formas de interação com o público e promovendo a transparência das suas ações. Isso inclui também tornar as informações sobre as políticas públicas de governo mais acessíveis, disponíveis, tempestivas, tendo nas TICs uma importante aliada para alinhar-se às expectativas dos indivíduos.

Em escala global, os governos têm assumido cada vez mais compromissos no intuito de aumentar a disponibilidade de informações e os canais de participação com auxílio das TICs. A própria legislação faz menção explícita ao uso de tecnologias da informação e comunicação. Entretanto, a adoção de tecnologias não pode ser vista como uma alternativa que possa causar prejuízos às formas tradicionais de participação política, exercidas de forma presencial e coletiva pela sociedade, como as audiências públicas, seminários, congressos, conferências, entre outras. Estes e outros mecanismos, como o orçamento participativo, o planejamento participativo, as organizações não governamentais, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias são espaços importantes para o diálogo, o debate e a proposição de ideias.

Tendo ainda em vista questões como o analfabetismo digital e a exclusão digital, que atingem cerca de metade da população brasileira, a subestimação dos mecanismos de participação que não sejam por meio eletrônico podem resultar em uma participação seletiva ou na chamada “privatização da informação”, tornando-a possível apenas para aqueles digitalmente incluídos. Ainda que o Brasil demonstre plenas condições de se desenvolver em termos de democracia digital, a tecnologia deve vir como um facilitador, e não uma solução. Seria mais proveitoso, portanto, apostar na “integração com tradicionais ferramentas *offline* de acesso a informação, consulta e participação pública para que as TICs sejam aproveitadas ao máximo” (OCDE, 2003, p. 9).

Ainda que as TICs sejam adotadas de forma integrada aos tradicionais mecanismos *offline*, o simples uso de tecnologias se não acompanhadas de um verdadeiro diálogo com o cidadão, logo se mostram insuficientes no atual contexto da sociedade da informação. É muito importante que tanto governos quanto pessoas tenham um comportamento proativo, estando predispostos a participar do debate público, dando um passo à frente no exercício da cidadania. Sendo assim, cabe repensar em que medida a educação política e a cultura cívica de um país contribuem para o desenvolvimento de uma democracia digital.

Nota-se que no Brasil, historicamente, esses aspectos não têm a força desejada, acarretando participação pouco efetiva dos cidadãos na esfera pública. Nesse sentido, Garcia (2009) justifica e contextualiza essa baixa participação - numa menção às reformas administrativas e aos inúmeros direitos concedidos pela constituição de 1988 - ao afirmar que o Brasil não é uma nação de direitos conquistados, mas sim de direitos concedidos. Essa afirmação dialoga com o pensamento de Carvalho (2001) em que a independência no Brasil se fez sem revolução social e política.

Putnam (2007) contribui com esse pensamento ao colocar que uma sociedade dotada de redes de confiança e solidariedade horizontais, onde existem padrões elevados de confiança, solidariedade e engajamento cívico e o conceito de capital social está sedimentado na mente das pessoas, contribui para a formação de instituições mais sólidas. Vê-se, portanto, que no Brasil, a formação da sociedade seguiu caminho diverso. Desde os tempos de colônia, nota-se que a relação entre o povo e seus representantes caracteriza-se por um lado, pela subserviência, e por outro, pelo autoritarismo, resultando em relações patrimonialistas e paternalistas, não se constituindo redes de confiança e solidariedade. Sendo assim, além da superação da exclusão e do analfabetismo digital, seria importante também superar barreiras culturais e organizacionais a fim de elevar consciência e a capacidade tanto dos cidadãos quanto daqueles no âmbito dos próprios governos.

Outra importante questão que envolve as TICs diz respeito à maneira como as informações podem ser disponibilizadas pelos governos. O aproveitamento ótimo das possibilidades oferecidas pela tecnologia requer soluções de alto nível, completas e visualmente intuitivas. Entretanto essas soluções requerem investimento, expertise e disponibilidade de recursos financeiros, humanos e técnicos dos quais a administração pública muitas vezes não dispõe. Não é raro, a administração pública recorrer a terceiros para a implantação ou a própria manutenção desses serviços.

Nessa linha de pensamento, Robinson et al (2009) defende que o setor público deva se concentrar apenas na expansão da disponibilidade de dados simples e preferencialmente abertos, ao invés de preocupar-se com a adoção de soluções complexas que requerem tecnologia em alto nível. Esta última tarefa poderia ser deixada para terceiros, presumindo-se que a realizam de forma mais eficiente. O autor argumenta que ao permitir que

terceiros se apropriem dos dados abertos disponibilizados pelo governo, diferentes narrativas e numerosas propostas e soluções podem surgir, com a criação de *mashups* de dados, oferecendo pontos de vista e análises diversas, o que eliminaria inclusive o problema do viés monopolizador do Estado ou de qualquer uma das partes. Desta forma, poderia se esperar uma visão pluralista de dados, permitindo, inclusive, o confronto de narrativas opostas entre si, enriquecendo o debate público.

Essa visão relaciona-se com o conceito de dados governamentais abertos, com um entendimento de que “a forma como os governos disponibilizam suas informações permite que a inteligência coletiva crie melhores formas de trabalhar com elas do que os próprios governos poderiam fazer” (SILVA, 2010, p.24). Para isso, as informações decorrentes das atividades governamentais devem ser abertas e livremente acessíveis ao público, estando, portanto, em sintonia com os oito princípios, pelos quais os dados devem ser: completos, primários, oportunos (ou atualizados), acessíveis, processáveis (ou legíveis) por máquina, não-discriminatórios, não-proprietários e livres de licença<sup>4</sup> (MACHADO, 2015).

Por outro lado, o discurso da pluralidade da informação corre o risco de não se efetivar na prática. Ainda que sejam muitos os aspectos positivos da internet no caminho da descentralização e da democratização da informação, na visão de Robert McChesney (2013), essa mesma internet acentuou a monopolização no capitalismo moderno, considerado um dos grandes problemas da economia mundial. Os seres humanos conseguem visitar de modo significativo apenas um pequeno número de sites de uma maneira constante. O autor se baseia no exemplo dos grandes buscadores como o Google e o Youtube ao afirmar que quando um serviço alcança o primeiro lugar, cria-se um incentivo para que todo o mundo possa usá-lo, seja pela notoriedade e reputação do serviço ou por mera comodidade dos usuários. O mecanismo de busca do Google incentiva a concentração porque os sites que não terminam na primeira ou segunda página de uma busca simplesmente não existem. Em 2012, segundo o medidor de tráfego Experian Hitwise, 35% das visitas à internet vão para o Google, Microsoft, Yahoo! e Facebook.

---

<sup>4</sup> Os oito princípios de dados abertos foram definidos em um encontro entre pesquisadores, representantes de organizações da sociedade civil e ativistas norte-americanos, durante nos dias 7 e 8 de dezembro de 2007 em Sebastopol, Califórnia.

Tal ideia contrapõe-se em parte ao pensamento de Piérre Levy (2011) sobre a quebra gradual do monopólio. A partir deste posicionamento, coloca-se a pergunta sobre o que aconteceria se as informações governamentais fossem capturadas por poucas ou até mesmo por uma grande marca com notoriedade suficiente para concentrar monopólio sobre ampla maioria dos acessos. Levando-se em conta que pelo ponto de vista da transparência, a disponibilização de dados abertos pelos governos é um caminho irreversível, conseqüentemente a apropriação e a produção de informação por terceiros a partir destes dados seria inevitável. Nesse sentido, pode ser interessante que os governos também assumissem a produção e a disponibilidade de informações de forma a criar canais “oficiais” de divulgação de informação, possibilitando que haja sempre o contraditório, confrontando com outras narrativas.

V -se, portanto, que há pontos importantes que envolvem o acesso às informações com o auxílio das TICs, que uma vez equacionados, poderiam abrir portas para maior interesse e participação do cidadão. Essa nova perspectiva interacional é um dos fatores a permitir a construção de uma nova agenda que pode gradativamente consolidar-se em uma nova governança, colaborativa, composta por atores sociais ativos. Esse é um dos desafios postos ao governo fluminense.

### **3.3 Controle na administração pública**

O controle tem a finalidade de garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal, estabelecendo um equilíbrio na relação entre estado e sociedade. Segundo Di Pietro (2014, p. 846), o controle da Administração Pública pode ser definido como:

[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2014, p. 846).

A Constituição, no artigo 74, consagrou o mecanismo do controle, do qual extraem-se dois tipos: o Controle Interno, realizado pelos próprios órgãos no âmbito de cada

Poder, e o Controle Externo, realizado pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas. Esses tipos de controle compõem o controle institucional, ou seja, aquele realizado pelos próprios órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades.

O controle institucional interno é realizado pelas corregedorias, as auditorias e os Conselhos Fiscais previstos em lei, nos casos das Fundações, Autarquias, Empresas Públicas, Institutos, entre outros. O Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas ou diretamente, além das ouvidorias e do Ministério Público, realiza o controle institucional externo da função administrativa do Estado. Seu propósito é verificar a oportunidade e a conveniência dos atos da administração e se estão em conformidade da lei, isto é, sua legalidade. A Constituição de 1988 ainda atribuiu ao Ministério Público, no artigo 129, prerrogativas para o exercício de fiscalização, como as de controlar externamente a atividade policial, promover o inquérito penal, civil e as ações penais e civis públicas, zelar pelo efetivo respeito aos Poderes Públicos e promover a garantia dos serviços públicos de relevância; configurando-se também como um órgão que exerce controle institucional externo da atividade administrativa do Estado.

Pela ótica de Bresser Pereira (1997), o controle pode assumir uma classificação institucional e uma funcional. No primeiro, há três mecanismos fundamentais de controle ou coordenação utilizados por uma sociedade, o Estado, o mercado e a sociedade civil. No Estado, há o sistema legal ou jurídico; no mercado, o sistema econômico tem o controle exercido pela competição; e, na sociedade civil, a organização ocorre pela defesa de interesses, sejam estes particulares, corporativos ou do interesse público. Já na perspectiva funcional, encontram-se o controle hierárquico ou administrativo e o controle democrático ou social.

O controle social é o exercício do controle por particulares, pessoas estranhas ao Estado, individualmente, em grupo de pessoas ou através de entidades juridicamente constituídas. Portanto, é um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes atores, com diversas representações, sob as mais diferentes óticas na participação dos processos decisórios de formulação e avaliação de políticas públicas. Por exemplo, temos os movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e a população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

Quanto ao momento, o controle pode ser realizado tanto na elaboração ou definição, quanto à posteriori, no acompanhamento e avaliação das políticas públicas e aplicação dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Portanto, o Controle Social é um instrumento democrático onde ocorre a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social para a criação e o acompanhamento de políticas públicas, com a finalidade de contribuir com uma visão plural para a solução de problemas sociais. Espera-se que pelo controle social tenha-se o pleno exercício do poder negativo, permitindo o contraditório em uma relação de co-gestão entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, enquanto a participação popular é o exercício do poder, o Controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado. A Constituição de 1988, conhecida também por Constituição Cidadã, preveu a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras, portanto, uma conquista da sociedade civil, configurando-se um instrumento e uma expressão da democracia. O controle social submete tanto o Estado como também, entidades privadas. Por exemplo, nos restaurantes, a verificação da cozinha poderá ser realizada pelo particular, configurando-se o exercício do controle social. Paralelamente, o controle institucional poderá ser realizado pela vigilância sanitária no exercício de suas atribuições.

A descentralização das atribuições do Estado, a partir da evolução nas formas de interação ou associação entre o setor privado, a sociedade civil e o poder público impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da administração e exige a criação e o aperfeiçoamento de meios para o exercício dos mecanismos de controle. Um dos meios recaem justamente sobre a promoção da transparência, a partir do acesso à informação de maneira a assegurar sua visibilidade e permitir sua inferibilidade pelo cidadão, conforme proposto pelo estudo de Michener e Bersh (2013) e pelas premissas da Transparência 2.0.

Nesse sentido, a utilização de novas tecnologias ganha importância por exercerem um papel fundamental na democratização da informação, reduzindo-se sua assimetria, e ampliarem o conceito de cidadania para o exercício de uma “cidadania eletrônica ou cibercidadania, responsável e eticamente comprometida com a construção de uma sociedade mais solidária, justa e democrática” (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 101). Posto isso, vê-se que o

controle social e a transparência - sobretudo quando potencializados pela adoção de mecanismos de tecnologia da informação e comunicação - são elementos que se reforçam mutuamente.

### 3.4 Legislação

Um dos grandes desafios postos ao gestor público é o cumprimento dos diversos dispositivos que versam sobre publicidade e transparência da informação. No que se refere à publicidade, a própria Constituição Federal, no artigo 37, a estabelece como um dos seus princípios, atribuindo à Administração Pública o dever de dar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos particulares, com exceção a aquelas previstas no seu Art. 5º. No que diz respeito à transparência da informação, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que todos os entes deverão divulgar informações quanto à despesa e receita pública além daquelas relativas a programas, ações e projetos.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao 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. Determina também que essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores - internet, não necessariamente em um Portal da Transparência, entretanto, preferencialmente concentradas em um só local, considerando as boas práticas de promoção da transparência como critérios de boa usabilidade, apresentação didática dos dados e em linguagem cidadã, possibilidade de *download* do banco de dados e canal de interação com os usuários.

O entendimento de tempo real, conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, se refere à:

[...] disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento [...] (Decreto nº 7.185/2010).

Ainda que se possam dar diferentes interpretações e indicações para a aplicação de alguns termos - como o caso da expressão “tempo real” - há por parte de especialistas o entendimento de alguns princípios básicos considerados como padrões que indicam o caminho a ser seguido por nações na elaboração de leis específicas para garantia do acesso à informação pública (CGU, 2013, p. 9). São eles:

- **Máxima Divulgação:** O direito de acesso deve abranger o maior tipo de informações e órgãos possíveis e também deve alcançar o maior número de indivíduos possível.
- **Obrigação de Publicar:** Os órgãos públicos têm a obrigação de publicar informações de grande interesse público, não basta apenas atender aos pedidos de informação formulados pelos interessados.
- **Promoção de um Governo Aberto:** Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo. As diretrizes de um governo aberto estimulam a criação de processos e procedimentos governamentais mais transparentes. A mudança de uma cultura de sigilo, que muitas vezes está incorporada ao setor público, para uma cultura de abertura é essencial para a promoção do direito à informação.
- **Limitação das Exceções:** As exceções ao direito de acesso devem ser restritas e claramente definidas. Cada exceção deve estar fundamentada em uma razão de interesse público, pois o sigilo só pode ser justificado em casos em que o acesso à informação possa resultar em danos irreversíveis à sociedade ou ao Estado.
- **Procedimentos que Facilitem o Acesso:** Os procedimentos estabelecidos pelo Estado para o acesso à informação devem ser simples e de fácil compreensão pelo cidadão. Além disso, os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e em linguagem cidadã, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de negativa de fornecimento da informação.
- **Moderação dos Custos:** As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em função dos custos envolvidos. As leis sobre acesso à informação podem até prever o pagamento de taxas para o fornecimento de informações, desde que sejam razoáveis e aplicadas somente em situações previamente definidas.

- **Linguagem cidadão:** Na comunicação entre Administração Pública e cidadão, a linguagem deve ser clara e objetiva. A meta é garantir fácil entendimento de informações e dados.

Com este espírito foi publicada a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso à informação e dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para garantia do exercício pleno do direito de acesso previsto na Constituição Federal identificam-se alguns princípios na Lei de Acesso à Informação, dos quais, os mais relevantes dialogam nitidamente com aqueles princípios indicados por especialistas em transparência (CGU, 2013, p. 13). São eles:

- Princípio da publicidade máxima
- Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar
- Princípio da abertura de dados
- Princípio da promoção de um governo aberto
- Princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso

Entre outros pontos, a LAI regulamenta, em seu Art. 10º, o direito do cidadão em solicitar os documentos que tiver interesse sem justificar o pedido. O Art. 3º bem define que os procedimentos desta Lei “se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública”.

Neste artigo, destaca-se o inciso III, que enumera como uma das diretrizes a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. O Art. 5º reforça que a informação deve ser disponibilizada em linguagem de fácil compreensão. E seu Art. 7º estabelece que “o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. O Art. 8º determina que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de

informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”; e que na divulgação das informações devem constar “dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades”. Claramente o dispositivo aponta para a divulgação das informações sobre políticas públicas, inclusive, para o PPA, já que neste instrumento devem estar contidas todas as ações governamentais, de forma regionalizada, com vistas a atender as demandas da sociedade.

No que se refere à transparência das ações governamentais, além daqueles na Constituição Federal, são pontos da legislação a serem observados:

Tabela 1 – Dispositivos acerca da transparência das ações governamentais

<p><b>Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:</b></p> <p>Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.</p> <p>Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: <b>(Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).</b></p> <p>II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; <b>(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).</b></p>
<p><b>Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:</b></p> <p>Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: <b>(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).</b></p> <p>I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; <b>(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).</b></p> <p>II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. <b>(Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).</b></p>
<p><b>Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:</b></p> <p>Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.</p>
<p><b>Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011:</b></p> <p>Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:</p>

<p>I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;</p> <p>II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;</p> <p>III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;</p> <p>V - desenvolvimento do controle social da administração pública.</p>
<p><b>Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011:</b></p> <p>Art. 5º. É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.</p>
<p><b>Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011:</b></p> <p>Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:</p> <p>VII - informação relativa:</p> <p>a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;</p>
<p><b>Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011:</b></p> <p>Art. 8º. “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.</p> <p>II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;</p> <p>III – registros das despesas;</p> <p>V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e;</p> <p>§ 2º. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).</p>

Fonte: Elaboração própria

Em suma, a análise da legislação sobre publicidade e transparência, em particular aqueles dispositivos que versam sobre a transparência das ações governamentais, deixa evidente que as boas práticas de transparência estão respaldadas legalmente e que, portanto, todo esforço para o acesso às informações, recorrendo-se inclusive ao auxílio da tecnologia, não se configura apenas como mero exercício de sofisticação. Dada mudança de comportamento e expectativa das pessoas e o advento da tecnologia, os governos e suas leis precisam acompanhar essa evolução, construindo caminhos e mecanismos que orientem a gestão pública no sentido da promoção do acesso à informação.

### 3.5 Governo aberto

Os governos têm assumido cada vez mais compromissos em nível global no intuito de aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais. Destaca-se com esse propósito a Parceria Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), uma iniciativa internacional lançada em setembro de 2011 que tem o objetivo de

assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

A OGP se posiciona como um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias e dos direitos humanos, na luta contra a corrupção e no fomento de inovações e tecnologias. Para isso, se orienta a partir de três pilares: colaboração, participação cidadã e transparência. O propósito é abrir possibilidades para que todos os atores sociais possam verificar as ações do governo e responsabilizar os governantes e órgãos públicos. Para isso, a OGP estabelece alguns compromissos, entre os quais, para efeito deste projeto, destacam-se os compromissos de "aumentar o acesso a novas tecnologias para a abertura e responsabilidade" e "aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais". Para se juntar a OGP, 65 países subscreveram a Declaração de Governo Aberto<sup>5</sup>, pela qual devem comprometer-se a respeitar os princípios da governança aberta e transparente através da promoção de uma cultura global de governo aberto.

O Brasil, como um dos partícipes e fundadores da OGP, assumiu os compromissos preconizados pela iniciativa, que resultaram na elaboração do 2º Plano de Ação brasileiro de dados abertos<sup>6</sup>. O plano contém 52 medidas de transparência e governo aberto, assumidas por 19 órgãos federais, distribuídas em 5 desafios. Como produtos resultantes, a instituição da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)<sup>7</sup> e a criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos<sup>8</sup> se constituem como dois marcos importantes. No entanto, importa frisar que a assumpção de compromissos internacionais na direção da promoção da transparência pelo Brasil não se restringe à OGP, tendo seu histórico desde 1948, com a assinatura da Declaração Universal de Direitos Humanos<sup>9</sup>. Desde então, mais 07 iniciativas ou compromissos tiveram o Brasil como signatário.

---

<sup>5</sup> Declaração de Governo Aberto. Disponível em <https://goo.gl/kaYZy8>. Acessado em 12 mai. 2016.

<sup>6</sup> 2º Plano de Ação brasileiro de dados abertos . Disponível em <https://goo.gl/HpYlix>. Acessado em 12 mai. 2016.

<sup>7</sup> Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). Disponível em <https://goo.gl/6qn7FC>. Acessado em 14 mai. 2016.

<sup>8</sup> Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em <https://goo.gl/FJHNY>. Acessado em 14 mai. 2016.

<sup>9</sup> Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em <https://goo.gl/DIkVZK>. Acessado em 16 mai. 2016.

Concretamente, entre as ações do Brasil para a promoção da transparência, tem-se a instituição em 2004, por iniciativa da antiga CGU, do Portal da Transparência do Governo Federal<sup>10</sup> cuja finalidade é assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Em 2011, deu-se a instituição do Comitê Interministerial Governo Aberto<sup>11</sup>, cuja responsabilidade é a elaboração dos Planos de Ação no Brasil. Em 2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) instituiu a INDA, que resultou, em 2012, no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Ainda, dois importantes rankings foram criados para medição da transparência nos estados e municípios, o Ranking Nacional da Transparência<sup>12</sup>, desenvolvido pela Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal e a Escala Brasil Transparente (EBT)<sup>13</sup>, da antiga CGU. O Estado do Rio de Janeiro encontra-se na 16º e na 18º posições nesses rankings respectivamente.

No que se refere às informações sobre as políticas públicas, na esfera federal o ciclo de planejamento 2012-2015 contava com o aplicativo PPA Mais Brasil<sup>14</sup>, uma plataforma digital interativa que buscava a transparência das ações de governo constantes no PPA Federal. Entretanto, a iniciativa foi descontinuada para o ciclo seguinte, 2016-2019. Iniciativa semelhante pode ser verificada na cidade de São Paulo. A prefeitura possui um trabalho mais avançado na área da transparência e governo aberto, sendo referência internacional no tema. Diferentemente dos estados e de outras capitais, o município de São Paulo possui um grande portal que disponibiliza informações sobre as políticas públicas, dividido em três frentes:

- **Orçamento cidadão**<sup>15</sup> - pretende fornecer informações sobre o orçamento público municipal, de forma acessível, usando linguagem clara e simples para fácil entendimento pelo público.

---

<sup>10</sup> Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em <https://goo.gl/VdP8>. Acessado em 17 mai. 2016.

<sup>11</sup> O Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), instituído pelo Decreto de 15 setembro de 2011, é o responsável por orientar a implementação e elaboração dos Planos de Ação do Brasil. Disponível em <https://goo.gl/JaQIrR>. Acessado em 17 mai. 2016.

<sup>12</sup> Ranking Nacional da Transparência. Disponível em <https://goo.gl/vUFPqc>. Acessado em 18 mai. 2016.

<sup>13</sup> Escala Brasil Transparente (EBT). Disponível em <https://goo.gl/SRrt5v>. Acessado em 18 mai. 2016.

<sup>14</sup> PPA Mais Brasil. Disponível em <https://goo.gl/0a6IUX>. Acessado em 20 mai. 2016.

<sup>15</sup> Orçamento cidadão. Disponível em <http://goo.gl/7y5WdI>. Acessado em 21 mai. 2016.

- **ObservaSampa**<sup>16</sup> - Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo, previsto na meta 118 do Programa de Metas 2013-2016. É um portal com sistema de indicadores georreferenciados da Prefeitura e da cidade, acompanhado de análises setoriais importantes para a elaboração e avaliação de políticas públicas.
- **Programa de Metas**<sup>17</sup> - Aplicativo que mostra as metas a serem perseguidas, seu status, permitindo a verificação do andamento das ações de governo pelo cidadão.

O Programa de Metas da cidade de São Paulo contém uma lista de metas, objetivos estratégicos, eixos estruturantes e articulações territoriais para a cidade de São Paulo. O aplicativo tem inúmeras funcionalidades. Mostra as metas a serem perseguidas, seu status, permitindo a verificação do andamento das ações de governo pelo cidadão; por diversos filtros e placares para acompanhamento e possibilidade de busca de uma meta de uma ação realizada próxima à localização do usuário, ou seja, o usuário tem como identificar quais intervenções estão sendo feitas perto dele; e a busca de metas por objetivo.

A metodologia usada para o cálculo do andamento da meta também se encontra disponível no site para o cidadão. Ao acessar uma meta, o cidadão pode verificar informações como o objetivo vinculado à meta; definição dos termos técnicos; informações sobre o andamento do projeto a que está vinculado; o custo e o atendimento da meta por região da cidade. O atendimento da meta pode ser verificado em formato de tabela ou por gráfico, podendo este receber o filtro por subprefeitura, permitindo o acompanhamento por região. Todos os aplicativos do Planeja Sampa são acessíveis por dispositivos móveis, ainda que não possuam versões específicas adaptáveis projetadas para esses dispositivos.

Fora do âmbito da administração pública direta, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) desenvolveu, através da Diretoria de Análise de Políticas Públicas<sup>18</sup> da FGV, algumas ferramentas que auxiliam o acompanhamento das políticas públicas e do orçamento pelo cidadão. O Mosaico Orçamentário<sup>19</sup> é uma ferramenta interativa digital que tem como

---

<sup>16</sup> ObservaSampa. Disponível em <http://goo.gl/u2tGA5>. Acessado em 21 mai. 2016.

<sup>17</sup> Programa de metas. Disponível em <http://goo.gl/5TNjqw>. Acessado em 21 mai. 2016.

<sup>18</sup> A Diretoria de Análise de Políticas Públicas da FGV é um centro de pesquisa social aplicada que tem a missão promover a inovação para políticas públicas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/>. Acessado em 19 mai. 2016.

<sup>19</sup> Mosaico orçamentário. Disponível em <http://goo.gl/i6s8O4>. Acessado em 19 mai. 2016.

propósito, além de divulgar o montante dos gastos do governo federal em suas diferentes áreas, mostrar a proporção entre esses gastos.

Para isso, utiliza de uma metodologia que mostra as informações de forma pragmática, de modo a facilitar a compreensão e a interação por parte do usuário. A ferramenta permite que o usuário visualize o orçamento federal a partir de três recortes concorrentes: função, órgão e partidos. A informação contida em cada recorte pode ser detalhada em três níveis chegando até o elemento de despesa. A perspectiva por partido permite que se conheça como está dividido o orçamento considerando as coalizões governamentais. O Mosaico é uma ferramenta importante para o acompanhamento dos gastos do governo. Outra ferramenta, o Monitor de Temas<sup>20</sup> possibilita o acompanhamento, em tempo real, de menções relacionadas a políticas públicas na internet. Opera como uma espécie de termômetro que pode auxiliar gestores públicos na tomada de decisão.

Verifica-se, portanto, que no Brasil existem iniciativas no caminho da transparência pública, sobretudo, se valendo das tecnologias da informação e comunicação, aumentando a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro em relação ao tema. Dentre as iniciativas, aquelas que buscam a transparência das ações de governo – políticas públicas – serão tidas como referências para análise afim de que sejam propostas recomendações que consigam agregar os aspectos positivos encontrados e aperfeiçoar os mecanismos de promoção da transparência e de um governo aberto.

### **3.6 O novo serviço público**

Por trás dos desafios da legislação, da tecnologia e do governo aberto, há o desafio da própria organização da administração pública. Isto, pois conforme exposto anteriormente, o mundo vive um novo horizonte de transformação das expectativas e da maneira pela qual os atores sociais se relacionam, qual seja, de forma mais horizontal, colaborativa e flexível. Por outro lado, esse *modus operandi* emergente se contrasta com a realidade da administração pública, marcada por uma rigidez, embalada pela burocracia, pela

---

<sup>20</sup> Monitor de temas. Disponível em <http://dapp.fgv.br/>. Acessado em 19 mai. 2016.

hierarquia e pelo controle, constituindo-se, portanto, em um entrave ao alcance desse novo horizonte. O caminho passa necessariamente pela promoção da transparência pública e pela concepção de um governo aberto, mas depende primeiramente em repensar a administração pública. Dessa forma, a administração pode dar um passo à frente, colocando-se disponível ao diálogo e à construção de um ambiente de cooperação e coparticipação que possa ensejar uma nova governança pública. Sem esse repensar, a promoção da transparência pode constituir-se em uma mera disponibilização de dados e informações para consulta, onde a administração ainda se colocaria como ator preponderante no centro de sua própria circunferência. Embora a disponibilização das informações já possa significar um grande avanço, somente a construção de uma nova governança responderia aos anseios dos atores sociais, entre eles os cidadãos.

Ao longo de sua história, a administração pública evoluiu de uma perspectiva patrimonialista para outra - burocrática - baseada nos princípios de Weber. Entretanto sabe-se que ainda conserva traços patrimonialistas em suas relações, seja dos gestores com os cidadãos ou com a coisa pública. Nesse sentido, a tentativa de substituir o patrimonialismo a partir da evocação de um modelo rígido e impessoal parece uma tarefa inglória, tendo que, segundo Charles Fox e Hugh Miller (1995), a burocracia hierárquica é um modelo socialmente criado e, portanto, não sendo parte do mundo natural como uma evolução natural do sistema e do próprio indivíduo.

Ainda assim, conceitos difundidos pela burocracia como racionalidade, impessoalidade, eficiência e estrutura organizacional tiveram sua importância e alcançaram resultados positivos. Mas há algum tempo, prevalece a crença de que o modelo está em declínio, perdendo-se em seus próprios interesses e deixando de ser eficaz ao governo. A burocracia tem sido vista como sinônimo de ineficiência e irracionalidade administrativa, pois se transformou em uma gigantesca estrutura centralizada e hierárquica de controle, obcecada pelas regras e pela regulamentação dos processos, ao invés de focar nos fins e resultados obtidos.

A visão crítica colocada por Robert Denhardt (2015) aponta para a tentativa de se construir uma teoria racional da administração, com uma orientação instrumental e ênfase na burocracia de Weber. Denhardt (2015) acrescenta que a busca pela racionalidade, tentando-se atingir os fins com custos mínimos, contrapõe-se a expressão de valores societários, em clara

conexão com a dicotomia entre política e administração, de Wilson (1887), onde “o papel das organizações públicas consiste simplesmente em descobrir os meios mais eficientes para os fins politicamente dados” (DENHARDT, 2015, p. 219).

Dessa forma, a burocracia deixa de considerar o papel das experiências subjetivas na vida humana, e questões como, por exemplo, liberdade, justiça e igualdade, deixam de ter importância como critério de julgamento para a ação pública, sendo substituídas pelo cálculo específico de custos e benefícios, meios e fins (Denhardt, 2015). Nesse sentido, conforme o pensamento de Bennis (1995) verifica-se que a previsibilidade e o controle da organização burocrática estariam absolutamente fora de sintonia com as dinâmicas contemporâneas complexas, flexíveis e auto-organizáveis que estão emergindo.

Em resposta às disfunções da organização burocrática, emergiram novos valores como eficiência, foco em resultados e qualidade na prestação de serviços públicos, que implicam em descentralização administrativa, diminuição dos níveis hierárquicos e redução da estrutura do estado. O estado burocrático foi condenado a um estado de incapacidade na prestação dos serviços públicos. Surgiram as organizações sociais, que passaram a se tornar uma interface entre a sociedade civil e o Estado. Assim nasceu a nova gestão pública, buscando a formação de um estado gerencial onde o papel do governo é liberar as forças de mercado de modo a facilitar a decisão individual e obter eficiência, onde os cidadãos passam a ser vistos como consumidores (Denhardt, 2015).

A reforma levanta questionamentos a respeito da nova relação estabelecida entre governo e sociedade, sobretudo, os cidadãos. Primeiramente, o modelo acaba impondo a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da administração, na medida em que pressupõe mais descentralização e autonomia aos gestores. Tem como base a hipótese que a obtenção de resultados é conseguida, por um lado, com um controle social atuante que possa apontar os fatos para a responsabilização dos gestores públicos. Nesse sentido, Bresser Pereira (2002) aponta que controles sociais seriam essenciais na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados.

Entretanto, a presunção do controle não dialoga com o despreparo geral da sociedade brasileira. Especificamente, acrescentam-se os traços de dominação tradicional, a

persistência de práticas patrimoniais, e a realidade do nível de educação política e da cultura de nossa sociedade, tendo ainda que grande parcela da população vive à margem dos direitos sociais e políticos. Soma-se a isto a quase inexistência, à época, de uma estrutura para promoção de transparência pública, criada posteriormente, mas que ainda apresenta algumas fragilidades. Sem meios de controle social adequados para as organizações sociais, os recursos públicos ficam à disposição dos grupos políticos no poder e distantes do interesse público.

Além desses aspectos, conforme expõe Denhardt (2015), a nova gestão pública se construiu sobre conceitos econômicos, com a maximização do autointeresse, ou seja, pessoas atuando como consumidoras. Basicamente, elas tendem a buscar a satisfação das suas necessidades privadas de curto prazo, enquanto, por outro lado, as necessidades coletivas requerem uma perspectiva mais abrangente e de longo prazo. Nesse sentido, a ideia de interesse público não pode ser vista como uma mera acumulação de interesses privados, tendo, na verdade, pouco a ver com esses interesses, na medida em que se relaciona a um mundo que está além da individualidade. Agindo racionalmente as organizações dificilmente conseguem compartilhar valores societários, pois desconsideram o viés subjetivo presente na relação entre as pessoas.

Em contraposição a este modelo, propõe-se o novo serviço público, baseado nas ideias da fenomenologia, da teoria social crítica e da teoria pós-moderna, que buscaria discutir a administração pública para além do racionalismo. Pela fenomenologia, trabalho filosófico de Edmund Husserl<sup>21</sup>, os seres humanos são seres conscientes, agem com um propósito e dão sentido às suas ações. A teoria social crítica busca revelar as contradições ao questionar as coisas como são, para depois enunciar como deveriam ser. Denhardt (2015) questiona a mera preocupação com a técnica e propõe reinterpretar a administração pública com base nas dinâmicas de interação social. Já a teoria pós-moderna rejeita explicações globalizantes e propõe um diálogo intenso entre os atores sociais que possa ultrapassar as amarras burocráticas em prol da participação coletiva no campo das políticas públicas.

---

<sup>21</sup> Edmund Gustav Albrecht Husserl foi um matemático e filósofo alemão que estabeleceu a escola da fenomenologia. Ele rompeu com a orientação positivista da ciência e da filosofia de sua época. Disponível em <https://goo.gl/Q4pHmG>.

O papel do administrador público é dar apoio à criação e à manutenção do discurso autêntico, por meio do qual serão ouvidos e levados em conta os valores de uma multidão de cidadãos públicos (DENHARDT, 2015, p.245).

Nesse sentido, o novo serviço público busca reafirmar os valores da democracia, da cidadania e do interesse público como valores proeminentes da administração pública. Para isso, é orientado por sete princípios-chave: Servir cidadãos, não consumidores; Perseguir o interesse público; Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; Pensar estrategicamente, agir democraticamente; Reconhecer que a *accountability* não é simples; Servir em vez de ‘dirigir’; Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. Dessa forma pode-se pensar na ideia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvido com eles.

Diante dos questionamentos e da proposta no novo serviço público, o desafio da administração a partir de sua propositura pode aparentar-se utópico quando comparado aos desafios da legislação, da tecnologia, do governo aberto e da própria transparência, que aparentemente relacionam-se a questões de natureza mais pragmática e imediata. Ainda assim, cabe aos gestores públicos refletir sobre os apontamentos e as contradições evidenciadas, de modo a terem um olhar crítico e transdisciplinar a fim de enriquecer o debate sobre a transparência pública. E para o caso específico do Estado do Rio de Janeiro, as discussões são bem-vindas e podem iluminar para que se façam as melhores escolhas para o enfrentamento do problema posto neste trabalho.

## **4 SEGUNDA PARTE: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO SOBRE A TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

### **4.1 Apresentação: o contexto da transparência no Estado do Rio de Janeiro**

O contexto da transparência no estado do Rio de Janeiro aponta para questões históricas que influenciam e moldam sua cultura política, com características centralizadoras e fortes traços patrimonialistas, sem limites claros entre o público e o privado. São heranças dos tempos da colônia que têm se perpetuado ao longo dos anos e ainda assombram fortemente a administração pública fluminense. Como resultado, observa-se no estado um insulamento do nível estratégico, desconectando-o do corpo tático e operacional, além do loteamento de cargos e secretarias, criando ilhas de poder com baixa integração e relacionamento intersetorial. Nesse cenário, a função planejadora perde força e prevalece uma cultura de grande restrição ao acesso à informação.

#### **4.1.1 Sob a sombra do rei**

O Brasil, na era colonial, caracterizava-se por uma unidade política centrada na figura do imperador, em um ambiente no qual a esfera pública confundia-se com a esfera privada. De 1822, após a proclamação da independência, até 1930, a administração tinha traços de um “Estado Absoluto” e autocentrado no qual a sociedade não tinha a menor possibilidade de interferir no comando e nos destinos dos recursos públicos. Portanto, nesse ambiente, o acesso às informações e as possibilidades de participação eram muito limitadas. É nesse contexto de colonização e restrição à participação que a transparência no Estado do Rio de Janeiro tem sua raízes, confundindo-se inicialmente, em parte, com a própria história da cidade do Rio de Janeiro, capital do Império e da República, e portanto herdeira nata da colônia. A cidade até hoje ainda carrega grande poder de centralidade, sendo a caixa de ressonância dos acontecimentos no país.

Após a transferência da capital do país para Brasília e as mudanças que culminaram com a fusão, o Estado do Rio de Janeiro, até então Guanabara, vê-se com o desafio de se organizar política e administrativamente e desenhar sua própria história mesmo convivendo com uma cultura política profundamente enraizada em uma herança colonial patrimonialista oriunda dos tempos do império. Apesar das tentativas de modernização e profissionalização do funcionalismo público - muitas ocorridas em nível nacional mas que tiveram rebatimento nas outras esferas, como por exemplo a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no governo Getúlio Vargas (1930-45), a implementação da Reforma Burocrática, e mais recentemente a reforma gerencial - as práticas de nepotismo, de favoritismo e clientelismo, sob diferentes formas, tornaram-se características culturais persistentes, tendo sido reforçadas no Brasil e no Rio de Janeiro através do populismo.

Desde o governo de Floriano Peixoto Faria Lima (1975-1979), incluindo aqueles que se sucederam até o governo atual, foi construída uma história marcada pela tentativa de elaboração de planos isolados que carregavam consigo a visão do governante no período, numa concepção e elaboração *top-down* vindo da cúpula dos governos, sem participação popular, do parlamento e raramente contando com o efetivo engajamento das próprias Secretarias de Estado. Este *modus operandi* é prejudicial à administração pública porque ocasiona um insulamento do nível estratégico, provocando uma condução predominantemente política (muitas vezes desconsiderando evidências técnicas) e desarticulação com o corpo tático e operacional. As confusões entre o público e o privado também acarretam o loteamento de cargos e secretarias, criando ilhas de poder com baixa integração e relacionamento intersetorial. Esta realidade compromete a atividade planejadora do estado, na medida em que a baixa articulação e integração se refletem inclusive no momento de elaboração dos planos de governo.

Essa cultura moldou tanto a percepção da sociedade a respeito do Estado como se entranhou na própria organização da administração pública, num processo que se retroalimenta, insuflando o distanciamento do cidadão e a corrupção por parte do governante. Tais características culturais podem ser associadas a um modelo de Estado com raízes absolutistas, alicerçado na figura do rei – evidenciada pela nossa herança colonial - onde

prevalece a personificação do poder e limites pouco claros entre o público e o privado. Como bem descreve Bobbio (1997, p. 92):

à imagem e semelhança do Deus oculto, o soberano é tanto mais potente, e portanto tanto mais cumpridor da sua função de governar súditos ignorantes e indóceis, quanto melhor consegue ver o que fazem seus súditos sem ser por eles visto (BOBBIO, 1997, p. 92).

Ou seja, como figura empoderada por Deus, possui o arbítrio para decidir e desdecidir como lhe convém. Nesse sentido, o autor completa:

a relação política, isto é, a relação entre governante e governado, pode ser representada como uma relação de troca, um contrato sinalagmático, diria um jurista, no qual o governante oferece proteção em troca de obediência. Ora, quem protege precisa ter mil olhos como os de Argo, quem obedece não precisa ver coisa alguma. Tanto é oculada a proteção como cega a obediência (BOBBIO, 1997, p. 93).

Portanto, o soberano, além de decidir como lhe convém, não tem a prerrogativa de justificar-se ou prestar contas por seus atos. Naturalmente tal posicionamento é diametralmente oposto a qualquer ideia de *accountability* ou qualquer intenção de se construir um ambiente democrático, sendo estranho ao próprio Estado Democrático de Direito. E se os opõe, quiçá vislumbrar nesse cenário conceitos contemporâneos de gestão, como a própria ideia de transparência pública, ou mesmo, níveis de participação que transbordem para um modelo de governança colaborativa. Naturalmente, eles estão alinhados a outro cenário, qual seja, de grande insulamento e restrição ao acesso à informação.

#### 4.1.2 Modernizando para a modernidade

O padrão de comportamento insulado do nível estratégico aplica-se não somente à elaboração dos planos, mas também às tentativas de reformas executadas ao longo dos anos, com a criação e extinção de secretarias numa constante reengenharia governamental no estado. Nesse contexto, a função planejamento surge como exemplo nítido nessas reengenharias, tendo figurado administrativamente de diversas maneiras. Inicialmente, esteve como

Planejamento e Controle; logo em seguida perdendo força e adotando visão exclusivamente orçamentária no governo Moreira Franco. Na gestão de Anthony Garotinho, perdeu status e foi separada do orçamento, ocasião em que foi anexada à pasta de Desenvolvimento Econômico. Posteriormente acabou reintegrada como Controle e Gestão no governo Rosinha, sendo convertida em Planejamento e Gestão no governo Sérgio Cabral (IPEA, 2013). Ademais, em diversos momentos as funções planejamento e orçamento estiveram completamente dissociadas. O resultado é o enfraquecimento do planejamento no Estado, relegando a pasta à gestão cotidiana das atividades estatais, com prevalência do orçamento e do pensamento no presente em detrimento do olhar para o futuro.

Recentemente, em 2007, um dos exemplos das tentativas de modificar a estrutura administrativa na busca pela modernização recaiu sobre a fusão entre as Secretarias de Controle e Gestão, de Planejamento e Integração Governamental e de Administração e Reestruturação, formando a atual Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). À época, a reforma teve como justificativa a necessidade de modernizar a estrutura do Estado e melhorar a gestão pública. A SEPLAG é o órgão da administração direta do estado que tem como uma de suas atribuições a elaboração dos instrumentos institucionais de planejamento, entre eles o Plano Plurianual em coordenação com as demais secretarias, estabelecendo normas, conceitos e procedimentos, inclusive ferramentas, instrumentos técnicos e recursos de tecnologia de informação afetas à consolidação e acompanhamento do plano.

E foi no exercício desta atribuição, que a SEPLAG, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento, elaborou em 2015, em conjunto com as demais secretarias de estado o PPA para o ciclo 2016-2019, e em seguida a LDO e a LOA para 2016. Como órgão central, responsável pelo planejamento e gestão do Estado, tem evoluído, na medida do possível, no sentido da descentralização, da melhoria no relacionamento com as demais secretarias e do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão. Entretanto, comparativamente com ciclos anteriores, o Plano Plurianual pouco evoluiu, sobretudo no que se refere a ferramentas, instrumentos técnicos e adoção de recursos de tecnologia de informação para seu acompanhamento e transparência.

Sendo assim, tecnicamente o momento é propício para o foco no próximo ciclo, iniciando-se um debate que possa resultar na modernização dos instrumentos de planejamento,

sobretudo no que tange à possibilidade da promoção da transparência das políticas públicas e seu acompanhamento. A reboque, uma eventual modernização poderia contribuir para uma série de benefícios que incluem melhorias à própria gestão, indo ao encontro da tendência mundial de governos comprometidos com a promoção da transparência, servindo de estímulo à participação, com possibilidade de aumento da percepção positiva e da confiança do cidadão sobre o governo.

#### 4.1.3 As idiosincrasias do planejamento

O Plano Plurianual é o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de 4 anos, organizando as ações do governo em programas que resultem em bens e serviços para a população. Sua obrigatoriedade de elaboração ainda pode ser considerada como um fato recente na administração pública. Apesar de ser perceptível o movimento por parte dos governos estaduais no sentido do cumprimento de suas obrigações legais, na maioria dos casos, tais planos não são efetivos quanto planejamento governamental. Em muitos casos, governos têm optado pela terceirização e pela contratação de consultorias externas para a elaboração de seus PPAs, ao invés de investirem em capacitação interna e acumulação de experiências (CARDOSO, SANTOS, PIRES, 2015). Assim, deixam de formar uma massa crítica capaz de pensar o aperfeiçoamento do instrumento e de todo ciclo que deságua na Lei Orçamentária.

Apesar de haver um impulso no sentido da retomada do planejamento governamental, ele não tem sido necessariamente acompanhado de um fortalecimento institucional e da profissionalização dos órgãos estaduais responsáveis pelo planejamento - como as secretarias estaduais de planejamento, os institutos de pesquisa e as escolas de governo (CARDOSO, SANTOS, PIRES, 2015). No Rio de Janeiro, apesar da elaboração envolver o corpo técnico das próprias secretarias, as inúmeras alterações administrativas que submeteram o planejamento ao longo dos anos contribuíram para o enfraquecimento institucional das secretarias responsáveis pela elaboração do plano.

Esse enfraquecimento transborda para além do órgão central, tendo em vista a carência de pessoal capacitado para o exercício das funções inerentes ao planejamento nos órgãos setoriais na ponta. Esse é um dos pontos fracos na administração pública fluminense e torna-se evidente em períodos de trabalho que envolve os instrumentos institucionais, dada as dificuldades de assimilação da metodologia por técnicos de exclusiva especialização orçamentária (IPEA, 2013). O perfil eminentemente orçamentário dos técnicos setoriais levou também, em alguns casos, a processos de resistência ao aprendizado da metodologia, comprometendo a elaboração do plano e conseqüentemente, a qualidade das informações nele inseridas.

Além da resistência devido ao perfil dos técnicos, há uma resistência cultural fruto da prevalência de ilhas de poder que promovem baixo relacionamento interdepartamental e intersetorial. A baixa coordenação, envolvimento e integração entre órgãos e suas próprias entidades vinculadas da administração pública fluminense reflete-se também dentro dos próprios órgãos, em nível departamental, com prováveis raízes em uma cultura centralizadora do estado. Dessa forma, a consequência foi, em alguns casos, a definição de uma programação extensa, com grande número de programas similares dentro de um mesmo setor, o que compromete a visibilidade e a compreensão dessa programação pela sociedade.

O PPA do Estado do Rio de Janeiro adota a metodologia consagrada pela Portaria nº 42 do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), de 14 de abril de 1999, organizando as ações governamentais em Programas, Ações (projetos e atividades) e Produtos. Previamente ao seu processo de elaboração, inúmeras discussões se sucederam sobre sua metodologia. Ao final, optou-se pela manutenção da metodologia vigente, com algumas inovações que tiveram como principal foco a qualificação do Produto, considerado elemento chave na estrutura da programação.

À época, prevaleceu a crença que produtos mais bem definidos colaborariam com uma atuação governamental mais transparente, gerenciável e monitorável; pois mostram os resultados de maneira detalhada para cada produto. Nesse sentido, optou-se pelo caminho que conduziria a formulação de um PPA mais detalhado e menos sintético ou “estratégico”. Apesar de benefícios alcançados, esse caminho resultou em sobreposições e distorções que comprometem a compreensão das informações constantes no plano. Ainda há a dificuldade de

compatibilizar a execução orçamentária com a física, pois a alocação de recursos dá-se apenas até o nível da ação, sendo esta, muitas vezes, ações “guarda-chuva” que contemplam recursos para iniciativas de naturezas distintas, dificultando a vinculação com a execução física e comprometendo a transparência do gasto.

Sobre esse tema, Mendes (2008) defende o posicionamento de que o PPA deveria ser mais sintético, figurando mais como uma declaração de intenções a serem realizadas dentro da medida das disponibilidades fiscais. Isso demandaria necessária revisão nos vínculos hoje existentes que se iniciam no PPA e passam pela LDO e a LOA no estado. Mendes (2008, p. 10) pondera que “o efetivo interesse do sistema político está na execução do Orçamento e não na realização de planejamento via PPA” e que este concebido como um instrumento bastante burocratizado e pesado contribui para seu enfraquecimento. Sobre o instrumento, Mendes (2008, p. 11) coloca:

Em vez de ser um documento com intenções do governo quanto às suas realizações nos próximos anos, que destacasse as principais linhas de ação; o PPA foi ganhando o aspecto de um “orçamento para quatro anos”, sendo excessivamente detalhado, descendo ao nível das ações orçamentárias, reproduzindo aquilo que deveria constar apenas do orçamento. Cada ação tem projeções de quatro anos para metas físicas (percentual de execução da obra, toneladas de alimentos, etc.) e para desembolso financeiro (MENDES, 2008, p. 11).

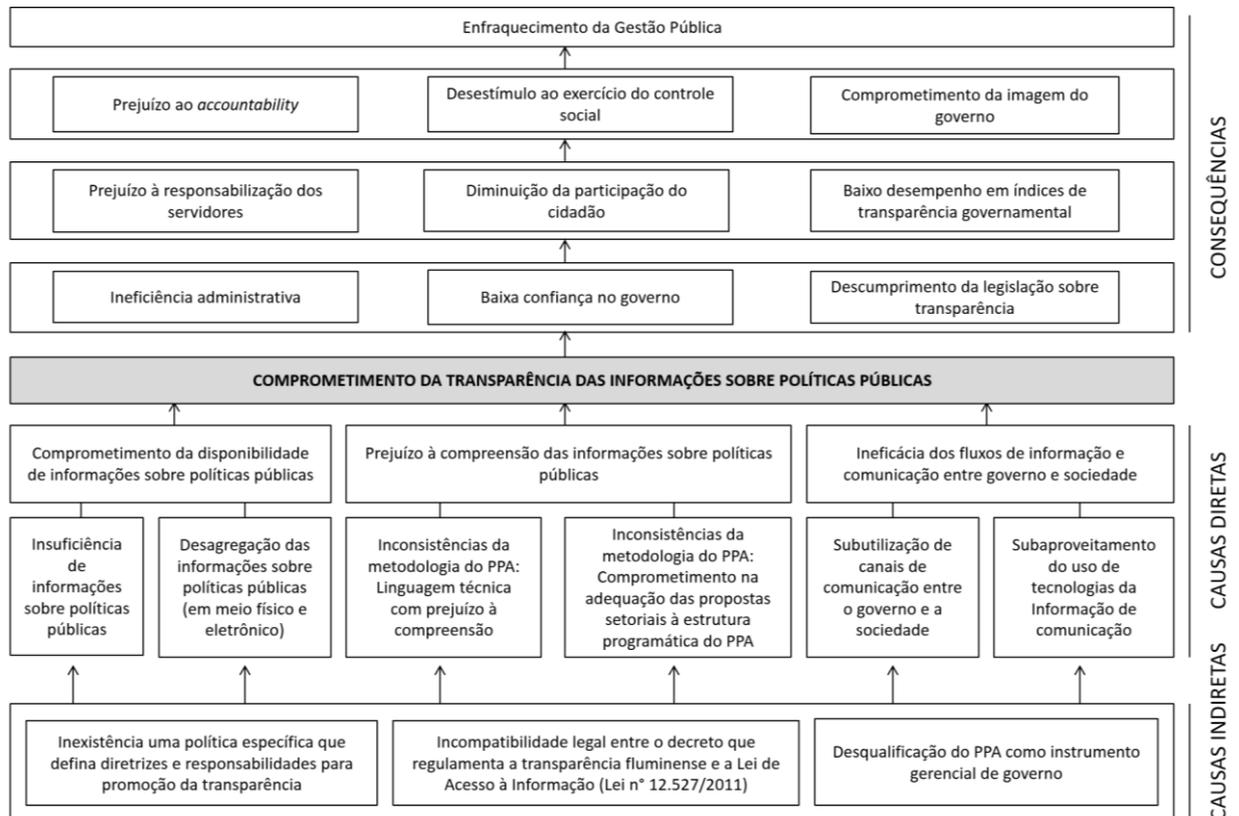
Em nível federal, em 2012, houve uma tentativa de aperfeiçoamento metodológico e conceitual no sentido de amenizar essas inconsistências. As mudanças são justificadas pela intenção de fazer com que o plano expresse, de fato, “as políticas públicas para os próximos quatro anos”. Tais mudanças procuram enfatizar a dimensão estratégica do plano, tendo, na introdução dos denominados programas temáticos, definidos “a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (Garcia, 2012, p. 18). Com os programas temáticos, o detalhamento operacional das ações ficaria a cargo do orçamento. O objetivo foi romper com a lógica orçamentária que estava submetido o PPA, fortalecendo o instrumento, e evitando sobreposições e confusões que comprometem o encadeamento e o entendimento das informações. Frente a esta e outras experiências, cabe ao Estado do Rio de Janeiro, promover reflexões e explorar meios que tragam a modernização de seus instrumentos institucionais,

especialmente no que tange à possibilidade da promoção da transparência das políticas públicas e seu acompanhamento.

## 4.2 Problema

A análise do contexto da transparência no estado do Rio de Janeiro demonstra a influência de questões históricas, cujos reflexos resultam na conservação de uma cultura política com características centralizadoras, sem limites claros entre o público e o privado e persistentes traços patrimonialistas. Como consequência, o estado cultiva ao longo de sua história fraca tradição em planejamento e grande restrição ao acesso à informação, o que inclui aquelas relativas às políticas públicas. Combinados, esses aspectos são o pano de fundo para uma série de inconsistências que tem sua gênese em nível estratégico de governo, mas que se desdobram por toda administração até um nível mais específico no âmbito dos órgãos. Essas inconsistências resultam no **comprometimento da transparência das informações sobre políticas públicas no governo do Estado do Rio de Janeiro**. Entende-se como essas informações aquelas relativas à elaboração e execução dos bens e serviços entregues à sociedade, que por previsão constitucional constam no Plano Plurianual. A compreensão desta afirmativa como o problema partiu de um exercício de identificação de uma relação lógica entre causas e efeitos, que para melhor compreensão, estão organizadas no quadro a seguir:

Tabela 2 – Representação gráfica da árvore de problemas



Fonte: Elaboração própria.

Observando o quadro da árvore de problemas, na base encontram-se as causas indiretas, ou seja, questões cuja superação decorre de intervenções em nível estratégico de governo. A **incompatibilidade legal entre o decreto que regulamenta a transparência fluminense e a Lei de Acesso à Informação - LAI (lei nº 12.527/2011)** atesta a postura restritiva do estado frente à promoção da transparência. Como consequência, **inexiste uma política que defina diretrizes, responsabilidades e procedimentos para promoção da transparência e um governo aberto**. Especificamente no tocante à transparência das informações sobre políticas públicas, a fraca tradição em planejamento no Estado contribui para o cultivo de decisões de caráter subjetivo, contribuindo diretamente para a **desqualificação do Plano Plurianual como um instrumento gerencial de governo**.

Estas inconsistências influenciam outras, que perpassam o nível estratégico, até um nível mais específico, no âmbito dos demais órgãos, especialmente a SEPLAG, na elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, formando uma cadeia de fatores que são entendidos como causas diretas do problema. Estas últimas serão o foco da proposta de intervenção e para efeito de análise, foram categorizadas a seguir tomando-se como referencial a proposição de Batista (2010), na qual os problemas de transparência e acesso à informação pública estão relacionados a três dimensões: **física, intelectual e comunicacional.**

**Dimensão física:**

- **Comprometimento da disponibilidade de informações sobre políticas públicas**
  - Insuficiência de informações sobre políticas públicas
  - Desagregação das informações sobre políticas públicas (em meio físico e eletrônico)

**Dimensão intelectual:**

- **Prejuízo à compreensão das informações sobre políticas públicas**
  - Inconsistências da metodologia do PPA
  - Linguagem técnica com prejuízo à compreensão
  - Comprometimento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática do PPA

**Dimensão comunicacional:**

- **Ineficácia dos fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas**
  - Subutilização de canais de comunicação entre o governo e a sociedade
  - Subaproveitamento de meios, formas e tecnologias para disponibilização da informação

A partir do quadro proposto, na próxima seção haverá a proposição de iniciativas para modificação da realidade retratada, ações para o combate das causas e a conversão das consequências em fins a serem perseguidos. Por agora, será feita a análise para melhor entendimento de cada uma das questões.

Primeiramente, tem-se a análise das questões que se encontram na base da árvore, definidas como causas indiretas para o problema. São questões que têm no nível estratégico de governo a arena propícia para sua intervenção, pois dependem de decisões estratégicas e vontade política para sua superação.

#### 4.2.1 Causas indiretas

*Incompatibilidade legal entre o decreto que regulamenta a transparência fluminense e a Lei de Acesso à Informação - LAI (lei nº 12.527/2011)*

A regulamentação do acesso à informação no âmbito do Poder Executivo, feita pelo decreto estadual nº 43.597/2012, possuem incompatibilidades com a Lei de Acesso à Informação. Entre os pontos de incompatibilidade, verifica-se que:

- Pelo decreto, o Estado busca regulamentar o acesso à informação contida em documentos. Entretanto, este termo é mais restrito comparado ao tratamento dado pela Lei federal, que trata do direito à informação de forma mais abrangente, englobando dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.
- Nos casos que envolvem a transparência passiva, no Estado há a obrigatoriedade para que as solicitações de informação sejam feitas de forma presencial mediante ao preenchimento de um requerimento, enquanto a LAI considera a possibilidade das solicitações serem feitas por qualquer meio legítimo, entre eles, o uso de tecnologias da informação e comunicação pela internet.
- A LAI prevê a criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), unidades específicas para o atendimento ao cidadão. Já o decreto fluminense não só deixar de mencionar a criação dessas unidades como ainda delega essa função aos protocolos, cuja competência originária não inclui o atendimento ao público para fins de promoção da transparência governamental.

A incompatibilidade legal influencia as três dimensões de análise (física, intelectual e comunicacional) e, portanto, a capacidade de organização, compreensão e

comunicação da informação em todos os níveis. As dimensões física e intelectual são afetadas tendo em vista o fato da regulamentação não definir diretrizes e competências para uma política de transparência, influenciando assim questões de organização administrativa. Já o prejuízo à dimensão comunicacional é nítido, tendo em vista, por exemplo, a não previsão da regulamentação dos SICs, a obrigatoriedade da solicitação presencial de informações e a não previsão do uso de tecnologias da informação e comunicação.

*Inexistência uma política que defina diretrizes, responsabilidades e procedimentos para promoção da transparência e de um governo aberto*

Dada à abordagem restritiva do decreto que regulamenta a transparência fluminense, conseqüentemente verifica-se que não foi criada política para promoção da transparência e de um governo aberto, nem foi designado órgão no Estado com competência específica que seja responsável pela promoção e gestão de uma política de transparência pública. Sequer foi regulamentada a criação dos SICs, tendo sido atribuído os protocolos a responsabilidade pelo atendimento ao cidadão.

Diante disso, não há diretrizes, sequer procedimentos claros para a promoção do acesso às informações governamentais e o cidadão não tem claro a qual órgão deve recorrer para solicitar as informações que desejar. Essa questão impacta negativamente em toda organização administrativa do Estado para a promoção da transparência. Na esfera federal, a atribuição pela gestão e promoção da transparência pertencia a Controladoria-Geral da União, recentemente absorvida pelo Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle. Portanto, assim como a incompatibilidade legal, essa questão perpassa as três dimensões de análise, constituindo-se questão central para o problema.

*Desqualificação do Plano Plurianual como instrumento gerencial de governo*

O Plano Plurianual é o instrumento que deve conter todas as informações sobre as ações governamentais, aquelas entendidas como as políticas públicas, de forma regionalizada, com vistas a atender as demandas da sociedade. Previsto constitucionalmente, o PPA é um

importante instrumento de gestão que organiza e auxilia a implantação das políticas públicas planejadas que resultam em entregas para a sociedade para o período de governo, dando transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

No Estado do Rio de Janeiro, a administração historicamente centralizada e com fortes traços patrimonialistas resultam no insulamento do governo e das secretarias, prejudicando a interação e a articulação intersetorial, o pensamento de médio e longo prazo e o próprio planejamento. Esta cultura contribui para o cultivo de decisões de caráter subjetivo e de curto prazo, e dificulta a troca de informações entre as secretarias ou até mesmo no âmbito das próprias secretarias entre os departamentos e entre os níveis estratégico, tático e operacional. Tal situação mostra-se clara nos momentos de elaboração, revisão e, principalmente, execução do PPA, dada dificuldade na obtenção de informações para confecção dos relatórios. A cultura baseada no sigilo ainda é muito presente no nível estratégico das secretarias e do governo, o que torna difícil o compartilhamento de informações.

Esse contexto contribui para a pouca importância dada ao PPA, desqualificando-o com instrumento gerencial de médio prazo, indo, portanto, em sentido oposto à determinação constitucional. Pode-se inclusive inferir que a obrigatoriedade dada pela Constituição pode ser vista como a principal razão no nível estratégico do governo para a elaboração do plano. Assim, no âmbito dos órgãos de governo, o PPA acaba sendo visto como instrumento pró-forma, uma peça de ficção desconectada da realidade da execução das secretarias e dos planos setoriais. E a despeito de todo trabalho feito pela SEPLAG, essa percepção contribui para que não seja dedicado o necessário esforço à confecção e acompanhamento da execução do plano.

Além dessas situações, contribui para a desqualificação a tese de que o instrumento é excessivamente detalhado e burocrático, assemelhando-se a um orçamento para quatro anos, contribuindo para sua rigidez. Por sua vez, a rigidez resulta na dificuldade gerencial, subordinando-o às leis orçamentárias anuais e gerando descrédito e esvaziamento do instrumento. Entretanto, se por um lado o detalhamento pode contribuir para sua rigidez, por outro, pode-se sugerir que torna mais transparente as intenções do governo para todo o período. Por fim, observa-se que a desqualificação do PPA deriva de questões atinentes a sua

própria concepção, influenciando em sua credibilidade. O descrédito ao PPA resulta em algumas inconsistências observadas durante o processo de elaboração e de execução do plano, pertinentes a dimensão intelectual, que serão depois pormenorizadas.

Agora, têm-se a análise das causas diretas, ou seja, aquelas inconsistências que perpassam o nível estratégico e chegam até um mais nível específico, no âmbito dos órgãos de governo. Ainda que as inconsistências em nível estratégico exerçam sua influência, muitos pontos aqui colocados dependem do esforço da SEPLAG, ainda que em articulação com outros órgãos no governo, para que se equacionem ou para que deem pronta contribuição para resolução do problema.

#### 4.2.2 Dimensão física

##### *Comprometimento à disponibilidade de informações sobre políticas públicas*

Essa questão trata da dimensão física da informação, ou seja, sua produção e sua organização. Dialoga diretamente com a condição de visibilidade das informações, conceito proposto por Michener e Bersh (2013). Entende-se como disponibilidade quando há informações disponíveis e suficientes para análise, sem falta ou excesso, preferencialmente sistematizada e concentrada em um único local.

No Rio de Janeiro, ao mesmo tempo que há insuficiência de informação, aquelas hoje já disponíveis em meio físico ou digital encontram-se desagregadas, tornando difícil a localização pelo público. Há ainda a desorganização e o subaproveitamento de dados relativos ao planejamento e ao orçamento no âmbito da própria SEPLAG, fator que prejudica a produção, a sistematização e disponibilização de informações sobre políticas públicas.

- Desagregação das informações sobre políticas públicas (em meio físico e eletrônico)  
A desagregação das informações ocorre em primeiro lugar no âmbito da própria Secretaria de Planejamento a partir da **fragmentação e perda de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG**. Como órgão central responsável pela elaboração e acompanhamento do PPA, a SEPLAG coleciona dados e informações sobre as atividades e projetos das secretarias. Estes, uma vez organizados

e sistematizados podem ser subsídio para análises, gerando informações a serem disponibilizadas ao público. Na SEPLAG, e especificamente na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, há um quantitativo relevante de dados sobre planejamento e orçamento. São dados úteis que necessitam análise, sistematização e posterior divulgação que podem permitir melhor compreensão das políticas públicas que constam no PPA. Inclusive, a partir da própria organização desses dados, pode haver mais informação relevante por ser produzida no âmbito da subsecretaria.

A Lei de Acesso à Informação prevê como informação obrigatória, entre outras, aquelas para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, incluindo sua despesa associada. Logo, é fundamental que as informações sobre as ações de governo que resultam em entregas à sociedade sejam acompanhadas de sua despesa fixada e sua movimentação orçamentária, a fim de que se possibilite inferências sobre a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas. Na SEPLAG, até 2014, as áreas de Planejamento e Orçamento pretendiam a subsecretarias distintas. Essa organização administrativa distanciava as duas áreas, causando prejuízo à sua integração e refletindo-se em **dificuldade na produção de informações agregadas sobre planejamento e orçamento**. Esta realidade tem impactado negativamente a elaboração e o acompanhamento dos instrumentos de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA).

Fora do âmbito da SEPLAG, a desagregação das informações inclui também aquelas já disponíveis ao público em meio eletrônico, dada a **fragmentação das informações sobre as políticas públicas no âmbito das secretarias**. Os sites do governo possuem um mesmo padrão (frame), sendo as informações sobre todos os projetos e atividades do órgão localizadas sempre nas seções de “projetos” e de “notícias”. Nas seções de notícias, a abordagem é claramente publicitária no intuito de divulgar as conquistas do governo. Abordagem similar pode ser observada na seção de notícias do Diário Oficial do Estado. Nas seções de projetos, a informação quase sempre é desatualizada e sem clara associação com a programação do órgão constante no PPA. Quando atualizada, na maioria dos casos são encontradas apenas informações básicas, como resumos sobre os projetos. Por fim, há **disponibilidade de informações consolidadas sobre**

**políticas públicas em meio eletrônico apenas no PDF<sup>22</sup> do PPA**, ou seja, inexistem um local próprio na internet que disponibilize essas informações consolidadas para o público.

Fora do âmbito da SEPLAG, de forma reunida e consolidada, as informações só podem ser encontradas em meio eletrônico no Portal da Transparência do Estado, gerido pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), mas concentra apenas informações sobre orçamento e finanças. Nele é possível localizar informações atualizadas sobre despesa, receita, transferências, licitações, contratos, audiências públicas, estudos e indicadores econômicos, inclusive em dados abertos. O portal também disponibiliza relatórios e notas técnicas, no entanto não possui qualquer informação sobre políticas públicas ou conexão com o próprio PPA.

Além do Portal, há também algumas iniciativas, porém isoladas. O site do Instituto de Segurança Pública (ISP)<sup>23</sup> disponibiliza diversos relatórios, indicadores e estatísticas sobre Segurança Pública, em dados abertos, inclusive sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). No site das UPPs<sup>24</sup> há alguns estudos e publicações sobre a política pública. A recém extinta Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (SEDRAP) possuía uma iniciativa, o Portal WebGeo<sup>25</sup>, cuja finalidade é disponibilizar informações conforme sua localização geográfica, expostas através de mapas temáticos e interativos. Pelo portal é possível visualizar, consultar e fazer download de arquivos e mapas com dados sobre os municípios e as regiões do governo do Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, a última atualização do portal foi feita em 2010. Já a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) possui sites específicos com informações para alguns de seus projetos. Territórios Culturais, Elos RJ, Rio Criativo e o Mapa de Cultura são alguns exemplos.

Em meio impresso, as informações estão disponíveis de forma consolidada no PPA, um livro com cerca de mil páginas divididas em dois volumes, sendo produzido em

---

<sup>22</sup> Portable Document Format. Formato de arquivo padrão aberto, desenvolvido pela Adobe Systems, para representar documentos de maneira independente do aplicativo (...), que contenham texto, gráficos e imagens num formato independente de dispositivo e resolução. Disponível em [goo.gl/Kvjggd](http://goo.gl/Kvjggd). Acesso em 04 set. 2016.

<sup>23</sup> Instituto de Segurança Pública (ISP). Disponível em <http://goo.gl/Hv9ewf>. Acessado em 22 mai. 2016

<sup>24</sup> UPPs. Disponível em <http://goo.gl/TtFD7H>. Acessado em 22 mai. 2016

<sup>25</sup> Portal WebGeo. Disponível em <http://goo.gl/G8edGD>. Acessado em 23 mai. 2016

tiragem suficiente apenas para o uso da própria administração pública e envio à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). O livro contém todos os projetos e atividades finalísticas dos órgãos de governo. É gerado automaticamente a partir das informações inseridas no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG), um sistema criado para gestão dos processos de planejamento, orçamento e gestão do Estado. No livro, as informações contidas não estão dispostas de forma intuitiva, tornando difícil sua leitura. E embora seja um instrumento impresso, há **disponibilidade do PPA apenas em PDF para download em meio eletrônico**.

- Insuficiência de informações sobre políticas públicas

A LAI enumera uma série de informações mínimas que precisam ser divulgadas pelos órgãos de governo. No tocante às políticas públicas, destacam-se aquelas para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, incluindo suas despesas associadas. No Estado do Rio de Janeiro, há insuficiência de informações disponíveis sobre políticas públicas, dificultando o acompanhamento pelo cidadão, pois estas são encontradas de forma fragmentada e bastante resumida nos sites das secretarias na internet. Já de forma consolidada, essas informações podem ser encontradas no PPA.

Contudo, também há **insuficiência de informações no PPA, sobretudo, para seu acompanhamento**. Como exemplo trivial e nítido da incompletude das informações tem-se a ausência de indicadores. Pelos indicadores, é possível verificar os rumos e o nível de execução do programa, oferecendo ainda subsídios tanto para sua gestão quanto insumos para o acompanhamento, monitoramento e avaliação. Na SEPLAG, um módulo de indicadores foi desenhado para a elaboração do PPA 2016-2019, mas as dificuldades técnicas para a recepção desta proposta pelo sistema de gestão do PPA, o SIPLAG, impediram sua implementação.

Além dos indicadores, existem dados não aproveitados nos próprios registros administrativos da SEPLAG. Essas informações uma vez organizadas e sistematizadas podem ser disponibilizadas ao público. Inclusive, a partir da própria organização dessas, pode haver o cruzamento de dados para que mais informação seja produzida e disponibilizada. Também mostram-se como empecilho à produção de informações, a falta de integração entre as áreas de planejamento e orçamento, ocorrida até 2014 na

SEPLAG. Portanto, em alguma medida, a própria organização e sistematização de dados no âmbito da secretaria pode contribuir para a produção de informação.

No que se refere às informações sobre o acompanhamento do PPA, trimestralmente as secretarias produzem, em articulação com a SEPLAG, relatórios sobre a execução do PPA. Os relatórios são produzidos a partir da inserção de dados no SIPLAG pelas secretarias. São dados sobre a execução física e financeira dos projetos e atividades por elas desenvolvidos. Adicionalmente, um relatório em forma de texto é produzido por cada secretaria e enviado à SEPLAG para consolidação. Entretanto, há **insuficiência de informações nos relatórios trimestrais de acompanhamento do PPA**. Os relatórios não trazem informações adicionais relevantes para o acompanhamento das políticas públicas. Isto se deve em parte pela imprecisão nas orientações dadas pela SEPLAG e também pela falta de compreensão ou simplesmente o cumprimento dessas orientações.

Fora da esfera da secretaria, como exemplo na internet o Portal da Transparência e o site do ISP, disponibilizam informações mais completas ao público, porém enquanto o primeiro disponibiliza apenas dados orçamentários e financeiros, o segundo foca em estudos e estatísticas sobre segurança pública. No restante dos órgãos do governo, há **desatualização das informações sobre as políticas públicas nos sites das secretarias, sendo estas incompatíveis com a programação do órgão no PPA**. Esta incompatibilidade refere-se ao fato das informações não corresponderem integralmente às propostas feitas pelo órgão no plano, havendo, portanto, diferenças entre as informações no site e no PPA. Além disso, no site geralmente apresentam-se em forma de notícias ou de resumos sobre os projetos.

#### 4.2.3 Dimensão intelectual

##### *Prejuízo à compreensão das informações sobre políticas públicas*

Essa questão trata da dimensão intelectual, ou seja, a capacidade de compreensão da informação. A qualidade da informação prestada impacta na capacidade de inferência pelo cidadão, portanto, dialogando diretamente com a condição de inferibilidade proposto por Michener e Bersh (2013). No Rio de Janeiro, algumas informações constantes no Plano

Plurianual possuem linguagem demasiadamente técnica, fruto de inconsistências na metodologia para elaboração do plano ou sua inobservância por aqueles responsáveis por elaborar as propostas. Tem como pano de fundo a fraca tradição em planejamento e a desqualificação do PPA como instrumento de gestão.

- Inconsistências da metodologia do PPA
  - Linguagem técnica com prejuízo à compreensão

Não obstante às informações sobre políticas públicas terem baixa visibilidade, **a linguagem utilizada para os projetos e atividades, em muitos casos, possui uma tecnicidade que dificulta o entendimento pelo cidadão**, sendo esta mais fortemente observada no PPA. Ainda que haja orientações explícitas na metodologia de elaboração de programas, ações e produtos, estas não se demonstram suficientes.

Quanto à elaboração dos programas, o Manual de Elaboração do PPA 2016-2019 (SEPLAG, 2015)<sup>26</sup> orienta que o programa deva expressar de forma clara e sintética os elementos que contribuem para a identificação do seu propósito. Recomenda-se ainda a importância de que o nome seja de fácil compreensão pela sociedade não havendo restrição para a utilização de nomes-fantasia, mas o mesmo deve ser antecedido de título autoexplicativo. Para a ação, recomenda-se que esta deve expressar de forma clara e sintética sua finalidade. É explícita a orientação de que a forma que será apresentada no PPA será aquela identificada pela sociedade. Para elaboração permite-se os nomes-fantasia, entretanto acompanhados de título que expressa sua finalidade.

As recomendações sobre programas e ações deixam clara a importância do seu entendimento pelo cidadão. Ainda assim, verificam-se no PPA alguns casos em que as orientações não são devidamente observadas. Já para os produtos, as próprias orientações não são tão explícitas. O manual orienta que o produto deve expressar adequadamente o bem ou serviço que efetivamente será entregue. Ainda orienta que tenha a especificidade necessária para informar os diferentes serviços e

---

<sup>26</sup> Manual de Elaboração do PPA 2016-2019. Disponível em <http://goo.gl/E5ooyp>. Acessado em 22 jul. 2016.

atendimentos prestados pelo Estado, bem como para caracterizar os diversos tipos de bens implantados, ampliados, reformados, etc. Entretanto, não há qualquer orientação para que o nome seja de fácil compreensão. O resultado é uma série de produtos cuja nomenclatura é extremamente técnica, não expressando o bem ou serviço entregue à sociedade.

Como exemplos dessas inadequações, entre inúmeros casos, podem ser citados os produtos “Alevino juvenil ou adulto de tilápia fornecido” e “Amostra de hortifrutigranjeiro analisada”, cuja tecnicidade dos nomes compromete a compreensão. Em outro contexto, os programas “Baía Viva”, “Rio Leitor” ou “Rio Artes” também dificultam a compreensão por utilizarem apenas seus nomes fantasia sem o acompanhamento de nome que identifique seu propósito e caracterize a iniciativa proposta pelo órgão. Situação oposta também pode ser encontrada, na qual o nome técnico posto ao programa no PPA não possui qualquer conexão com seu nome fantasia, de notório conhecimento pela sociedade.

Fora do âmbito do PPA, ainda que em menor grau e exceto pelas notícias, as informações nos sites das secretarias também utilizam termos técnicos, configurando uma linguagem de difícil compreensão para o cidadão.

- Comprometimento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática

O comprometimento refere-se à **baixa flexibilidade das regras contidas na metodologia para elaboração do Plano Plurianual**. Também contribui, em alguma medida, a **incompreensão dessas regras pelos servidores nas secretarias**. Para compor o PPA, as secretarias de estado elaboram suas propostas e a partir das orientações metodológicas da SEPLAG, constroem suas estruturas programáticas. O PPA do Estado do Rio de Janeiro adota a estrutura Programa, Ação e Produto, sendo o programa o maior nível de agregação no nível tático-operacional, pois visa à efetivação dos objetivos da secretaria por meio da realização de um conjunto de operações (Ações), que se concretizam em bens e serviços entregues à sociedade (Produtos).

A metodologia aplicada ao Plano Plurianual visa estabelecer padrões que tragam uniformidade e traduzam corretamente a amplitude do escopo dos programas, contribuindo para o acompanhamento e a compreensão do bem ou serviço pela sociedade. Logo, o ingrato desafio posto à SEPLAG é buscar o equilíbrio entre a necessidade de padronizar e o respeito às características intrínsecas das políticas públicas propostas pelos órgãos para compreensão pelo público.

Devido à heterogeneidade e à multiplicidade desses bens e serviços, em muitos casos, a adequação não alcança o equilíbrio desejado, provocando distorções, já que os programas, ações e produtos tem características, grandezas e complexidades absolutamente distintas, tendo diversas maneiras de concebê-los, entregá-los e contabilizá-los. Ou seja, no PPA do Estado do Rio de Janeiro nem sempre é possível observar com clareza a diferença entre produtos com naturezas e grandezas absolutamente distintas.

Este é o caso de produtos como “Olimpíada apoiada”, “Paraolimpíada apoiada” e “Projeto Criança Cidadã implantado” em comparação com outros como “Refeição fornecida” ou “Academia para População Idosa Implementada”. Enquanto pelos dois últimos exemplos é possível verificar e mensurar claramente o bem entregue à sociedade, nos primeiros a descrição é tão genérica que torna-se impossível prever o que e quanto efetivamente será entregue. Neste caso, talvez seja recomendada sua fragmentação em produtos que caracterizem entregas e que possam ser percebidas pelo cidadão como um bem tangível.

Em outro contexto, os Programas “Gestão da Política Habitacional” e “Sistema Rodoviário Estadual” mostram-se também como exemplos de programas que podem indicar escopos demasiadamente amplos. Sob o ponto de vista da transparência, problemas de escopo impactam na falta de compreensão sobre qual problema ou oportunidade efetivamente o programa pretende atuar. Nesses casos, possivelmente necessitem de análise para uma possível fragmentação.

Além do escopo, há questões que envolvem a natureza das propostas de programas, ações ou produtos. Por exemplo, no PPA ainda podem ser encontradas propostas que, na verdade, referem-se a meios (insumos) que contribuem para

entrega de um bem e serviço. Logo, verifica-se que além da rigidez metodológica, também prejudica a compreensão das políticas a incompreensão da própria metodologia por aqueles responsáveis pela elaboração das propostas.

Além disso, há controvérsia sobre a própria estrutura do PPA. A partir da tese de que o instrumento é excessivamente detalhado, pode-se sugerir que o detalhamento contribui para dificuldades no atendimento à metodologia. Por sua vez, o esforço para esse atendimento pode induzir a inconsistências na elaboração da programação, produzindo distorções que prejudicam o entendimento das propostas pelo público. Discussões nesse sentido podem ensejar a completa revisão da metodologia para o próximo ciclo.

#### 4.2.4 Dimensão comunicacional

##### *Ineficácia dos fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade*

Esta questão relaciona-se com a dimensão comunicacional na medida em que a comunicação entre governo e sociedade no contexto da transparência é ineficaz. A não regulamentação dos SICs, a obrigatoriedade da requisição presencial e o subaproveitamento de meios, formas e tecnologias da informação e comunicação são fatores que contribuem para o problema. Enquanto os SICs e a obrigatoriedade da requisição presencial são questões passíveis de solução em nível estratégico, aquelas que envolvem meios, formas e tecnologias tem origem em um subaproveitamento no uso de canais de comunicação para ampliação e intensificação dos pontos de contato com o público. A tecnologia também poderia ser importante aliada para agregar as informações hoje fragmentadas em meio eletrônico, melhorando sua visibilidade. Além disso, grande parte das informações hoje disponíveis encontram-se em formatos fechados, dificultando análises e inferências pelo público. Portanto, a dimensão comunicacional relaciona-se com as condições de visibilidade e inferabilidade, propostos por Michener e Bersh (2013).

- Subutilização de canais de comunicação entre o governo e a sociedade

Sob o ponto de vista da transparência, inclusive das informações sobre políticas públicas, a comunicação entre o governo e sociedade encontra-se em clara defasagem no Estado do Rio de Janeiro. A não regulamentação e criação dos SICs e a obrigatoriedade da requisição presencial são fatores que implicam em perda da eficiência na capacidade de resposta do governo, aumentando mais a burocracia e diminuindo a responsabilização. São questões cuja intervenção deve se realizar em nível estratégico de governo, tendo em vista que dependem de uma política de promoção da transparência para sua consecução.

No que se refere aos instrumentos hoje disponíveis, em meio eletrônico, no site do Governo do Estado e de cada secretaria são mantidos o canal Fale Conosco e utilizadas redes sociais (Youtube, Twitter, Flickr, Instagram e Facebook). As redes sociais, por exemplo, são usadas para divulgação de notícias, ou seja, conteúdos prontos e fechados sobre os projetos do governo, tendo enfoque descritivo, jornalístico ou publicitário. Esse enfoque não dá margem para críticas, análises, comparações ou avaliações sobre a coerência, a eficiência, a eficácia ou efetividade dos programas ou entre os programas ou ações, impossibilitando inferências pelo cidadão.

Portanto, há um **subaproveitamento no uso integrado de formas e meios de comunicação para prestação de informações sobre a execução dos projetos e atividades**. Tendo a transparência como instrumento para o exercício do controle social, o uso integrado de formas e meios de comunicação pode ser útil para a prestação de informação e também para iniciativas correlatas como, por exemplo: projetos educativos que visam promoção de cultura e participação política, cultura cívica, transparência pública e divulgação das informações constantes no PPA, na LOA e dos próprios instrumentos. Ressalta-se que particularmente o uso integrado de redes sociais pode ser poderoso aliado para estes propósitos.

- Subaproveitamento de meios, formas e tecnologias para disponibilização da informação

As informações sobre as políticas públicas só podem ser encontradas de forma consolidada no livro do Plano Plurianual. O livro do PPA possui cerca de mil páginas sendo produzido em tiragem suficiente apenas para o uso da própria administração

pública e envio à ALERJ. O cidadão só tem acesso ao mesmo através de sua versão em PDF, na internet e, assim como relatórios quadrimestrais de acompanhamento do PPA, são a única forma de disponibilização dessas informações de maneira consolidada na rede.

As demais informações disponíveis na rede encontram-se fragmentadas, algumas incompletas, nos sites das secretarias e do governo. Iniciativas isoladas, como o Portal WebGeo, uma ferramenta desenvolvida pela SEDRAP, em ambiente web, que disponibiliza informações sobre diferentes áreas conforme sua localização geográfica não se mostram suficientes. Sendo assim, há um **subaproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações sobre políticas públicas de maneira consolidada** a facilitar o acesso e o compartilhamento de conteúdo pelo cidadão, sobretudo, através de mídias móveis como celulares, *tablets*, etc.

Quanto à forma, há **prejuízo na disponibilidade de informações em formatos abertos**, pois a grande maioria das informações produzidas são disponibilizadas em formatos fechados, dificultando a apropriação, uso dos dados e produção de conteúdo. Esta é uma postura resultante da persistente cultura do sigilo no Estado. O Portal da Transparência e o site do ISP são exceções ao disponibilizar as informações também em dados abertos. Visto como importante forma para disponibilização da informação, os formatos abertos possibilitam que o usuário realize análises e comparações sob os mais diferentes pontos de vista, se apropriando da informação, cruzando dados e tirando conclusões sobre o resultado produzido. Desse modo, a informação auxilia a tomada de decisão dos atores interessados, contribuindo para a comunicação e a interação entre governo e sociedade, com estímulo ao exercício do controle social e possibilidade na criação de um ambiente de coprodução.

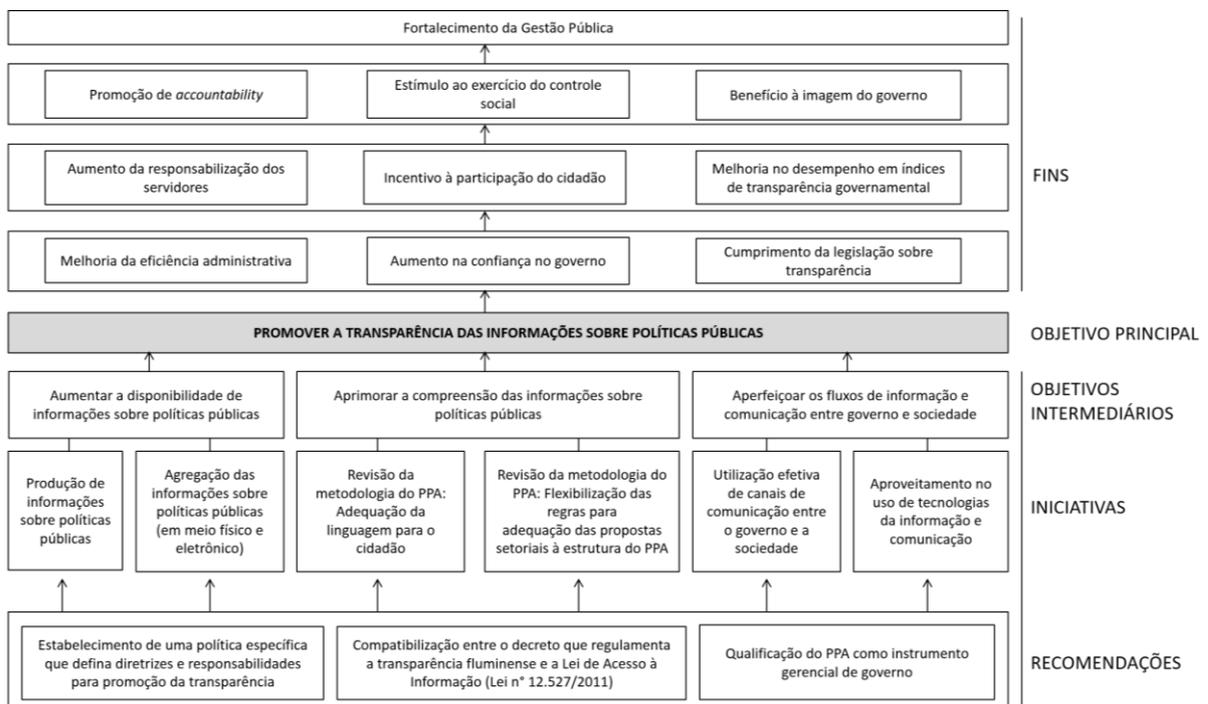
Tendo como base as análises, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro possui inúmeras inconsistências que resultam no comprometimento da transparência das informações sobre políticas públicas, descumprindo diversos dispositivos que versam sobre transparência e acesso à informação, assim como princípios e recomendações sugeridas por especialistas e

estudiosos no tema. Além disso, frisa-se que iniciativas complementares para promoção da participação e cultura política e cultura cívica também são incipientes. Para isso, a seguir serão propostas ações e recomendações para superação dessas inconsistências.

### 4.3. Objetivo

Tendo como referência a identificação do comprometimento da transparência das informações sobre políticas públicas, propõe-se como objetivo deste trabalho **promover a transparência das informações sobre políticas públicas no Governo do Estado do Rio de Janeiro**. A proposta foi construída a partir da positivação da árvore de problemas, convertendo-se todas as inconsistências encontradas em recomendações e iniciativas para o enfrentamento do problema.

Tabela 3 – Representação gráfica da árvore de objetivos



Fonte: Elaboração própria.

A organização da proposta respeita a mesma classificação adotada no diagnóstico, com referencial em Batista (2010), na qual os problemas de transparência e acesso à

informação pública estão relacionados a três dimensões: **física, intelectual e comunicacional**. Para cada dimensão de atuação está vinculado um objetivo intermediário que concorre para a consecução do objetivo principal. São eles:

- **Aumentar a disponibilidade de informações sobre políticas públicas** (dimensão física).
- **Facilitar a compreensão das informações sobre políticas públicas** (dimensão intelectual).
- **Aperfeiçoar os fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas** (dimensão comunicacional).

A árvore ainda se desdobra em iniciativas e recomendações na parte inferior, e na parte superior estão os fins a serem perseguidos. Para as inconsistências que têm sua gênese em nível estratégico de governo (identificadas como causas indiretas) foram elaboradas três recomendações centrais. Para cada inconsistência que perpassa o nível estratégico, foi elaborada uma iniciativa para seu combate.

#### **4.4 Proposta de intervenção**

A partir do diagnóstico e a análise realizados, foi elaborada a proposta de intervenção convertendo-se as inconsistências em recomendações e iniciativas para enfrentamento do problema. Para aquelas inconsistências que tem sua gênese em nível estratégico de governo foram elaboradas três recomendações centrais: a **compatibilização entre o decreto que regulamenta a transparência fluminense e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**; o **estabelecimento de uma política específica que defina diretrizes e responsabilidades para promoção da transparência** e a **qualificação do PPA como instrumento gerencial de governo**. As recomendações estão a seguir detalhadas.

#### 4.4.1 Recomendações

As recomendações propostas na base da árvore buscam superar questões que dependem de vontade política e organização institucional para tomada de decisão em nível estratégico de governo que se reflita posteriormente no âmbito das secretarias e demais órgãos do estado.

*Compatibilização entre o decreto que regulamenta a transparência fluminense e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)*

A compatibilização diz respeito primeiramente à expansão do escopo da regulamentação - proposta apenas para a informação contida em documentos - para aquelas mencionadas na LAI, quais sejam, as que englobam dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. Pressupõe também o fim da obrigatoriedade de requisição de informações apenas de forma presencial mediante ao preenchimento de um requerimento. Para isso, deve-se considerar a possibilidade de as solicitações serem feitas por qualquer meio legítimo, entre eles, o uso de tecnologias da informação e comunicação pela internet. Engloba inclusive a criação dos SICs, entre outras questões em que a compatibilização se faça necessária.

*Estabelecimento de uma política específica que defina diretrizes e responsabilidades para promoção da transparência*

Uma vez eliminadas as incompatibilidades legais entre o decreto fluminense e a lei federal, recomenda-se a criação de uma política específica que defina diretrizes e responsabilidades para promoção da transparência, designando órgão no Estado com competência específica para sua execução. Este seria o ponto de partida para o estabelecimento de diretrizes e procedimentos claros para a promoção do acesso às informações governamentais, que traga reflexos para toda a administração fluminense.

*Qualificação do PPA como instrumento gerencial de governo*

A qualificação do PPA envolve o próprio fortalecimento do planejamento no estado. Pressupõe descentralização das decisões, incentivo à profissionalização da administração pública, promoção de integração e articulação intersetorial, valorização da SEPLAG como órgão central na condução dos processos que envolvam os instrumentos institucionais de planejamento, revisão metodológica e conceitual dos instrumentos, participação efetiva do nível estratégico do governo e abandono da cultura do sigilo.

Nessas recomendações reside a expectativa de que sejam detalhadas ações que viabilizem o desenho de todo arcabouço legal e institucional que dê sustentação a uma estrutura administrativa voltada para promoção da transparência no estado. Para as questões que perpassam o nível estratégico, tem-se o escopo da proposta de intervenção construído a partir da conversão das inconsistências em iniciativas, em exata contraposição a organização proposta no diagnóstico e análise.

#### **Dimensão física:**

- **Aumentar a disponibilidade de informações sobre políticas públicas**
  - Produção de informações sobre políticas públicas
  - Agregação das informações sobre políticas públicas (em meio físico e eletrônico)

#### **Dimensão intelectual:**

- **Facilitar a compreensão das informações sobre políticas públicas**
  - Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)
  - Adequação da linguagem para compreensão pelo cidadão
  - Aperfeiçoamento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática do PPA

#### **Dimensão comunicacional:**

- **Aperfeiçoar os fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas.**

- Utilização efetiva de formas e meios de comunicação entre o governo e a sociedade
- Aproveitamento de meios, formas e tecnologias da informação e comunicação

A seguir, encontra-se o detalhamento da proposta de intervenção. Nela, as iniciativas desdobram-se em ações e número suficiente para seu atendimento. Embora as iniciativas estejam numeradas, elas não estão postas de forma sequencial no tempo, mas sim, obedecendo ao escopo. A sequência correta das ações está no plano de ação, inclusive com a discriminação de todos os seus atributos.

#### 4.4.2 Dimensão física

##### **Objetivo intermediário**

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre políticas públicas

##### **Problema relacionado**

- Comprometimento da disponibilidade de informações sobre políticas públicas

**Objetivo específico 1:** Agregar as informações sobre políticas públicas (em meio físico e eletrônico). Seu atendimento está relacionado à execução das iniciativas 1 a 4.

**Iniciativa 1:** Consolidação e sistematização de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG

**Ações:** Propõe-se o aproveitamento das informações constantes nos registros administrativos da SEPLAG, primeiramente pela **coleta de dados e informações sobre políticas públicas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)**. Essa ação permite a visualização e compreensão de toda a informação em posse da secretaria e tem por finalidade seu aproveitamento para disponibilização e a elaboração de estudos e publicações. Após a etapa de coleta, recomenda-se a **análise dos dados e informações coletadas** para verificação da relevância desses dados e informações, criando parâmetros para sua categorização e sistematização. Dessa forma, torna-se possível efetuar a

**sistematização e a categorização das informações** buscando facilitar a elaboração de estudos e relatórios, e contribuir para a disponibilização organizada das informações.

**Iniciativa 2:** Agregação e sistematização de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento

**Ações:** Na organização administrativa da SEPLAG até 2014, as áreas de Planejamento e Orçamento pretendiam a subsecretarias distintas. Tal fato causou prejuízo à integração de processos e informações sobre esses temas. Entretanto, cabe lembrar que dificuldade de integração vem de longa data, dado que em vários momentos da história do estado, as áreas estiveram inclusive em secretarias distintas. Em 2015, a recente união entre Planejamento e Orçamento em uma mesma subsecretaria pode vir a facilitar a integração dos processos e a produção de informações agregadas. Nesse sentido, a partir da sistematização e categorização das informações coletadas na iniciativa 1, propõe-se o **cruzamento das informações afetas ao planejamento e ao orçamento para o estabelecimento de conexões e produção de informações adicionais agregadas**. Em seguida, propõe-se a **sistematização e categorização dessas informações com aquelas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)**, de modo a organizar as informações e assim facilitar a **produção de estudos, publicações e relatórios em formato aberto e fechado** e sua posterior disponibilização.

**Iniciativa 3:** Criação de novas formas para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico

**Ações:** Tendo que a disponibilidade de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico dá se apenas pelo arquivo PDF do PPA, propõe-se criar novas formas para sua disponibilização. No curto prazo, pretende-se a **reunião de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) no site da SEPLAG (planejamento e orçamento)**. Para isso, no intuito de melhor recepcionar essas informações, será feita a **reestruturação do site da secretaria, nas seções reservadas ao planejamento e ao orçamento**. Em paralelo, a SEPLAG, em articulação com PRODERJ<sup>27</sup>, irá estudar a **criação de página na internet**

---

<sup>27</sup> O PRODERJ – Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – autarquia

**específica para as informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA).** Idealmente, no longo prazo, a SEPLAG proporrá a **adoção de aplicativo digital interativo com informações sobre políticas públicas.** Entretanto, a secretaria entende que o cenário atual de crise não é adequado à propositura deste investimento no curto prazo. Além disso, é desejável que se fortaleçam e amadureçam os instrumentos institucionais de planejamento, e se consolide uma política de transparência do governo que envolva todos os órgãos para melhor aproveitamento desta solução.

**Iniciativa 4:** Disponibilização dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), em outros meios e formatos

**Ações:** Além da disponibilidade de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico dar-se apenas pelo arquivo PDF do PPA, este é o único meio pelo qual o instrumento é disponibilizado à sociedade. O mesmo acontece com a LOA. Nesse sentido, as ações propostas pela iniciativa 4 - **reunião de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) no site da SEPLAG; criação de página na internet específica para as informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA); e adoção e reunião de informações sobre políticas públicas em aplicativo digital interativo** - também concorrem para que os instrumentos institucionais possam estar disponíveis em outros meios e formatos. Além da disponibilização em meio digital, importa a publicação em meios tradicionais, como o impresso, preferencialmente com a **produção de uma versão resumida dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA).** As versões resumidas também buscam atender ao disposto no Art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo qual deve-se publicar as versões simplificadas desses documentos.

**Objetivo específico 2:** Produzir informações sobre políticas públicas. Seu atendimento está relacionado à execução das iniciativas 5 e 6.

---

vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação – é o órgão gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Governo do Estado, desempenhando o importante papel de propor diretrizes e orientações técnicas voltadas para o estabelecimento da política de TIC no âmbito da administração pública estadual. Disponível em <http://goo.gl/YCI1eO>. Acesso em 04 set. 2016.

**Iniciativa 5:** Incorporação de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento

**Ações:** A insuficiência de informações também afeta os instrumentos institucionais (PPA e LOA). Como propostas, além da incorporação das novas informações sistematizadas no âmbito da SEPLAG, cria-se uma oportunidade para um amplo debate acerca dos próprios instrumentos no sentido de aperfeiçoá-los. Para tanto, sugere-se uma **revisão de estrutura e conteúdo dos instrumentos**, e uma **revisão metodológica conceitual**, abrindo campo para debate sobre novas formas de integração entre os mesmos e a **incorporação de novas informações, fruto de revisão metodológica e conceitual**.

**Iniciativa 6:** Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)

**Ações:** O aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais pressupõe melhorar inclusive seus relatórios de acompanhamento, elaborados pelos órgãos setoriais. Estes relatórios também sofrem com carência de informação. Nesse sentido, propõe-se também a **revisão dos atuais relatórios de acompanhamento quanto à sua estrutura, conteúdo, periodicidade e orientações para elaboração**. Em complemento, torna-se necessária a **elaboração de um guia com orientações e a oferta de treinamentos e seminários** como auxílio à elaboração dos relatórios de acompanhamento.

**Recomendações:** Em complemento às iniciativas e ações propostas na dimensão física no âmbito da SEPLAG, faz-se necessário agregar e organizar as informações no nível das secretarias. Para este trabalho, recomenda-se primeiramente a adoção de **uma política específica que defina diretrizes e responsabilidades para promoção da transparência em nível estadual**, concebida e estabelecida a partir do nível estratégico de governo. Esta recomendação é importante dado que a SEPLAG não é órgão revestido de competência para estabelecer diretrizes, regras e padrões específicos envolvendo o governo como um todo, o que inclui as secretarias de estado. Portanto, a partir da adoção das políticas, pode-se pensar na **disponibilização de informações agregadas sobre as políticas públicas nos sites das secretarias** no intuito de facilitar a busca de informações pela sociedade.

Recomenda-se também o **aproveitamento das informações sobre políticas públicas decorrentes dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA) produzidos na SEPLAG**

para publicação no site das secretarias, preferencialmente articuladas e compatibilizadas com as **informações produzidas no âmbito das próprias secretarias de estado, decorrentes do acompanhamento de suas políticas**. Entretanto, tendo que hoje não há critérios bem definidos para a disponibilização da informação e no sentido de possibilitar a disponibilização organizada das informações, recomenda-se o **estabelecimento de responsabilidades, regras, padrões e procedimentos para a publicação de informações atinentes às políticas públicas no âmbito das secretarias**, preferencialmente alinhadas a uma política para promoção da transparência.

A organização da informação, aliada a uma política de promoção da transparência abre portas para o máximo aproveitamento das tecnologias da informação e comunicação. Para isso, recomenda-se a **adoção de um aplicativo digital interativo**, que concentre informações sobre a elaboração e execução das políticas públicas.

**Resultados diretos esperados:** A dimensão física abrange um conjunto de ações que visam equacionar inconsistências ligadas à produção e organização da informação, afetando diretamente suas condições de visibilidade. Sendo assim, após a execução das iniciativas propostas espera-se uma melhor disponibilização das informações tanto relativas aos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA) - o que inclui seus relatórios de acompanhamento - quanto pelo pleno aproveitamento de meios e formas disponíveis, tanto em meio físico quanto eletrônico. A disponibilização passa necessária e fundamentalmente pelo aproveitamento interno da informação, a adoção de processos que visam seu tratamento para o público e a contínua capacitação de servidores. Nesse sentido, a SEPLAG possui grande desafio no curto prazo. A partir da superação desse desafio espera-se a estruturação de processos e a sistematização das informações no âmbito da secretaria, no caminho da esperada integração entre planejamento e orçamento. Em médio prazo, o foco estende-se à elaboração do próximo PPA, quando desde já se iniciarão as pesquisas para a revisão completa dos instrumentos institucionais. Espera-se deste processo, o aperfeiçoamento dos instrumentos. Já em longo prazo, as recomendações buscam estender todas as melhorias obtidas internamente às demais secretarias de estado, integrando as informações, contando para isso com o apoio e as normatizações advindas do núcleo estratégico de governo.

#### 4.5.3 Dimensão intelectual

##### **Objetivo intermediário**

- Facilitar a compreensão das informações sobre políticas públicas

##### **Problema relacionado**

- Prejuízo à compreensão das informações sobre políticas públicas

**Objetivo específico 3:** Proceder a revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais. Seu atendimento está relacionado à execução das iniciativas 7 a 10.

##### **Iniciativa 7:** Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais

**Ações:** Os instrumentos institucionais, por determinação constitucional, devem reunir o conjunto de políticas públicas para um período de governo. Além de cumprir a função de instrumento de gestão governamental, possibilitam a transparência das políticas propostas, sendo desejável que as informações expressem de forma clara a intenção do governo. O PPA e a LOA do Estado do Rio de Janeiro possuem deficiências quanto a estes quesitos, ensejando sua completa revisão. Nesse sentido, o caminho lógico aponta primeiramente para a **realização de estudos e pesquisas sobre os instrumentos institucionais e metodologias adotadas**. Essa ação visa à aquisição de conhecimento técnico para identificar as possibilidades na adoção ou adequação da metodologia. Após a realização dos estudos torna-se importante a **formação de uma agenda de trabalho junto aos órgãos do estado para análises e debates sobre a metodologia dos instrumentos institucionais**. Essa agenda pode ser construída através da realização de seminários e permitirá o compartilhamento de experiências, agregando diferentes visões sobre o tema. As conclusões extraídas desta experiência podem ser convertidas em diretrizes para a efetiva **revisão metodológica conceitual dos instrumentos institucionais**. Posteriormente tem-se a **atualização no SIPLAG para recepcionar as inovações metodológicas propostas**. A atualização do SIPLAG é imprescindível, dado que a partir do sistema é feita a elaboração e a gestão do plano.

##### **Iniciativa 8:** Adequação da linguagem para compreensão pelo cidadão

**Ações:** Componente importante da revisão metodológica, a adequação da linguagem contribui

para o aumento da capacidade de compreensão das políticas pelo cidadão, possibilitando a realização de inferências. Esta etapa se inicia a partir da **realização de estudo para identificação de casos de inadequação de linguagem no PPA**. A partir deste estudo, será feita a **categorização e a sistematização dos casos encontrados para identificação das causas e elaboração de propostas**. Após, como parte integrante da própria realização de estudos e pesquisas sobre metodologias, parte da pesquisa se dedicará ao estudo sobre diferentes soluções para adoção da linguagem cidadã. Por último, dá-se a **elaboração de propostas em consonância com as pesquisas e estudos realizados**.

**Iniciativa 9:** Aperfeiçoamento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática  
**Ações:** Além da linguagem cidadã, também é desejável que as propostas feitas pelos órgãos setoriais consigam expressar no PPA a intenção e a magnitude da política, traduzindo corretamente sua amplitude e seu escopo, contribuindo assim para a redução de distorções, a compreensão e o acompanhamento do bem ou serviço pela sociedade. Dessa maneira, o **aperfeiçoamento e a flexibilização da metodologia** contribui para melhor **adequação das propostas setoriais à estrutura programática**. A flexibilização pode implicar repensar as relações e os vínculos existentes atualmente entre os instrumentos institucionais, de modo que não sejam uma camisa de força às propostas feitas pelos gestores públicos.

**Iniciativa 10:** Incentivo à compreensão da metodologia pelos servidores nas secretarias  
**Ações:** A revisão conceitual e metodológica tem importância vital para o aperfeiçoamento dos instrumentos. Entretanto, não possui um fim em si mesmo, e sim um meio a ser instrumentalizado pelos servidores. Para isso é fundamental o domínio da metodologia por aqueles responsáveis pela elaboração dos planos. Nesse sentido, concorrem para a compreensão da metodologia pelos servidores nas secretarias a **confecção e a divulgação de um manual de elaboração do PPA e da LOA**, assim como a **elaboração e execução de treinamentos conceituais e operacionais**. Também colabora para a compreensão da metodologia a **confecção de publicações, estudos e materiais didáticos sobre planejamento e orçamento** visando capacitar continuamente servidores envolvidos nestes processos.

**Recomendações:** Tendo que a integralidade das ações propostas para esta dimensão pode ser realizada no âmbito da SEPLAG, não há recomendações para o longo prazo.

**Resultados diretos esperados:** Conforme já evidenciado neste estudo, a mera disponibilização de informação não é iniciativa suficiente para promoção da transparência. Nesse sentido, cuidar da dimensão intelectual da informação implica em criar mecanismos para que a informação seja compreensível para o público. Este é o objetivo deste conjunto de iniciativas. No âmbito da SEPLAG, espera-se que a secretaria, como gestora dos instrumentos institucionais, trabalhe no aperfeiçoamento dos mesmos para que estes reflitam efetivamente as propostas dos órgãos setoriais e para que a sociedade consiga capturar e compreender verdadeiramente as ações ali propostas. Para isso, a revisão conceitual e metodológica é fundamental, no entanto, o trabalho encerra-se apenas a partir do momento da internalização dos conceitos pelos servidores gestores responsáveis pela elaboração. Sendo assim, espera-se também como resultado, além da melhoria na compreensão das políticas públicas pela sociedade, contribuir para a capacitação dos servidores nas dinâmicas que envolvem planejamento e orçamento.

#### 4.4.4 Dimensão comunicacional

##### **Objetivo intermediário**

- Aperfeiçoar os fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas.

##### **Problema relacionado**

- Ineficácia dos fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas.

**Objetivo específico 4:** Promover a utilização efetiva de formas e meios de comunicação entre o governo e a sociedade. Seu atendimento está relacionado à execução da iniciativa 11.

**Iniciativa 11:** Promoção do uso integrado de formas e meios de comunicação

**Ações:** O subaproveitamento no uso de formas e meios de comunicação, sobretudo as redes sociais, causa grande prejuízo à comunicação entre o governo e a sociedade. Para que isso se restabeleça de forma efetiva e sustentável, recomenda-se o **aproveitamento no uso integrado de formas e meios de comunicação, específicos para divulgação de informações sobre políticas públicas**. Entretanto esta é uma medida que envolve decisão para o estabelecimento de uma política em nível estratégico de governo. Nesse ínterim, tendo em vista o esforço proposto neste projeto para produção, organização e sistematização de informações pela Secretaria de Planejamento, o **aproveitamento integrado de canais de comunicação, incluindo redes sociais (twitter, facebook, youtube e instagram) da SEPLAG, especificamente para divulgação de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA)** já significaria grande avanço no sentido de alguma instrumentalização para promoção da transparência. Os canais poderiam ser gerenciados no âmbito da própria secretaria, com participação ativa de sua Assessoria de Comunicação. Da mesma forma, já como fruto de uma política específica para a transparência no estado, recomenda-se a longo prazo o **aproveitamento integrado de canais de comunicação do Governo e das secretarias, inclusive redes sociais**, para divulgação de informações sobre políticas públicas e também para iniciativas correlatas como, por exemplo: projetos educativos que visam promoção de cultura e participação política, cultura cívica e transparência pública.

**Objetivo específico 5:** Promover o aproveitamento de meios, formas e tecnologias da informação e comunicação. Seu atendimento está relacionado à execução das iniciativas 12 e 13.

**Iniciativa 12:** Disponibilização de informações sobre políticas públicas em formatos abertos

**Ações:** A adoção de dados abertos para informações sobre políticas públicas é uma tecnologia que permite a apropriação, uso dos dados e produção de conteúdo pelos usuários, abrindo precioso canal para interação e interlocução com a sociedade, sendo importante passo para a promoção de um governo aberto. A iniciativa se iniciará com a **realização de uma pesquisa sobre formatos abertos**. Posteriormente haverá a **conversão dos documentos nos formatos**

**selecionados**, para então propor a **disponibilização de informações sobre políticas públicas, sobretudo aquelas constantes no PPA e na LOA em dados abertos na internet**. Esta iniciativa possibilita que sejam feitos estudos e análises acerca dos programas do governo e a construção de diferentes narrativas pela sociedade.

**Iniciativa 13:** Aproveitamento no uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas

**Ações:** Considerando a fragmentação das informações sobre as políticas públicas em meio eletrônico e que estas só podem ser encontradas de forma consolidada no livro do PPA, faz-se necessário criar meios e formas para disponibilização da informação de maneira organizada e consolidada. Para isso, as tecnologias de informação e comunicação surgem como importante aliado, por permitirem que a informação seja disponibilizada de forma agregada, com manuseio fácil e intuitivo a qualquer tempo e de qualquer lugar.

Para isto, primeiramente ter-se-á a **realização de estudos para identificação e seleção de boas práticas na adoção de tecnologias da informação e comunicação**. Essa ação visa à acumulação de experiência e conhecimento técnico para adoção das melhores soluções em tecnologias da informação e comunicação, incluindo a busca por soluções bem-sucedidas para benchmark à experiência pretendida pelo estado. Após os estudos, pode-se iniciar a **formulação de proposta preliminar de um aplicativo digital interativo para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas**. Esta proposta tem a finalidade de reunir parâmetros para discussões e maturação de ideias acerca da adoção do aplicativo. Em seguida, propõe-se a **formulação de um projeto para desenvolvimento de aplicativo digital interativo** que possa formalizar e conter diretrizes e orientações para o desenvolvimento do aplicativo.

**Recomendações:** Em complemento às iniciativas e ações propostas para esta dimensão, a partir da formulação de um projeto para desenvolvimento do aplicativo, recomenda-se sua apreciação e medidas para que seja colocado em prática, com a **adoção de aplicativo digital interativo com informações consolidadas sobre políticas públicas**. A opção pelo aplicativo deve-se ao fato deste permitir que o usuário acesse a informação de forma agregada,

utilizando e combinando diversos filtros e perspectivas para o cruzamento de informações, acesso a dados abertos, além do manuseio fácil e intuitivo a qualquer tempo e de qualquer lugar. No Brasil, o Programa de Metas e o Mosaico Orçamentário constituem-se dois exemplos sobre as inúmeras possibilidades que se abrem a partir da adoção desta tecnologia, sobretudo se a ferramenta for integrada às redes sociais, dinamizando e potencializando a comunicação entre governo e sociedade. Naturalmente, toda uma estrutura deve ser criada nos órgãos a fim de receber as demandas provenientes desta interação, sendo esta estrutura viável apenas a partir de uma política de transparência estabelecida *top-down* do nível estratégico de governo.

**Resultados diretos esperados:** Espera-se o aperfeiçoamento dos fluxos de informação e comunicação entre governo e sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas. Trata-se de uma dimensão cujos resultados efetivos têm muita dependência de vontade política do governo central para sua concretização. As ações capitaneadas pela SEPLAG podem trazer resultados diretos para a divulgação dos instrumentos institucionais e das políticas nele contidas. Entretanto, os ganhos serão bem superiores a partir da adoção de estratégias para transparência e comunicação governamental e o desdobramento em ações integradas, como no caso do aplicativo.

#### **4.5 Premissas e recursos necessários**

A superação do comprometimento da transparência das informações sobre políticas públicas no estado do Rio de Janeiro envolve tanto decisões e iniciativas mais complexas a serem tomadas em nível estratégico de governo quanto ações mais simples, em nível mais específico ou operacional no âmbito das secretarias. Cada recomendação, iniciativa ou ação proposta requer um conjunto de premissas ou recursos necessários a sua execução, que possa inclusive orientar seu escalonamento no tempo. Nesse sentido, buscou-se a definição de critérios que pudessem resultar na categorização dessas ações de acordo com o grau de complexidade para sua execução. Essa categorização foi feita a partir da combinação de seis categorias de premissas ou recursos necessários para a realização de cada ação, orientando inclusive a elaboração do cronograma. Dependendo da quantidade ou do tipo de

recurso necessário, a ação foi classificada como sendo de maior ou menor complexidade e em consequência disso, respeitando-se o encadeamento lógico do escopo e da árvore de objetivos, foi escalonada no tempo, ou seja, no curto, médio e longo prazo.

No curto e no médio prazo estão espelhadas, respectivamente, a primeira e segunda fase do trabalho. Nessas fases encontram-se as ações que serão executadas no âmbito da SEPLAG (algumas em parceria com outros órgãos do Estado), foco desta intervenção dada à atribuição conferida à SEPLAG para elaboração do Plano Plurianual, sobretudo, no que se refere à propositura de conceitos, procedimentos, ferramentas, instrumentos técnicos e recursos de tecnologia de informação afetas à sua consolidação e acompanhamento. São ações que buscam superar aquelas inconsistências encontradas em nível mais específico ou operacional no âmbito das secretarias. Após, no longo prazo, são propostas recomendações que buscam superar inconsistências que necessitam de apreciações, decisões e articulações junto ao nível estratégico de governo, pois guardam maior complexidade por depender, inclusive, de vontade política e apoio institucional para sua realização.

As premissas (ou recursos) necessárias para a execução de cada ação foram definidas e categorizadas conforme o quadro seguir:

Tabela 4 – Premissas ou recursos necessários

<b>Premissa ou recurso necessário</b>	<b>Descrição</b>
1) Político(a)	A questão (ou ação) requer vontade política e apoio institucional para sua realização.
2) Financeiro(a)	A questão (ou ação) requer recursos financeiros para sua realização.
3) Técnico(a)	A questão (ou ação) envolve expertise ou conhecimento técnico específico necessário à sua realização.
4) Tecnológico(a)	A questão (ou ação) requer recursos tecnológicos para sua realização.
5) Administrativo(a) ou Gerencial	A questão (ou ação) requer capacidade gerencial e administrativa para sua realização.
6) Competência institucional	A questão (ou ação) requer a governabilidade necessária do ator político para sua realização.

Fonte: Elaboração própria

O entendimento sobre os prazos está discriminado no quadro a seguir:

Tabela 5 – Prazos e fases

<b>Curto prazo (primeira fase)</b>	Conjunto de ações a serem realizadas até outubro de 2017
<b>Médio prazo (segunda fase)</b>	Ações a serem realizadas até maio de 2019, cujo foco é a elaboração do próximo PPA (2020-2023)
<b>Longo prazo</b>	A partir de 2019, com foco na elaboração do PPA (2024-2027). São ações que dependem da observação das recomendações propostas em nível estratégico de governo

Fonte: Elaboração própria

A partir desses entendimentos, foi elaborado o cronograma com as ações escalonadas no tempo, conforme disposto a seguir.

#### 4.6 Cronograma

O trabalho tem duração de 36 meses, tendo seu término previsto para maio de 2019 - ao final da segunda fase - com a conclusão das ações em nível mais específico ou operacional no âmbito das secretarias e foco na elaboração do próximo ciclo do PPA. Após, no longo prazo, espera-se que a observação das recomendações resulte em ações com foco no ciclo 2024-2027. A opção por propor recomendações em longo prazo deve-se ao fato da superação de algumas inconsistências requerer competências e vontade política do corpo estratégico de governo para sua apreciação e superação. Dada a complexidade dessas questões e o contexto de grave crise financeira que atravessa o estado do Rio de Janeiro, não há ambiente propício que possa resultar na mobilização do corpo político neste momento para a execução de medidas estratégicas em prol da promoção da transparência. Sendo assim, para o longo prazo, propõem-se recomendações para apreciação do núcleo estratégico de governo, envolvendo aquelas decisões fora dos limites de competência institucional da SEPLAG, além da definição de políticas específicas para a promoção da transparência.

Por outro lado, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento vive tecnicamente grande oportunidade para o início do trabalho, pois concluiu recentemente a elaboração do

PPA 2016-2019. Portanto, este já seria o momento de iniciar estudos para construção de novas bases para elaboração do próximo ciclo (2020-2023), em 2019. Estas bases envolvem o aperfeiçoamento do instrumento, sobretudo no que se refere ao combate à inconsistências que impactam em sua transparência e, conseqüentemente, na transparência das informações sobre as políticas públicas do governo ali propostas.

A seguir tem-se o plano de ação com o cronograma para realização da intervenção proposta neste trabalho.

## 4.6.1. Plano de ação

**1ª Fase**

O primeiro grupo de ações busca a resposta a questões que dependem basicamente de organização administrativa interna da própria SEPLAG, em particular, da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento. São questões primárias que envolvem produção, organização e sistematização de dados e informações sobre políticas públicas e produção de estudos. Sem essa organização, todo esforço para disponibilizar informações, inclusive pelo intermédio do uso de tecnologias da informação, perde muito seu sentido.

Ação	Iniciativa vinculada	Causa relacionada	Dimensões	Recurso necessário
<p><b>1) Produção de versão resumida dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA).</b>  <b>Período:</b> Junho de 2016  <b>Finalidade:</b> Atender ao disposto no Art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 4: Disponibilização dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), em outros meios e formatos</p>	<p>Disponibilidade do PPA apenas em PDF para download em meio eletrônico</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag.</p>

<p><b>2) Confecção de publicações, estudos e materiais didáticos sobre planejamento e orçamento</b>  <b>Período:</b> a partir de Junho de 2016  <b>Finalidade:</b> Capacitar continuamente servidores envolvidos nos processos de planejamento e orçamento, auxiliando na compreensão da metodologia dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 10: Incentivo à compreensão da metodologia pelos servidores nas secretarias</p>	<p>Incompreensão da metodologia para elaboração do Plano Plurianual pelos servidores nas secretarias</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag.</p>
<p><b>3) Reestruturação do site da Seplag (planejamento e orçamento)</b>  <b>Período:</b> Julho a Agosto de 2016  <b>Finalidade:</b> Criar condições físicas para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) em meio eletrônico  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e Assessoria de Comunicação Social)</p>	<p>Iniciativa 3: Criação de novas formas para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico</p>	<p>Disponibilidade de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico apenas no PDF do PPA</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag em interface com a Assessoria de Comunicação Social e a Subsecretaria Executiva</p>
<p><b>4) Revisão dos atuais relatórios de acompanhamento (PPA e LOA) quanto à sua estrutura, conteúdo, periodicidade e orientações para elaboração</b>  <b>Período:</b> Junho a Setembro de 2016  <b>Finalidade:</b> Aperfeiçoar os relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 6: Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)</p>	<p>Insuficiência de informações nos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)</p>		<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag</p>

<p><b>5) Coleta de dados e informações sobre políticas públicas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Setembro a Novembro de 2016  <b>Finalidade:</b> Aproveitar as informações sobre políticas públicas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 1: Consolidação e sistematização de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Fragmentação de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>
<p><b>6) Elaboração de guia com orientações para elaboração dos relatórios de acompanhamento (PPA e LOA)</b>  <b>Período:</b> Setembro a Outubro de 2016  <b>Finalidade:</b> Auxiliar a elaboração dos relatórios de acompanhamento  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 6: Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)</p>	<p>Insuficiência de informações nos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)</p>		<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag</p>
<p><b>7) Realização de treinamentos e seminários para elaboração dos relatórios de acompanhamento (PPA e LOA)</b>  <b>Período:</b> Novembro a Janeiro de 2016  <b>Finalidade:</b> Orientar a elaboração dos relatórios de acompanhamento  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 6: Aperfeiçoamento dos relatórios de acompanhamento dos instrumentos institucionais (PPA e LOA)</p>			<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag; 6) Competência institucional: articulação com as secretarias via Comissões Setoriais de Planejamento e Orçamento</p>

<p><b>8) Análise dos dados e das informações coletadas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Novembro a Dezembro de 2016  <b>Finalidade:</b> Verificar a relevância dos dados e das informações decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais, criando parâmetros para sua categorização e sistematização  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 1: Consolidação e sistematização de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Fragmentação de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>
<p><b>9) Sistematização e categorização das informações coletadas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Janeiro a Março de 2017  <b>Finalidade:</b> Facilitar a elaboração de estudos e relatórios, e contribuir para a disponibilização organizada das informações decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 1: Consolidação e sistematização de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Fragmentação de informações e dados nos registros administrativos da SEPLAG</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>
<p><b>10) Realização de pesquisa sobre formatos abertos</b>  <b>Período:</b> Dezembro de 2016  <b>Finalidade:</b> Adquirir conhecimento acerca das possibilidades existentes para publicação da informação em formatos abertos  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 12: Disponibilização de informações sobre políticas públicas em formatos abertos</p>	<p>Prejuízo na disponibilidade de informações em formatos abertos</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>

<p><b>11) Cruzamento das informações afetas ao planejamento e ao orçamento para o estabelecimento de conexões e produção de informações adicionais agregadas</b>  <b>Período:</b> Março a Junho de 2017  <b>Finalidade:</b> Produzir análises, estudos e informações agregadas afetas ao planejamento e ao orçamento  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 2: Agregação e sistematização de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento.</p>			<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>
<p><b>12) Sistematização e categorização das informações afetas ao planejamento e ao orçamento com aquelas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Junho a Julho de 2017  <b>Finalidade:</b> Facilitar a elaboração de estudos e relatórios, e contribuir para a disponibilização organizada das informações afetas ao planejamento e ao orçamento e aquelas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 2: Agregação e sistematização de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento.</p>	<p>Desagregação de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento</p>
<p><b>13) Conversão dos documentos em formatos abertos</b>  <b>Período:</b> Março a Junho de 2017  <b>Finalidade:</b> Preparar as informações para serem disponibilizadas em formatos abertos em meio eletrônico  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 12:  Disponibilização de informações sobre políticas públicas em formatos abertos</p>	<p>Prejuízo na disponibilidade de informações em formatos abertos</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>

<p><b>14) Produção de estudos, publicações e relatórios em formato aberto e fechado com informações decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Julho a Setembro de 2017  <b>Finalidade:</b> Disponibilizar as informações produzidas sobre políticas públicas decorrentes da elaboração e execução dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 2: Agregação e sistematização de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento.</p>	<p>Desagregação de dados e informações afetas ao planejamento e ao orçamento.</p>		<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>15) Reunião de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) no site da Seplag (planejamento e orçamento)</b>  <b>Período:</b> Setembro a Outubro de 2017  <b>Finalidade:</b> Disponibilizar informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 3: Criação de novas formas para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico</p>	<p>Disponibilidade de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico apenas no PDF do PPA</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag em interface com a Assessoria de Comunicação Social.</p>
<p>Iniciativa 4: Disponibilização dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), em outros meios e formatos</p>	<p>Disponibilidade do PPA apenas em PDF para download em meio eletrônico</p>			
<p><b>16) Disponibilização de informações (PPA, LDO e LOA) em dados abertos na internet</b>  <b>Período:</b> Setembro a Outubro de 2017  <b>Finalidade:</b> Possibilitar análises, estudos e a construção de diferentes narrativas acerca dos programas de governo pela sociedade  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 12: Disponibilização de informações sobre políticas públicas em formatos abertos</p>	<p>Prejuízo na disponibilidade de informações em formatos abertos</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>

**Resultados esperados:** Ao final desta fase, espera-se, primeiramente, que as informações hoje constantes nos registros administrativos da SEPLAG estejam disponibilizadas de forma consolidada, organizada e sistematizada para a sociedade no novo site (reformulado) da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, inclusive em dados abertos. Com os resultados apresentados, espera-se contribuir para a contínua capacitação dos servidores da SEPLAG e das secretarias nos processos inerentes ao planejamento e ao orçamento, sobretudo aqueles diretamente ligados ao PPA e à LOA. Espera-se também que todo trabalho realizado contribua para a integração e a sedimentação dos processos internos da subsecretaria, criando bases para uma gestão interna da informação mais sólida, incentivando a responsabilização e a cultura da transparência.

## 2ª Fase

Após a fase de organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SUBPLO, iniciam-se as ações com vistas ao aperfeiçoamento dos instrumentos institucionais, da disponibilidade da informação e da comunicação. O aperfeiçoamento dos instrumentos dar-se-á principalmente por meio da revisão da metodologia, que engloba uma revisão de conteúdo, da linguagem e da estrutura. Além disso, continuam as ações de capacitação por meio da produção de publicações, guias e realização de treinamentos com vistas à elaboração do próximo ciclo em 2019. Ainda nesta fase, a SUBPLO construirá um site específico para disponibilização das informações contidas no PPA e na LOA, além daquelas fruto da organização interna da Subsecretaria, inclusive em dados abertos; e iniciará estudos com a formulação de um projeto para construção de um aplicativo digital interativo. Também é foco das ações o melhor aproveitamento de canais de comunicação com a sociedade.

Ação	Iniciativa vinculada	Causa relacionada	Dimensões	Recurso necessário
<p><b>17) Realização de estudos e pesquisas sobre os instrumentos institucionais e metodologias adotadas para possível adoção ou adequação</b>  <b>Período:</b> Outubro a Dezembro de 2017  <b>Finalidade:</b> Adquirir conhecimento técnico para identificar possibilidades de adoção ou adequação da metodologia  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 7: Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais</p>	<p>Inconsistências da metodologia do PPA</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
	<p>Iniciativa 8: Adequação da linguagem para compreensão pelo cidadão</p>	<p>Linguagem técnica com prejuízo à compreensão</p>		<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>

<p><b>18) Realização de estudo para identificação de casos de inadequação de linguagem no PPA</b>  <b>Período:</b> Outubro a Novembro de 2017  <b>Finalidade:</b> Incorporar linguagem cidadã ao PPA fluminense  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 8: Adequação da linguagem para compreensão pelo cidadão</p>	<p>Linguagem técnica com prejuízo à compreensão</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>19) Categorização e sistematização dos casos encontrados para identificação das causas e elaboração de propostas</b>  <b>Período:</b> Outubro a Novembro de 2018  <b>Finalidade:</b> Incorporar linguagem cidadã ao PPA fluminense  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>				<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>20) Elaboração de propostas em consonância com as pesquisas e estudos realizados</b>  <b>Período:</b> Janeiro de 2018  <b>Finalidade:</b> Incorporar linguagem cidadã ao PPA fluminense  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>				<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>21) Formação de uma agenda de trabalho junto aos órgãos do estado para análises e debates sobre a metodologia dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Janeiro a Abril de 2018  <b>Finalidade:</b> Promover o amplo debate sobre a metodologia, agregando visões e experiências com os instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento) e Secretarias de Estado</p>	<p>Iniciativa 7: Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais</p>	<p>Inconsistências da metodologia do PPA</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento;  6) Competência institucional: Articulação com as secretarias via Comissões Setoriais de Planejamento e Orçamento.</p>

<p><b>22) Realização de estudos e participação em eventos para identificação e seleção de boas práticas na adoção de tecnologias da informação e comunicação</b>  <b>Período:</b> Março a Julho de 2018  <b>Finalidade:</b> Acumular experiência e conhecimento técnico para adoção das melhores soluções em tecnologias da informação e comunicação  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 13: Aproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Subaproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>23) Revisão de estrutura e conteúdo dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Abril a Julho de 2018  <b>Finalidade:</b> Aperfeiçoar os instrumentos institucionais quanto a seu conceito, estrutura e conteúdo  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 5: Incorporação de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento</p>	<p>Insuficiência de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>24) Revisão metodológica e conceitual dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Abril a Julho de 2018  <b>Finalidade:</b> Aperfeiçoar os instrumentos institucionais quanto a sua metodologia de elaboração e execução  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 7: Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais</p>	<p>Inconsistências da metodologia do PPA</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
	<p>Iniciativa 5: Incorporação de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento</p>	<p>Insuficiência de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>

<p><b>25) Flexibilização da metodologia dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Abril a Julho de 2018  <b>Finalidade:</b> Promover melhor adequação das propostas setoriais à estrutura programática  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 9: Aperfeiçoamento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática</p>	<p>Comprometimento na adequação das propostas setoriais à estrutura programática</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>26) Incorporação das informações sistematizadas no âmbito da Seplag nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Maio a Julho de 2018  <b>Finalidade:</b> Aperfeiçoar o conteúdo dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 5: Incorporação de informações nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), sobretudo para o acompanhamento</p>	<p>Insuficiência de informações no PPA, sobretudo, para seu acompanhamento.</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>27) Formulação de proposta preliminar de um aplicativo digital interativo para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</b>  <b>Período:</b> Julho a Novembro de 2018  <b>Finalidade:</b> Reunir parâmetros para discussões acerca da adoção de um aplicativo digital interativo para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>	<p>Iniciativa 13: Aproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Subaproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.</p>
<p><b>28) Atualização no sistema de gestão dos instrumentos institucionais (SIPLAG) para recepcionar as inovações metodológicas</b>  <b>Período:</b> Julho a Novembro de 2019  <b>Finalidade:</b> Viabilizar a recepção das inovações metodológicas</p>	<p>Iniciativa 7: Revisão da metodologia de elaboração dos instrumentos institucionais</p>	<p>Inconsistências da metodologia do PPA</p>		<p>3) Técnico(a): Expertise da Superintendência de Gestão e Tecnologia da Informação; 5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização</p>

<p>pelo sistema (SIPLAG) para elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento)</p>				<p>interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; 6) Competência institucional: Interface com a Superintendência de Gestão e Tecnologia da Informação</p>
<p><b>29) Produção de manual de elaboração e execução dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Novembro a Dezembro de 2018  <b>Finalidade:</b> Auxiliar na capacitação de servidores para elaboração e execução dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e Superintendência de Gestão e Tecnologia da Informação)</p>	<p>Iniciativa 10: Incentivo à compreensão da metodologia pelos servidores nas secretarias</p>	<p>Incompreensão da metodologia para elaboração do Plano Plurianual pelos servidores nas secretarias</p>	<p>Dimensão intelectual</p>	<p>3) Técnico(a): Expertise da Superintendência de Gestão e Tecnologia da Informação; 5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; 6) Competência institucional: Interface com a Superintendência de Gestão e Tecnologia da Informação</p>
<p><b>30) Criação de página na internet específica para as informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Dezembro de 2018 a Fevereiro de 2019  <b>Finalidade:</b> Disponibilizar informações consolidadas sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) em meio eletrônico  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e</p>	<p>Iniciativa 3: Criação de novas formas para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico</p>	<p>Disponibilidade de informações consolidadas sobre políticas públicas em meio eletrônico apenas no PDF do PPA</p>	<p>Dimensão física</p>	<p>3) Técnico(a): Expertise para o desenvolvimento; 4) Tecnológico(a): Recursos tecnológicos para viabilização; 5) Administrativo(a) ou</p>

Orçamento) + órgãos (Proderj) e parceiros competentes	Iniciativa 4: Disponibilização dos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), em outros meios e formatos	Disponibilidade do PPA apenas em PDF para download em meio eletrônico		Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag; 6) Competência institucional: Articulação com o Proderj ou parceiro em tecnologia da informação e comunicação (PPA 2020)
<p><b>31) Elaboração e execução de treinamentos conceituais e operacionais sobre os instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA)</b>  <b>Período:</b> Janeiro a Fevereiro de 2019  <b>Finalidade:</b> Capacitar servidores para elaboração e execução dos instrumentos institucionais  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento) e Secretarias de Estado</p>	Iniciativa 10: Incentivo à compreensão da metodologia pelos servidores nas secretarias	Incompreensão da metodologia para elaboração do Plano Plurianual pelos servidores nas secretarias	Dimensão intelectual	5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; 6) Competência institucional: Articulação com as secretarias via Comissões Setoriais de Planejamento e Orçamento.
<p><b>32) Aproveitamento no uso integrado de formas e meios de comunicação, incluindo redes sociais (twitter, facebook, youtube e instagram) da SEPLAG, especificamente para divulgação de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA) Período:</b> Janeiro de 2019  <b>Finalidade:</b> Aperfeiçoar os fluxos de informação e comunicação entre a SEPLAG e a sociedade para divulgação de informações sobre políticas públicas  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e Assessoria de Comunicação Social)</p>	Iniciativa 11: Promoção do uso integrado de formas e meios de comunicação	Subaproveitamento no uso integrado de formas e meios de comunicação	Dimensão comunicacional	5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da própria SEPLAG, em particular a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; 6) Competência institucional: Articulação com as secretarias via Comissões Setoriais de Planejamento e Orçamento.

<p><b>33) Formulação de projeto para desenvolvimento de aplicativo digital interativo</b>  <b>Período:</b> Março a Maio de 2019  <b>Finalidade:</b> Criar, sistematizar e formalizar diretrizes que orientem a adoção de um aplicativo digital interativo para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas  <b>Atores envolvidos:</b> SEPLAG (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento) + órgãos (Proderj) e parceiros competentes</p>	<p>Iniciativa 13: Aproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Subaproveitamento no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) para disponibilização de informações consolidadas sobre políticas públicas</p>	<p>Dimensão comunicacional</p>	<p>3) Técnico(a): Expertise para o desenvolvimento; 5) Administrativo(a) ou Gerencial: Organização interna da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento na Seplag; 6) Competência institucional: Articulação com o Proderj ou parceiro em tecnologia da informação e comunicação (foco no próximo ciclo do PPA)</p>
---	--	--	--------------------------------	---

**Resultados esperados:** Espera-se ao final desse período, que as informações sobre políticas públicas indicadas nos instrumentos institucionais, somadas àquelas sistematizadas pela SEPLAG, oriundas da fase de organização dos dados, estejam disponíveis para a sociedade em um site específico para este fim, inclusive em dados abertos. Espera-se também a completa reformulação dos instrumentos institucionais com vistas ao ciclo 2020-2023 de modo a torná-lo mais transparente e organizado, incorporando uma linguagem cidadã. As ações de capacitação por meio da produção de publicações, guias e realização de treinamentos podem tornar o gestor público mais preparado, melhorando a capacidade de elaboração do PPA. Por último, a formulação de um projeto para o desenvolvimento de um aplicativo digital interativo pode sinalizar um novo ciclo para a transparência fluminense.

**Recomendações:**

Para a promoção da transparência das informações sobre políticas públicas, além das iniciativas e das ações sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) que visam a melhoria das informações constantes nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA), é imprescindível a elaboração de uma ampla estratégia de promoção da transparência pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Para isso, além do trabalho capitaneado pela SEPLAG, este estudo ainda propõe recomendações que visam a promoção da transparência, mas que necessitam de apreciação, decisões e articulações junto ao nível estratégico de governo, pois tem como premissa depender de vontade política e apoio institucional para sua realização.

Esta estratégia inicia-se a partir da regularização do arcabouço normativo **compatibilizando o decreto que regulamenta a transparência fluminense com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**. Essa compatibilização visa alinhar os dois instrumentos legais, de modo que sejam respeitados todos os pontos colocados pela lei federal. Após a compatibilização, abre-se a possibilidade para o estabelecimento de uma **política específica que defina diretrizes e responsabilidades para promoção da transparência**, designando órgão no Estado com competência específica para sua execução. Este seria o ponto de partida para o estabelecimento de diretrizes e procedimentos claros para a promoção do acesso às informações governamentais.

O estabelecimento da política possibilita que o esforço feito pela SEPLAG seja estendido a todo governo, permitindo a realização de uma série de ações que perpassam as três dimensões de atuação. Quanto à disponibilidade da informação, permite primeiramente o **estabelecimento de responsabilidades, regras, padrões e procedimentos para a publicação de informações atinentes às políticas públicas no âmbito das secretarias**. A partir desse regramento, pode-se pensar na **agregação das informações sobre as políticas públicas**, contando com o **aproveitamento de informações produzidas no âmbito das secretarias, decorrentes do acompanhamento de suas políticas** compatibilizando com aquelas constantes nos instrumentos institucionais (PPA, LDO e LOA). Essa compatibilização permite que as informações disponibilizadas pelas secretarias incorporem as inovações

propostas pela revisão conceitual e metodológica dos instrumentos, uniformizando a comunicação e permitindo maior compreensão das políticas pela adoção de uma linguagem cidadã.

Além dos ganhos quanto à padronização e organização da informação, o estabelecimento de uma política de transparência possibilita ganhos à comunicação entre governo e sociedade. Primeiramente, tem-se o preenchimento de lacunas deixadas pela atual regulamentação, como a criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) e o fim da obrigatoriedade de requisição de informações apenas de forma presencial - abrindo portas para uma atuação mais dinâmica online. Além dessas ações, pode-se ter o efetivo **aproveitamento integrado de canais de comunicação do governo, incluindo redes sociais (twitter, facebook, youtube e instagram), especificamente para divulgação de informações sobre políticas públicas (PPA, LDO e LOA)**, o que significaria grande avanço no sentido de alguma instrumentalização para promoção da transparência. Esses canais também poderiam ser utilizados para a realização de iniciativas correlatas como, por exemplo: projetos educativos que visam promoção de cultura e participação política, cultura cívica e transparência pública.

A política também cria condições para a adoção e disponibilização das informações em dados abertos, abrindo caminho para a construção de um governo aberto. Adicionalmente, as tecnologias da informação também se configuram como importante avanço. Para isso propõe-se o **desenvolvimento de um aplicativo digital interativo com informações consolidadas sobre políticas públicas**, uma ferramenta a facilitar a interação entre governo e sociedade e permitir que o usuário acesse a informação de forma agregada, utilizando e combinando diversos filtros e perspectivas para o cruzamento de informações, dados abertos, manuseio fácil e de forma intuitiva a qualquer tempo e de qualquer lugar. No entanto, tendo que o analfabetismo e a exclusão digital atingem cerca de metade da população brasileira, recomenda-se a integração dos mecanismos em meio eletrônico com tradicionais ferramentas *offline* de acesso à informação, consulta e participação pública.

#### 4.7 Benefícios esperados

A transparência das informações sobre as políticas públicas é virtude que não possui um fim em si mesmo. Constitui-se meio para a promoção de um ciclo virtuoso, inclui a responsabilização dos agentes públicos, maior *accountability*, estímulo à realização do controle social e fortalecimento da gestão pública. Os resultados diretos provenientes das ações propostas no âmbito da SEPLAG contribuem para este ciclo. No entanto, é notório que uma ação mais ampla, fruto das recomendações propostas neste trabalho resultariam em intervenções que trariam benefícios concretos para a administração pública e sua relação com toda a sociedade. Estes benefícios estão elencados a seguir:

**Cumprimento da legislação sobre transparência pública.** Tem início na própria compatibilização entre o decreto estadual e a lei federal. A partir deste ponto, pode-se pensar na elaboração e na execução de uma política de transparência, a fim de que a própria legislação seja atendida;

**Promoção da disponibilidade e do acesso às informações sobre políticas públicas.** São benefícios diretos das ações propostas para reordenamento do espaço onde se promove a interação com a sociedade, pela produção, organização e sistematização da informação, a revisão dos instrumentos institucionais (melhoria da compreensão e da organização) e o aproveitamento de tecnologias;

**Alinhamento com os princípios da governança aberta e transparente.** Alcançável a partir da promoção da disponibilidade e do acesso às informações sobre políticas públicas, desejavelmente vinculadas a uma política de transparência, e a observação de boas práticas para promoção de um governo aberto, engajando o Rio de Janeiro nos compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro na subscrição à Declaração de Governo Aberto;

**Aumento da eficiência administrativa.** A flexibilização dos procedimentos e a ampliação dos pontos de contato com o público aumentam a interação entre governo e sociedade,

facilitando a obtenção de informações e reduzindo o número de requerimentos e processos para obtenção da informação;

**Aumento da responsabilização dos agentes públicos.** Ocorre devido a maior transparência das informações na medida em que promove maior exposição às suas ações;

**Promoção da *accountability*.** Fruto da transparência das informações e da própria responsabilização dos agentes, sendo ingredientes preciosos para construção dessa trilha;

**Aumento da percepção de transparência do governo pela sociedade.** Na medida em que o governo se predispõe a disponibilizar informações através de uma política estruturada e com o aumento da interação e comunicação com o público, a sociedade tende a perceber uma mudança de atitude. É elemento importante para o estímulo à participação e ao exercício do controle social.

**Fortalecimento da cidadania com o incentivo à participação e colaboração da sociedade.** A partir do aumento da percepção de transparência e de mudança de atitude do governo pelo cidadão, o mesmo pode sentir-se também estimulado a mudar sua atitude, conquistando seu protagonismo ao cobrar, participar e colaborar mais com o governo.

**Fortalecimento dos mecanismos de controle, em particular estimulando o exercício do controle social.** Se por um lado, a maior eficiência administrativa facilita e fortalece os mecanismos de controle interno e externo, por outro, a maior participação do cidadão é muito importante para estimular o controle social.

**Aperfeiçoamento das políticas públicas, resultante da construção de um ambiente mais participativo e colaborativo.** A maior participação abre possibilidades para o fortalecimento das políticas na medida em que o aumento da interação com a sociedade faz com que o governo ter o seu *feedback*, possibilitando maior conhecimento da realidade e dos problemas vividos pelas pessoas que vivem no território. Abre-se caminho para a construção de uma governança colaborativa.

**Aumento da confiança e da credibilidade junto aos parceiros da administração pública** (públicos ou privados) e à sociedade como um todo. A transparência é elemento fundamental em uma relação entre partes, e no caso, pode reduzir a assimetria de informação, melhorando o ambiente de negócios pela exposição da informação pública;

**Melhoria do desempenho do Estado do Rio de Janeiro em índices nacionais de transparência.** Consequência natural da regulamentação, da propositura e execução de uma política de transparência que traz benefício à imagem do Estado perante aos demais atores sociais.

**Benefício à imagem do Estado do Rio de Janeiro.** O reconhecimento dos esforços pelos demais atores sociais e o aumento da percepção de transparência contribuem para mudanças na relação entre os atores e abrem caminhos, antes nebulosos, na direção de um horizonte mais próspero. O benefício à imagem cria um mecanismo cíclico de valor para o estado.

**Combate à corrupção.** A transparência promove maior exposição às ações dos governantes, maior responsabilização de todos os agentes públicos contribuindo para a *accountability*. Esta exposição pode incentivar positivamente a sociedade, estimulando a cobrança, a participação e a colaboração com o governo. Abrem-se perspectivas para maior exercício do controle social que em última análise contribuem com o próprio aperfeiçoamento da gestão.

**Constituição de um exemplo para os municípios fluminenses.** O Estado pode atuar junto aos municípios fluminenses, convidando-os a compartilhar sua experiência, servindo inclusive como referência técnica (*benchmark*) para o desenvolvimento de projetos similares.

**Fortalecimento da gestão pública.** Todos os benefícios elencados contribuem em maior ou menor grau para o funcionamento e o aperfeiçoamento deste organismo vivo e dinâmico, a gestão pública.

Todos os benefícios elencados são reflexo direto de uma intervenção com foco em transparência, sendo que alguns seriam plenamente alcançáveis mediante articulação com outras políticas com mesmo grau de importância. De toda forma, tendo em vista o atual estágio da transparência fluminense, conserva-se o sentimento de que as reflexões expostas neste trabalho podem contribuir para que o Estado possa ingressar no rumo de um governo mais transparente e aberto.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto desvendado neste estudo, a partir das análises feitas sobre a transparência do Governo do Estado do Rio de Janeiro - particularmente o acesso às informações sobre políticas públicas pelo cidadão - sugere que o Estado poderia ter inúmeros benefícios a partir da adoção de uma postura mais aberta frente à toda sociedade. E tem-se nas propostas apresentadas neste estudo alguns mecanismos para o alcance dessa abertura. Naturalmente que a propositura de um governo aberto de fato pressupõe uma intervenção de maior envergadura, em nível estratégico, que requeira diretamente do próprio governo não só a viabilidade de recursos, mas vontade política para sua consecução.

Por hora, este trabalho pretende contribuir com algumas reflexões sobre a transparência fluminense estritamente no que se refere ao alcance do acesso à informações sobre as políticas públicas do Estado. Para isso, foram feitas análises sob o ponto de vista legal, análises de estudos publicados sobre transparência e qualidade da informação, das tendências globais para promoção da transparência, entre elas o governo aberto, e conseqüentemente, a análise de boas práticas já em curso. O estudo ainda explora um contexto que deflagra inúmeros desafios à administração pública frente a um novo padrão de comportamento das pessoas, mais participativo e colaborativo, influenciada pela revolução tecnológica ocorrida nos últimos anos e a multiplicação dos fluxos de comunicação.

Assim, a transparência surge como ponto central nesse emaranhado de causalidades que se relacionam, sobre a qual o Estado do Rio de Janeiro encontra-se em flagrante defasagem em relação a outros entes no país, por ausentar-se de boas práticas e, conseqüentemente, desrespeitar inúmeros dispositivos legais sobre o tema. O resultado desta equação recai sobre o distanciamento e a perda de confiança da sociedade sobre o governo, o que impacta em prejuízo à imagem, baixa participação e desestímulo ao exercício do controle social. Essa cadeia deságua no próprio enfaquecimento da gestão pública estadual, que no fim das contas, ao voltar-se para seu próprio umbigo, perde valiosa oportunidade de aperfeiçoamento e fortalecimento.

Face ao exposto, propõe-se uma intervenção capitaneada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para a promoção da transparência das informações sobre as políticas públicas propostas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, entendidas como aquelas relativas à elaboração e execução dos bens e serviços entregues à sociedade, previstas constitucionalmente no Plano Plurianual. Adicionalmente a esta intervenção são propostas recomendações para questões a serem superadas em nível estratégico de governo, pois requerem apoio institucional e vontade política para sua consecução.

Dessa forma, espera-se que este estudo, através das reflexões e medidas aqui propostas, possa contribuir para que as informações sobre as políticas públicas estejam mais transparentes à sociedade, facilitando o acesso ao cidadão e elevando o Estado do Rio de Janeiro a uma nova perspectiva em termos de transparência governamental, mais alinhado às tendências globais e às expectativas da sociedade. E por fim, espera-se que esta nova perspectiva possa servir de estímulo à participação e ao exercício do controle social, fortalecendo a cidadania e, conseqüentemente, a própria gestão pública fluminense.

## REFERÊNCIAS

BATISTA, C. L. **As dimensões da informação pública: transparência, acesso e comunicação.** *Transinformação* v.22, n.03, p.225-231, 2010.

BAXANDALL, Phineas e MAGNUSON, Benet. **Transparency.Gov.2.0: Using The Internet For Budget Transparency To Increase Accountability, Efficiency And Taxpayer Confidence.** Boston: MASSPIRG Educational Fund, 2008.

BENKLER, Yochai. **The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom.** USA: Yale University Press, 2006.

BENNIS, W. **A invenção de uma vida.** Rio de Janeiro: Campus, 1995.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia.** 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <<http://goo.gl/SHsr0u>> Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.724/2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18.11.2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)> Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18.11.2011.** Regula o acesso a informações. Disponível em: <<http://goo.gl/HahvME>> Acesso em: 26 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. CGU. **Portaria nº 277, de 07.02.2013.** Institui o Programa Brasil Transparente. Disponível em: <<http://goo.gl/TkfRsA>> Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. MPOG. **Instrução Normativa nº 4, 12 de abril de 2012.** Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. Disponível em: <<http://goo.gl/goxQZq>> Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Governo Aberto.** Open Government Partnership. Setembro/2011. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>> Acesso em: 15 out. 2015.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo/Brasília, Editora 34/ENAP, 2002.

- CARDOSO Jr, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; PIRES, Roberto Rocha (org). **PPA 2012-2015: A experiência subnacional de Planejamento no Brasil**. Brasília – DF: Ipea, 2015.
- CARVALHO, J.M. Cidadania, estadania, apatia. **Jornal do Brasil**. Rio de Janeiro, p. 8, 24 jun. 2001.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora Paz e terra S/A, 2003.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Brasil. Presidência da República. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/9GiKEd>> Acesso em: 26 abr. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Escala Brasil Transparente - EBT**. 2ª edição. Disponível em: <<http://goo.gl/rS8jS5>> Acesso em: 30 nov. 2015.
- \_\_\_\_\_. **OGP – Parceria para Governo Aberto**. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PcJvID>> Acesso em: 09 mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. 1ª edição. Brasília: CGU – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7xM34W>> Acesso em: 26 abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Programa Brasil Transparente**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>> Acesso em: 18 nov. 2015.
- CUNHA FILHO, Marcio Camargo e XAVIER, Vítor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. 6.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- DMITRUK, Hilda Beatriz. **Cadernos Metodológicos: diretrizes do trabalho científico**. 8ª edição. Chapecó: Argos, 2012.
- FOX, Charles J.; MILLER, Hugh T. **Postmodern public administration**. Thousand Oaks: sage, 1995.
- GARCIA, G.P. **Estadania x cidadania**. 2009. Disponível em: < <http://goo.gl/4G5tpm>>. Acesso em: 09 dez. 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Decreto n° 43.597, de 16.05.2012.**

Regulamenta o procedimento de acesso a informações. Disponível em:

<<http://goo.gl/HONa6d>> Acesso em: 26 out. 2015.

JARDIM, J.M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental.** Niterói: EditoraUFF, 1999.

LÉVY, Pierre. **A esfera pública do século XXI,** 2011.

LEVY, Pierre. **O que é o virtual.** São Paulo: Ed. 34, 1996.

MACHADO, Jorge. **Quando surgiram os 8 princípios dos dados abertos?** OPEN KNOWLEDGE BRASIL. 14.05.2015. Publicado originalmente em COLAB/USP em 04 mai. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/5Lq4vn>> Acesso em: 06 mar. 2016.

MCCHESNEY, Robert. **¿Como desmonopolizar Internet?** Entrevista à revista America Latina en Movimiento, 14 abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/Pn4nBg>> Último acesso em: 10 mai. 2016.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Brasília – DF, 2008.

MICHENER, Gregory, BERSCH, Katherine. **Identifying transparency. Information Polity** 18 (2013) 233–242. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/4ac7/5190784e6eec337d61ce86d45718a910bfaf.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2016.

NORRIS, P. **Democratic divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide.** Disponível em: <<https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/apsa2000demdiv.pdf>> Último acesso em: 07 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Digital divide?: Civic engagement, information poverty, and the Internet Worldwide.** Disponível em <<https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Books/Digital%20Divide.htm>> Último acesso em: 07 fev. 2016.

NUNES, Denise Silva. A importância das novas mídias na proteção do meio ambiente em face da crise ambiental. In. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v.8., 2013, p. 51-59. Disponível em <<http://goo.gl/hiIwML>> Último acesso em: 10 fev. 2016.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **From Commitment to Action.** Disponível em: <<http://goo.gl/Sxc1bo>> Acesso em: 15 out. 2015.

ORGANIZAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de Transparência. Ranking 2014 – Estados.** Disponível em: <<http://indicetransparencia.com/ranking-2014-estados/>> Acesso em: 27 de abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2003, **Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement**. Paris.

PEREIRA, J. M. **Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Henrique. **Cibercidadani@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: editora Gedisa, 2004.

**Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório de Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Brasília – DF: Ipea, 2013.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Portal Data.rio**. Disponível em: <<http://data.rio/>> Acesso em: 10 mar. 2016.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Portal Dados Abertos**. Disponível em: <<http://goo.gl/vYLXNs>> Acesso em: 11 mar. 2016.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ROBINSON, David, YU, Harlan, ZELLER, William P., FELTEN, Edward W. (2009). **Dados Governo e a mão invisível**. Yale J. L. & Tech. 11. 160-174.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO RIO DE JANEIRO. **Plano Plurianual – PPA 2016-2019, Volume I e II**. Disponível em: <<http://goo.gl/Kfb8AM>> Acesso em: 26 abr. 2016.

SILVA, Daniela Bezerra da. **Transparência na Esfera Pública Interconectada**. São Paulo, 2010.

WELCH, E. W., et al. Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. **Journal of Public Administration Research and Theory** v.15, n.3, p.371-391, 2005.

WODROW, W. **The study of public administration**. In. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde, Sandra J. Parkes, Classics of Public Administration, 5th Edition, 2002, Thomson-Wadsworth. Fonte Original. Political Science Quarterly 2 (June 1887).

VILCHES, L. **A migração digital**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.