

PROCURADORIA-GERAL REGIONAL DO PORTO

Ref.ª/réf./ref.

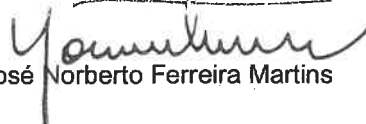
APOSTILLE

Convention de La Haye du 5 octobre 1961

1. País/Pays/Country: **Portugal**
Este documento público/Le présent acte public/This public document
2. Foi assinado por/a été signé par/has been signed by **Marisa Alexandra Carneiro Rodrigues**
3. Agindo na qualidade de/agissant dans la qualité de/acting in the capacity of **Colaboradora**
4. E tem o selo de/est revêtu du sceau de/bears the seal of **Cartório Notarial de Helena de Barros Guerra e Isabel Leão, Sociedade de Notários, SP, Lda., do Porto**

Reconhecido/Attesté/Certified

5. Em/à/at **Porto**
6. A /le /the **20 de julho de 2023**
7. Pelo Procurador-Geral Regional/par le Procureur Général régional /by the **Regional Prosecutor General**
8. Sob o nº /sous le nº /Nº **9042-2023**
9. Selo/sceau/seal
10. Assinatura/signature/signature


José Norberto Ferreira Martins

A presente Apostila apenas certifica a assinatura, a qualidade em que o signatário do ato atuou e o selo/carimbo que consta do ato. Não certifica o conteúdo do documento para o qual foi emitida.

Cette Apostille ne certifie que la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et le sceau/timbre dont cet acte est revêtu. Elle ne certifie pas le contenu du document pour lequel elle a été émise.

This Apostille only certifies the signature, the capacity of the signer and the seal/stamp it bears. It does not certify the content of the document for which it was issued.

La presente Apostilla sólo certifica la firma, la capacidad del signatario y el sello/timbre que ostenta. La Apostilla no certifica el contenido del documento para el cual se expidió.



Sociedade
de Notários

HELENA DE BARROS GUERRA E ISABEL LEÃO
SOCIEDADE DE NOTÁRIOS, SP, LDA.

PÚBLICA FORMA

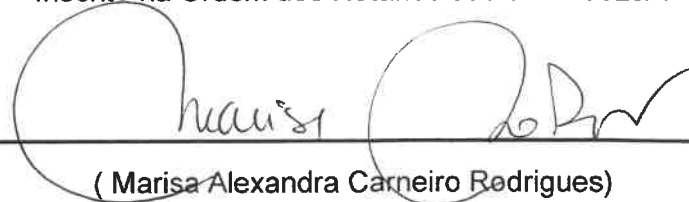
_____ Certifica-se que a presente fotocópia, composta por uma folha numerada e por mim rubricada, foi extraída neste cartório e está conforme o original que me foi apresentado que é uma Declaração emitida em 28.06.2023 pela Secretaria da Universidade Fernando Pessoa em nome de Maria Nazaré Gonçalves Pinho.

_____ Cartório Notarial de Helena de Barros Guerra, Porto, aos 20 de Julho de 2023

O (a) colaborador (a) da Notária por expressa delegação

Nos termos do artigo 8.º n.1 do Decreto-Lei 26/2004 de 04/02

Inscrito na Ordem dos Notários sob o nº 20029/4



(Marisa Alexandra Carneiro Rodrigues)

Emitida factura / recibo

A quantia Paga inclui IVA à taxa legal de 23%.

Registado sob o nº 1421



DECLARAÇÃO

Certifica, em face dos respetivos registos, que Maria Nazaré Gonçalves Pinho, nascida em 6 de abril de 1957, com o Cartão de Cidadão ou equivalente n.º 97002184764 (Brasil), concluiu no dia 16/06/2023 o Doutoramento em Ciências da Informação, especialidade em Sistemas, Tecnologias e Gestão da Informação.

A esta declaração e conforme solicitado anexamos:

- ☞ Cópia da Tese apresentada para obtenção do título de Doutor em Ciências da Informação, especialidade em Sistemas, Tecnologias e Gestão da Informação, nesta Universidade (folhas numeradas da VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII e da 1 a 169 frente e verso).

Esta declaração destina-se para fins académicos.

UFP, 28 de junho de 2023.

A Secretária
FUNDAÇÃO ENSINO E CULTURA
"FERNANDO PESSOA"
SECRETARIA
(Edson Simões)



FUNDAÇÃO ENSINO E CULTURA "FERNANDO PESSOA"

NIPC. 502 057 602 • Reg. Comercial n.º 26 Conservatória do Registo Comercial do Porto

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
Praça 9 de Abril, 349 • 4249-004 Porto • Portugal
T. +351 22 507 1300* • <https://www.ufp.pt>
geral@fundacaofernandopessoa.pt

FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
Rua Carlos da Maia, 296 • 4200-150 Porto • Portugal
T. +351 22 507 4630* • <https://www.ufp.pt>
geral@fundacaofernandopessoa.pt

FACULDADE DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Praça 9 de Abril, 349 • 4249-004 Porto • Portugal
T. +351 22 507 1300* • <https://www.ufp.pt>
geral@fundacaofernandopessoa.pt

MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

**A FACILIDADE DE USO DO GOVERNO DIGITAL PELO
CONTROLE SOCIAL NA PREVENÇÃO E COMBATE À
CORRUPÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:**

ESTUDO DE CASO APLICADO À PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO – 2022





MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

**A FACILIDADE DE USO DO GOVERNO DIGITAL PELO
CONTROLE SOCIAL NA PREVENÇÃO E COMBATE À
CORRUPÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:**

ESTUDO DE CASO APLICADO À PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

PORTO – 2022



© 2022

MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO
“TODOS OS DIREITOS RESERVADOS”



MARIA NAZARÉ GONÇALVES PINHO

**A FACILIDADE DE USO DO GOVERNO DIGITAL PELO
CONTROLE SOCIAL NA PREVENÇÃO E COMBATE À
CORRUPÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:**

ESTUDO DE CASO APLICADO À PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

Tese apresentada à Universidade Fernando Pessoa
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
doutor em Ciências da Informação, sob a orientação
do Prof. Doutor Luís Borges Gouveia



RESUMO

A FACILIDADE DE USO DO GOVERNO DIGITAL PELO CONTROLE SOCIAL NA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

ESTUDO DE CASO APLICADO À PLATAFORMA CEARÁ TRANSPARENTE

(Sob orientação do Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

O e-Government é uma realidade que proporciona o uso do digital para a realização das atividades funcionais e para a disponibilidade dos atos de gestão, seja mediante a transparência ativa ou passiva. Desta forma, nas esferas da União, Estados, Distrito federal e Municípios, os sítios eletrônicos fornecem informações relacionadas com os seus serviços prestados e os atos administrativos. O condutor principal para a problematização da pesquisa é até que ponto o controle social pode ser exercido com o uso do governo digital, e, mais precisamente, com o objetivo de combater a corrupção pública. Isso, considerando que *“uma queixa comum é achar o contato com o governo pela Internet complicado”* FISCHER (2021).

Assim, o presente trabalho tem por objetivo averiguar em que medida o governo digital, contribui para o controle social efetuado sobre as informações dos atos da administração pública afetas às despesas públicas, para a prevenção e combate à corrupção no setor público. O facto de dar publicidade ao gasto público não significa que a transparência está sendo exercitada pela cidadania, é preciso facilitar o acesso e



a obtenção da informação, e principalmente tornar as informações simples para que as pessoas possam tirar conclusões a partir do que estão lendo.

A base metodológica de aspecto qualitativo, dedutivo e descritivo, tendo como fontes de pesquisa, a CF/1988, a legislação pertinente ao governo digital, os relatórios e publicações nos sítios eletrônicos das instituições públicas. O referencial teórico, para apoio e aprofundamento das categorias correlatas, tomou as obras de: Gouveia (2019); Fischer (2019); Quental (2014); Oliveira (2011); Gaio (2004); Pietro (1998) e Bresser (1981).

Verificou-se que o processo de relacionamento governo e sociedade na forma digital está apenas começando e que muito ainda deve ser feito para a melhoria das informações que devem ser simples e de fácil compreensão. Caminho este que conta com o esforço das instituições públicas, mas, que necessita da participação social, inclusive para a adaptação da linguagem utilizada.

Palavras-chave: Administração Pública, Controle Social, Corrupção, Despesas Públicas, E-Government.



ABSTRACT

THE EASE OF USE OF DIGITAL GOVERNMENT BY SOCIAL CONTROL IN PREVENTING AND FIGHTING BRAZILIAN PUBLIC CORRUPTION: CASE STUDY APPLIED TO CEARÁ TRANSPARENT PLATFORM

(Under the guidance of the Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

The e-Government is a reality that provides the use of digital to carry out functional activities and for the availability of management acts, whether through active or passive transparency. Thus, in the spheres of the Union, States, Federal District and Municipalities, electronic sites provide information related to their services and administrative acts. The main driver for questioning the research is the extent to which social control can be exercised with the use of digital government, and precisely with the aim of combating public corruption. This, considering that “*a common complaint is to find contact with the government over the Internet complex and difficult*” FISCHER (2021).

Thus, the present work aims to find out to what extent the digital government contributes to the social control incident on the information of the acts of the public administration related to public expenses, for the prevention and fight against corruption in the public sector. The fact of publicizing public spending does not mean that transparency is being exercised by citizens, it is necessary to facilitate access and obtainment of information, and especially to make information simple so that people can draw conclusions from what they are reading.

The methodological basis of qualitative, deductive and descriptive aspect, having as sources of research, the CF/1988, the legislation pertinent to the digital government, the reports and publications in the electronic sites of the public institutions. The theoretical



framework, to support and deepen the related categories, was sought in the works of: Gouveia (2019); Fischer (2019); Quental (2014); Oliveira (2011); Gaio (2004); Pietro (1998) and Bresser (1981).

It was found that the process of government-society relationship in digital form is just beginning and that much remains to be done to improve the information that must be simple and easy to understand. This path relies on the effort of public institutions, but requires social participation, including the adaptation of the language used.

Keywords: Public Administration, Social Control, Corruption, Public Expenses, e-government.



RÉSUMÉ

LA CAPACITÉ D'UTILISATION DU GOUVERNEMENT NUMÉRIQUE PAR LE CONTRÔLE SOCIAL DANS LA PRÉVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PUBLIQUE BRÉSILIENNE:

ÉTUDE DE CAS APPLIQUÉE À LA PLATEFORME TRANSPARENTE CEARÁ

(Sous la direction du Prof. Doutor Luís Borges Gouveia)

L' gouvernement électronique est une réalité qui prévoit l'utilisation du numérique pour la réalisation d'activités fonctionnelles et pour la mise à disposition d'actes de gestion, que ce soit par transparence active ou passive. Ainsi, dans les domaines de l'Union, des États, du District fédéral et des Municipalités, les sites électroniques fournissent des informations relatives à leurs services et actes administratifs. Le principal moteur de remise en question de la recherche est la mesure dans laquelle le contrôle social peut être exercé avec l'utilisation du gouvernement numérique, et précisément dans le but de lutter contre la corruption publique. Ceci, considérant qu' *"une plainte courante est de trouver compliqué le contact avec le gouvernement sur Internet"* FISCHER (2021).

Ainsi, le présent travail vise à savoir dans quelle mesure le gouvernement numérique contribue au contrôle social incident sur l'information des actes de l'administration publique liés aux dépenses publiques, pour la prévention et la lutte contre la corruption dans le secteur public. Le fait de rendre publiques les dépenses publiques ne signifie pas que la transparence est exercée par les citoyens, il faut faciliter l'accès et l'obtention de l'information, et surtout rendre l'information simple pour que les gens puissent tirer des conclusions de ce qu'ils lisent.

La base méthodologique d'aspect qualitatif, déductif et descriptif, ayant comme sources de recherche, le CF/1988, la législation relative au gouvernement numérique, les rapports et les publications dans les sites électroniques des institutions publiques. Le cadre



théorique, pour soutenir et approfondir les catégories connexes, a été recherché dans les travaux de : Gouveia (2019) ; Fischer (2019); Quental (2014); Oliveira (2011); Gaio (2004); Pietro (1998) et Bresser (1981).

Il a été constaté que le processus de relation gouvernement-société sous forme numérique ne fait que commencer et qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer l'information qui doit être simple et facile à comprendre. Cette voie repose sur l'effort des institutions publiques, mais nécessite une participation sociale, notamment l'adaptation du langage utilisé.

Mots clés: Administration publique, Contrôle social, La corruption, Dépenses publiques, Gouvernement électronique.



DEDICATÓRIA

Dedico este título *in memoriam*, aos meus pais Antônio Osmar Gonçalves da Silva e Maria Iracema Fernandes Gonçalves. Uma filha não precisa enumerar os motivos para agradecer aos seus pais, o concebimento à vida, a existência, a chance de vir ao mundo e usufruir de toda a beleza do planeta é mais do que suficiente para eterna gratidão!



AGRADECIMENTOS

A Deus pela vida, proteção e oportunidade de colher os frutos dos estudos e do trabalho com saúde e disposição.

A minha família a quem tanto me dedico com esmero e que muito colaborou com incentivo, parceria e compreensão.

Ao meu orientador, professor Dr. Luís Borges Gouveia, pela orientação, confiança e paciência.

Aos professores do Doutorado em Ciências da Informação, especialidade de Sistemas, Tecnologia e Gestão da Informação.

À Gestão superior da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE pela disponibilização das informações, apoio financeiro e concessão do afastamento.

Aos colegas e amigos da CGE e em especial a equipe da Coordenadoria de Correição: Antônio Paulo da Silva, Lara de Oliveira Osório Ayres, George Dantas Nunes e Carlos Eduardo Guimarães Lopes pelo apoio e incentivo na fase de conclusão da tese.

Agradeço ao amigo Carlos Rubens Moreira da Silva pelas valiosas contribuições recebidas.



TABELA DE CONTEÚDOS

Índice.....	xiv
Índice de figuras	xvii
Índice de tabelas.....	xix
Índice de quadros	xx
Lista de abreviaturas	xxi
CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO.....	01
1.1 Introdução.....	01
1.2 Motivação para trabalho.....	03
1.3 Problema e desafios de investigação.....	06
1.4 Objetivos do trabalho.....	07
1.5 Estrutura do trabalho.....	09
CAPÍTULO II – O USO DO GOVERNO DIGITAL PELO CONTROLE SOCIAL NO COMBATE A CORRUPÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	11
2.1 Introdução.....	11
2.2 Atuação do controle social em parceria com o Estado.....	11
2.3 Governo digital no Brasil.....	15
2.4 Legislação do governo digital brasileiro atualizada até 2021.....	20
2.5 A corrupção na administração pública.....	21
2.5.1 Ações estatais de combate à corrupção pública.....	25
2.6 Resumo do capítulo.....	31
CAPÍTULO III – A CORRUPÇÃO NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO.....	34
3.1 Introdução.....	34
3.2 Medidas de enfrentamento à corrupção.....	34
3.2.1 Campanhas de combate à corrupção no âmbito nacional.....	40
3.3 Orçamento brasileiro - Principais considerações.....	49
3.4 Governo digital e perspectivas de transparência pública.....	52
3.4.1 O governo digital em proveito da cidadania.....	54
3.4.2 O uso da linguagem cidadã para facilitar a prática do controle social.....	59
3.5 Resumo do capítulo.....	63
CAPÍTULO IV – METODOLOGIA.....	64
4.1 Introdução.....	64
4.2 Tipo da pesquisa	64
4.3 Pesquisa documental.....	66
4.4 Pesquisa bibliográfica.....	68
4.5 Resumo do capítulo.....	69



CAPÍTULO V – CONTROLE SOCIAL NAS DESPESAS DAS ESCOLAS ESTADUAIS.....	71
5.1 Introdução.....	71
5.2 Irregularidades na compra da merenda escolar do DF.....	72
5.3 Caso prático da merenda escolar no ensino público estadual.....	73
5.3.1 Acompanhando a despesa merenda em uma escola pública estadual.....	76
5.4 Caso prático transporte escolar.....	85
5.4.1 Interação da sociedade com o Estado.....	85
5.4.2 Plataforma de cidadania digital - Ceará Transparente.....	86
5.4.3 Transporte escolar-Dados de interesse dos usuários deste serviço.....	87
5.4.4 Análise dos dados obtidos na consulta a plataforma Ceará transparente.....	92
5.5 Resumo do capítulo.....	96
CAPÍTULO VI – PROPOSTA DE UM MODELO DE DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA ESCOLAR QUE POSSIBILITE A REALIZAÇÃO DO CONTROLE CIDADÃO.....	98
6.1 Introdução.....	98
6.2 Principais informações sobre as escolas estaduais.....	98
6.3 Modelo existente de consulta de dados sobre a despesa merenda escolar.....	99
6.4 Modelo proposto de consulta de dados sobre a despesa merenda escolar.....	101
6.5 Diferenças entre o modelo proposto e o atual: Passo a passo com base no modelo sugerido.....	102
6.6 Despesas transporte escolar no município de Boa Viagem.....	103
6.6.1 Quais são as informações relativas ao transporte escolar que devem estar disponíveis nos municípios cearenses.....	104
6.7 Resumo do capítulo.....	105
CAPÍTULO VII – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS.....	106
7.1 Introdução.....	106
7.2 Principais informações sobre a corrupção no contexto nacional.....	107
7.3 Informações relativas aos acessos e consulta ao portal estadual.....	116
7.4 Informações relativas aos acessos e consultas aos portais municipais.....	122
7.4.1 Município de Guaramiranga no Estado do Ceará.....	122
7.4.2 Município de Jaguaribe no Estado do Ceará.....	128
7.5 Projeto estadual educação Social.....	131
7.6 Programa Ceará Conectado.....	132
7.6.1 IRIS – Laboratório de Inovação e dados do governo do Ceará.....	133
7.6.2 Programa Linguagem simples Ceará.....	134
7.7 Dados das demandas de ouvidoria no período de 2011 a 2020.....	135
7.8 A carta de serviços.....	138
7.9 Transparência Brasil – um balanço sobre os 10 anos da LAI.....	139
7.9.1 Recomendação do Ministério no relatório sobre a transparência e a linguagem cidadã.....	140
7.10 Resumo do capítulo.....	142

CAPÍTULO VIII – ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	143
8.1 Introdução.....	143
8.2 Avaliando as informações disponíveis nos portais da transparência.....	143
8.2.1 Principais dados dos acessos à plataforma no período 2017 a 2021.....	144
8.3 Controles institucionais na prevenção a corrupção pública.....	150
8.4 Resumo do capítulo.....	151
CAPÍTULO IX – CONCLUSÕES E TRABALHO FUTURO.....	153
9.1 Introdução.....	153
9.2 Considerações finais.....	154
9.3 Contributos do trabalho.....	157
9.4 Limitações e trabalho futuro.....	159
9.5 Recomendações.....	160
REFERÊNCIAS.....	162



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Recomendações por convenção ano 2020.....	37
Figura 2	Recomendações por Status ano 2020.....	37
Figura 3	Recomendações por Tipo	38
Figura 4	Recomendações por Tema	39
Figura 5	Índice de Percepção da Corrupção ano 2020.....	42
Figura 6	Resultados por Região.....	42
Figura 7	Temas Identificados na Atuação Anticorrupção.....	43
Figura 8	Subtemas do Tema Transparência e Controle Social.....	44
Figura 9	Plano Anticorrupção 2020 a 2025 em números.....	45
Figura 10	Retrato da pobreza – Consequência da corrupção nas Políticas públicas.....	48
Figura 11	Principais Componentes da Receita e da Despesa.....	50
Figura 12	Valores das Despesas por Classificação Funcional.....	51
Figura 13	Nível de escolaridade da população brasileira.....	61
Figura 14	Opções de consulta a Plataforma Ceará Transparente.....	89
Figura 15	Como realizar a Consulta por Conveniente.....	90
Figura 16	Convênios do Município de Boa Viagem.....	91
Figura 17	Contrato Transporte Escolar do Município de Boa Viagem.....	94
Figura 18	Condutas que fazem parte do gênero “corrupção”	108
Figura 19	Tela de acesso ao Ceará Transparente.....	117
Figura 20	Tela inicial de Consulta ao Ceará Transparente.....	117

Figura 21	Tela de Consulta na aba Transparência.....	118
Figura 22	Tela de Consulta constante na aba Ouvidoria.....	119
Figura 23	Tela de Consulta constante na aba Acesso a Informação.....	119
Figura 24	Tela de Consulta na aba Serviços e Avaliações.....	120
Figura 25	Tela de consulta do município de Guaramiranga.....	122
Figura 26	Portal da transparência canais de atendimento.....	123
Figura 27	Portal da transparência consultas.....	124
Figura 28	Portal da transparência (continuação).....	126
Figura 29	Portal da transparência município de Guaramiranga/Ceará.....	127
Figura 30	Canais de atendimento município de Jaguaribe/Ceará.....	128
Figura 31	Consulta de veículos do município de Jaguaribe/Ceará.....	129
Figura 32	Consulta por secretaria dos veículos de Jaguaribe/Ceará.....	130
Figura 33	<i>Folder</i> da Palestra Caminhos da Cidadania.....	131
Figura 34	Evolução anual das manifestações de ouvidoria 2011 a 2020.....	136
Figura 35	Meios de entrada de manifestações de ouvidoria em 2020 e 2021...	137
Figura 36	Meios de entrada dos canais de ouvidoria em 2018 e 2019.....	137
Figura 37	Canais de acessos ao cidadão	138

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1	Estatísticas das Operações Especiais de Combate a Corrupção no Brasil.....	40
Tabela 2	Série Histórica do IPC nos últimos 5 anos no Brasil.....	47
Tabela 3	Orçamento atualizado Brasil em Trilhões de Reais.....	52
Tabela 4	Itens da Merenda Escolar – Contrato nº 003/2018.....	80
Tabela 5	Preços do contrato nº 003/2018 versus os preços da CEASA.....	81
Tabela 6	Acessos ao Ceará Transparente de 2017 a 2021.....	121
Tabela 7	Quantitativo anual de manifestações de ouvidoria 2016 a 2021.....	136
Tabela 8	Manifestações de ouvidoria por canal de atendimento de 2017 a 2021.....	144
Tabela 9	Manifestações de ouvidoria por meio de entrada em 2020.....	145
Tabela 10	Quantitativo dos principais assuntos teor das Reclamações em 2020	146
Tabela 11	Principais assuntos teor das denúncias para o Estado em 2020.....	147
Tabela 12	Principais assuntos das denúncias contra o Estado 2020.....	148
Tabela 13	Números dos pedidos de informações no período de 2016 a 2020....	149
Tabela 14	Comparativo dos acessos consolidados em relação a população 2017 a 2020.....	149



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Implantação do e-Government no Brasil.....,.....	16
----------	--------------------------------------------------	----



LISTA DE ABREVIATURAS

ACD	Auditoria Cidadã da Dívida
AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ARCE	Agência Reguladora do Estado do Ceará
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará
CEASA	Centrais de Abastecimento
CEGDA	Célula de Gestão de Dados e Avaliação
CF	Constituição Federal
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGE	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado
CGU	Controladoria Geral da União
CICA	<i>Canadian Institute of Chartered Accountants</i>
CEIS	Cadastro Estadual de Empresas Inidôneas ou Suspensas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COAVE	Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação
COOPAAGRO	Cooperativa Agropecuária
COVID	Doença por Coronavírus
CPB	Código Penal Brasileiro
CTN	Código Tributário Nacional
DETRAN-CE	Departamento Estadual de Trânsito do Ceará
DF	Distrito Federal



EAGU	Escola da Advocacia Geral da União
EBT	Escala Brasil Transparente
EC	Emenda Constitucional
EEM	Escola Ensino Médio
EEFM	Escola Ensino Fundamental e Médio
E-GOVERNMENT	Governo Eletrônico
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro
ETICE	Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará
E-SIC	Sistema de Informação ao Cidadão
EUA	Estados Unidos da América
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
G20	Grupo de Trabalho Anticorrupção
GESPUBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública
IAASB	<i>International Auditing and Assurance Standards Board</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN	Instrução Normativa
INAF	Indicador de Alfabetismo Funcional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
IRIS	Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará
ISA	Norma Internacional de Auditoria
LAI	Lei de Acesso a Informação



LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Convenção da Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PF	Polícia Federal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNPPC	Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção
PPA	Plano Plurianual
PPLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SACC	Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado do Ceará
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Ceará
SESEG	Secretaria Estadual de Segurança
SITEGI	Sistemas, Tecnologias e Gestão da Informação
SOA	Sistema de Gestão de Ouvidoria
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UFP	Universidade Fernando Pessoa
UPAs	Unidades de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo

Capítulo I – Introdução

1.1 Introdução

O uso do governo digital é uma realidade nas atividades da administração pública, que foi fortalecido pela urgência de adaptação no período da pandemia Covid 19. A ocasião em que por motivo de força maior os servidores públicos foram postos em isolamento social, com fins a preservação da saúde pública constitui, em muitos casos, um precedente e foi um catalizador para a mudança. Desta forma, as atividades laborais dos cargos cujas funções não exigiam a presença do servidor, passaram a ser executadas no modo teletrabalho.

O facto acima narrado traz a finalidade de corroborar que a necessidade humana impulsiona o uso das tecnologias bem como, o sentimento solidário agrupa todos os que estão nas mesmas condições, a defender um objetivo comum. Nesse sentido, quando todos compreendem a importância de zelar pelo interesse público, quando cada cidadão se torna um observador, o caminho do progresso está também sendo trilhado!

Não há conquistas sem compromisso, a formação do conhecimento é gradativa, e é por isso que o governo digital, deve ser utilizado amplamente, o que deve ser antecedido pela fase de conscientização (concientalização) e ensinamentos (aprendizagem). A cultura de massas existente é a da prevalência da impunidade, o que agrava o problema de corrupção na administração pública.

Há pouco mais de quinhentos anos o país saiu da condição de colônia de Portugal, há cento e trinta e quatro anos libertava os seus escravos e há apenas trinta e quatro anos se libertava do regime autoritário ditadura militar que durou vinte e um anos (1964-1985). Autores como Caroline Fockink (2019) defende que a corrupção tem como consequência a descrença nas instituições públicas e gera a apatia social em participar da vida política e democrática.

O que mostra a urgência com que a cultura popular deve ser transformada, construída, no atual contexto com o auxílio da Internet, pois as portas dos governos estão



sendo abertas! Resta a sociedade despertar para acompanhar o que é público, se interessar, perguntar e entender, só a partir da compreensão de que os recursos públicos devem atender ao interesse público, qualquer desvio será objeto de reclamação ou denúncia.

A estrutura da administração pública alberga órgãos de controle interno e externo e com a participação social se concretiza os atos do controle social, que decorre da ação dos cidadãos no acompanhamento e fiscalização da coisa pública.

A má utilização dos recursos públicos mediante a corrupção ocasiona imensuráveis prejuízos. Considerando que só se quantifica o que se descobre, causa danos aos usuários das políticas públicas, atinge ao cidadão nos seus direitos fundamentais, que justificam o interesse público – embora seja apenas uma parte conhecida, o seu valor é significativo, entre os quais não apenas os financeiros, mas também de acesso a serviços, serviços de maior qualidade e questões de igualdade e inclusão. Nesta linha, a desigualdade social a ser erradicada conforme preceitua a CF/88 só ocorre quando as pessoas têm acesso aos seus direitos básicos.

Segundo o TCU as denúncias recebidas da sociedade são as principais fontes para a investigação e apuramento de corrupção, contando com esta valiosa fonte de informação. É preciso a divulgação deste instrumento de controle junto da sociedade, acrescentando esclarecimentos quanto à proteção ao denunciante e como utilizar o governo digital para isso.

Nas palavras de Fábio Jacinto Barreto de Souza, et al (2019), a corrupção no setor público está presente em todos os países, desde os países desenvolvidos até os países mais pobres do mundo e assinala que:

[...] no contexto da Administração Pública, na maior parte dos casos, a corrupção está relacionada com o uso de cargos públicos para ganhos privados, em que um agente público se encarrega de realizar algum tipo de tarefa utilizando de má-fé para enriquecimento privado. (SOUZA, ET AL 2019, p. 3)

A corrupção enquanto está encoberta, prejudica milhões de cidadãos brasileiros que vivem na miséria, razão mais que justa para a busca do desenvolvimento social e econômico da população. Corroborar-se que o controle social necessita de ser ensinado para que seja exercitado.



O exercício do controle social com a utilização das ferramentas que integram as plataformas do governo digital, oferece comodidade, agilidade e pode ser fácil, desde que seja previamente ensinado. Esta necessidade de ensinamento (aprendizagem) não se aplica aos operadores da máquina estatal, mas, aos diversos usuários dos serviços públicos – lembrando dos desafios associados com a sensibilização e a comunicação, as formas mais regulares de como essa aprendizagem pode ocorrer.

Nesse sentido, o governo digital é uma oportunidade inovadora para o exercício do controle social e de maneira geral contribuir para a prevenção e combate à corrupção no ambiente público. A fiscalização social incidente na administração pública ao se tornar prática constante, forçará condutas éticas e morais no trato do que é público – público porque é para povo e do povo.

Com a finalidade de uma possível medição do uso do governo digital realizou-se o estudo de caso aplicado à plataforma Ceará transparente, no qual se evidencia quantitativamente dados que possam representar os acessos da população, contudo, não é adequado que esse indicador sirva para medição de controle social.

1.2 Motivação para o trabalho

A escolha da temática pesquisada baseia-se no racional associado com a necessidade de averiguar em que medida o governo digital, contribui para o controle social efetuado sobre as informações dos atos da administração pública, afetas às despesas públicas, para a prevenção e combate à corrupção no setor público.

O problema traduz-se no facto de ser real, o desafio do combate a corrupção na administração pública brasileira (fenômeno complexo e de natureza sigilosa). Fenômeno este em que a sociedade é quem mais sofre as consequências dos atos de corrupção. A relevância da abordagem desta pesquisa é a de promover a literacia na sociedade, baseado na premissa de que para lidar com a corrupção, como combater o que não se vê?

A sugestão de resolução ou forma de lidar com o problema é a usabilidade do governo digital para a sociedade, para combater a corrupção no ambiente público. Com a disseminação de mecanismos de busca e a estratificação da informação conforme cada



público específico, pois esta ação de controle social permitir a fiscalização da despesa de baixo para cima, que é o ambiente na qual ela está a ser realizada.

A proposta de resultados e contributo às ações de fortalecimento e ou criação toma várias formas: educação cidadã para todos; linguagem adequada nos portais da transparência; construção de valores morais na sociedade e no ambiente da administração pública e a redução das desigualdades sociais

Idealiza-se como modelo sugerido a implantação de um *Website* nas escolas públicas estaduais; Publicação de manuais para acesso e acompanhamento das despesas para cada público específico, qual seja o beneficiário daquela política pública.

Como um dos motivos para este trabalho, conta-se o ingresso na CGE em 2006 no serviço público para o cargo de Auditor de Controle interno, o trabalho laboral do dia a dia, leva em consideração o quanto é importante que o cidadão também aprenda a acompanhar o gasto do recurso público, que deve atender ao interesse público. Assim, a finalidade primeira é avaliar se as informações disponíveis no governo digital estão a ser utilizadas sob a ótica do controle social.

Ressalte-se que o poder executivo do Estado do Ceará em 2003 instituiu por meio da Lei nº. 13.297, de 07 de março de 2003, o seu órgão central de controle interno à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) que tem como missão: coordenar e exercer atividades de Transparência, Ouvidoria, Correição, Auditoria Governamental, Ética e Controladoria no Poder Executivo, contribuindo para a melhoria da gestão pública e do controle social, em benefício da sociedade.

Neste sentido a CGE tem por valores institucionais: Cooperação; Ética; Excelência; Transparência; Compromisso; Integridade; Imparcialidade; Inovação; Honestidade; Legalidade; Gestão participativa; Foco no cidadão; Eficiência; Agregação de valor e resultado; Valorização do profissional capacitado e Isonomia (neste caso, igualdade política perante a lei).

Como parte integrante do quadro funcional da CGE esta pesquisadora vislumbra compartilhar conhecimento que possa ajudar a qualquer cidadão a usar os dados obtidos das consultas ao portal da transparência em prevenção à corrupção. A finalidade é

contribuir com algo que facilite de forma simples aos cidadãos o caminho de busca e uso da tecnologia digital disponível no governo digital.

Consequentemente, julga-se importante pesquisar a temática corrupção pública, considerando ser a mesma uma constante nos assuntos de ordem nacional e internacional.

Para complementar a motivação deste trabalho acadêmico acrescenta-se o Art. 2º do Decreto nº31.198, de 30 de abril de 2013, que institui o código de ética e conduta da administração pública estadual, no qual o inciso III é uma fonte de incentivo e inspiração:

Art.2º A conduta ética dos agentes públicos submetidos a este Decreto reger-se-á, especialmente, pelos seguintes princípios:

[...] III – fidelidade ao interesse público – realizar ações com o intuito de promover o bem público, em respeito ao cidadão.

A aplicação da fidelidade ao interesse público que deve ser concretizada no cumprimento do dever funcional não é restrita apenas aos usuários dos serviços públicos, mas, a toda a sociedade que é a mantenedora da máquina estatal, ou seja, o dever de conduta ética deve se estender a quem aporta os seus tributos nos cofres públicos.

Também se toma como justificativa, o facto de que o usuário dos serviços públicos, ou qualquer pessoa provida de conhecimento sobre a execução das despesas públicas, seja de sua localidade ou instituição, poderá com segurança exercer o seu papel fiscalizador. No sentido de que os possíveis problemas por ele identificados a partir da leitura e interpretação das informações disponibilizadas na plataforma *Ceará transparente*, sejam comunicadas à administração pública, para as providências cabíveis, associadas com o regulamentado.

Em artigo publicado no ENCLA/2013 – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro, o ex-ministro chefe da Controladoria Geral da União Jorge Hage Sobrinho, expressa que:

A corrupção, em particular, além de transgressão ética e moral, compromete substancialmente a execução das políticas públicas e a prestação de serviços ao cidadão, impacta negativamente o desenvolvimento econômico e social, leva a perdas de produtividade, agrava a desigualdade social, além de outros inúmeros efeitos deletérios. (SOBRINHO, 2013, p. 11)



Esta é a razão pela qual, este estudo tem o objetivo de cooperar com a formação e divulgação do conhecimento sobre o assunto corrupção pública, buscando incentivar mudanças culturais no comportamento da população para firmar o compromisso social de participação de ações de acompanhamento da gestão que resultem na redução da prática de corrupção com os recursos públicos.

1.3 Problema e desafios de investigação

A corrupção é um fenômeno que desafia os estudiosos e os leigos. Parece-nos que a principal estratégia para a diminuição substancial dos atos de corrupção residiria numa mudança cultural em relação à forma como as pessoas, em especial os agentes públicos, tratam o dinheiro e os interesses públicos (CABRAL, 2018).

Desta forma, o condutor principal para a problematização da pesquisa é, até que ponto o controle social pode ser exercido com o uso do governo digital, com o objetivo de combater a corrupção pública.

Nesta linha o problema para o qual se procura uma resposta será submetido a averiguação de: em que medida o governo digital, do estado do Ceará, contribui para o controle social incidente sobre as informações dos atos da administração pública, relacionadas às despesas públicas, para a prevenção da corrupção no setor público.

Ressalte-se que a corrupção na administração pública não acontece apenas no Brasil; em outros países ela foi detectada e diminuída, mas, para isso deve haver o envolvimento de toda a sociedade, tanto os servidores e gestores públicos quanto os cidadãos.

Com o envolvimento de todos será possível desenvolver ações para combatê-la. Uma vez que, existindo a conscientização coletiva de que todo recurso desviado dos cofres públicos lhes pertence (pois é resultado da arrecadação de impostos), essa consciência comum e o compromisso de todos resultará na reação de acompanhar e fiscalizar a gestão pública.



O principal desafio que se apresenta é a apatia social com relação ao que é público, o que leva a acreditar que será necessário inserir mudanças na cultura popular, incentivar a participação, no modus operante digital que também traz limitações, seja pela dificuldade de encontrar as informações ou de entendê-las por conta da linguagem burocrática.

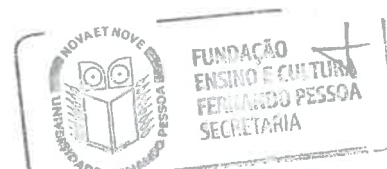
1.4 Objetivos do trabalho

Constitui objeto deste trabalho um estudo sobre o uso do governo digital pela sociedade cearense na prevenção à corrupção nos recursos públicos, tendo por base a lei de acesso à informação LAI nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que determinou ser dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios garantir o direito de acesso à informação¹.

Conforme a supracitada lei, a publicidade dos atos da gestão pública será realizada mediante procedimentos objetivos, ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Com efeito, podendo neste formato, desempenhar papel relevante no problema que é a corrupção pública. Pois, a cultura do cidadão brasileiro vem incorporando novas práticas de participação social, próprias do regime democrático e do advento da globalização, bem como da Internet, ambiente propício para a participação popular.

A transparência na execução do orçamento público além de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, contribui também na prevenção da corrupção. Contudo, em parte da sociedade há um consenso de que os recursos arrecadados pertencem ao governo e por esta razão, muitos não tem interesse em saber se esses recursos estão a ser gastos com a finalidade prevista, que é a do atendimento ao interesse coletivo.

¹ Informação, entendida aqui como dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.



É nesta linha de mudanças entre governo e povo, que surge a necessidade de se programar informações que atendam a todos, inclusive àqueles que utilizam os serviços públicos. Desta forma, as principais questões relacionadas ao tema são: Que tipo de informação pode ser considerada útil ao usuário dos serviços públicos? As informações contidas nos sítios eletrônicos do governo se apresentam de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil compreensão? Quem são os potenciais usuários dos portais? Quais as principais informações utilizadas e como?

As hipóteses associadas a esta pesquisa de abordagem qualitativa e de natureza exploratória, são as seguintes:

- A transparência ativa favorece o desenvolvimento do controle social em decorrência da possibilidade de utilização das suas informações no acompanhamento das despesas públicas e consequentemente contribui na prevenção da corrupção pública;
- É possível a Administração pública promover a prevenção da corrupção pública mediante o engajamento (envolvimento) da sociedade;
- As informações de interesse público são divulgadas em linguagem de fácil compreensão.

Assim, constitui o objetivo geral desta pesquisa averiguar em que medida o governo digital, contribui para o controle social incidente sobre as informações dos atos da administração pública afetos às despesas públicas, auxiliando na prevenção da corrupção no setor público.

Em complemento, os objetivos específicos são:

- Apresentar uma revisão da literatura relativamente ao controle social, à corrupção pública e ao governo digital no contexto social brasileiro;
- Demonstrar funcionalidades de consultas na plataforma Ceará transparente de informações que caracterizem o acompanhamento de despesas públicas das escolas estaduais;

- Levantar as principais ofertas e demandas disponíveis na plataforma Ceará transparente e nos portais da transparência de alguns municípios do estado, (amostra a ser escolhida aleatoriamente).

Em síntese, a motivação para este projeto surge em decorrência da função de auditor de controle interno, que possibilita uma visão ampla da estrutura administrativa pública e desperta o interesse em contribuir para a formação de um futuro melhor à população que se utiliza dos serviços públicos, bem como a convicção de que o conhecimento amplia oportunidades e favorece mudanças em quaisquer ambientes, público ou privado.

1.5 Estrutura do trabalho

Este trabalho acadêmico está estruturado em nove capítulos. Além desta introdução que se constitui na abertura, dando início à discussão sobre o assunto escolhido, tem em seguida a explanação da motivação, o problema e desafios de investigação, os objetivos e a estrutura do trabalho.

A fundamentação teórica encontra-se nos capítulos II, III e V que retratam o estado da arte sobre o tema apresentando os conceitos relativos às categorias. É mencionado que o teor do capítulo II foi objeto de publicação no Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE na Revista Controle, em 2019.

Os capítulos III e V também são resultados de apresentações na Universidade Fernando Pessoa – UFP por ocasião do evento SITEGI, nos anos 2018, 2019 e 2021. Assim, os conceitos associados com o tema em estudo são apresentados de forma sucessiva de modo a suportar a proposta efetuado no contexto deste trabalho de investigação.

O capítulo IV é dedicado à metodologia no qual são descritos os procedimentos metodológicos adotados e justificada a sua escolha. O capítulo VI – central neste relatório sobre o trabalho efetuado – apresenta a proposta do projeto de investigação, sugerindo



uma posição associada com o uso de informação sobre a atividade pública de modo a potenciar o controle social e, dessa forma, mitigar a ocorrência do fenômeno de corrupção no uso de dinheiros públicos.

Por sua vez, o capítulo VII apresenta os resultados do trabalho de campo realizado no contexto deste projeto de investigação. O capítulo VIII discute os dados recolhidos, por via da sua análise e explora os resultados obtidos com base na proposta já realizada. Por fim, o capítulo IX partilha das conclusões do trabalho, o seu contributo e resultados obtidos, bem como as considerações finais e perspectivas de trabalho futuro.



Capítulo II – O uso do governo digital pelo controle social no combate à corrupção pública brasileira

2.1 Introdução

Considerando a atual situação do país, que apresenta casos de corrupção na administração pública, este trabalho propõe a execução do controle social com o uso do Governo Eletrônico (e-Government ou e-Gov) para auxiliar no combate à corrupção. A pesquisa, de carácter qualitativo, compreende a revisão bibliográfica e análise de dados dos sítios governamentais da União, do Estado e dos Municípios do Ceará.

A partir do momento em que a sociedade, por meio das tecnologias adequadas, tiver condições para exercer a fiscalização da gestão pública, o envolvimento relacional esperado poderá ser semelhante ao do capitalista acionista que acompanha as suas ações investidas em capital ou participações financeiras.

Para que o controle social aconteça, o Estado deverá promover a educação cidadã, ensinando a população sobre o seu papel fiscalizador, o que incentivará mudanças culturais no senso comum de que *“o que é de todos não é de ninguém”*. Assim, o resultado é a produção de conhecimento em prol da mudança na cultura organizacional e na sociedade em relação ao patrimônio público.

2.2 Atuação do controle social em parceria com o Estado

A principal inspiração deste trabalho é explorar a utilização de uma ferramenta tecnológica que dê acesso e possibilite à população executar ações pertinentes ao controle social, de forma integrada ao controle interno e ao controle externo, com fins de colaborar no combate da corrupção.

Tal mecanismo terá a funcionalidade de receber e tratar ações de fiscalização realizadas pelo cidadão, que além de contribuir com o aprimoramento da administração pública, combaterá a corrupção. Sendo a corrupção uma falha da conduta humana, é preciso exigir integridade e ética dos servidores que compõem a estrutura organizacional



do Estado, instituindo uma política de integridade que estabeleça uma combinação de repressão e prevenção – muitas vezes, instituindo códigos de conduta.

Todo recurso público desviado em desfavor do usuário das políticas públicas deixa de ser aplicado nos serviços essenciais, como saúde, educação e segurança, contribuindo cada vez mais para o aumento da desigualdade social. Mas a mudança na cultura organizacional só pode acontecer se houver uma exigência eficiente, que de facto gere punição conforme as leis. Contudo, para que se chegue até a fase de julgamento e punição dos culpados, é importante que os casos sejam denunciados aos órgãos competentes para a devida investigação, apuração (apuramento), julgamento e aplicação da pena.

Assim, este trabalho tem o objetivo de cooperar com a formação e divulgação do conhecimento sobre o assunto corrupção, visando incentivar mudanças culturais e o compromisso social de mobilização coletiva em ações que resultem na redução da prática de corrupção com os recursos públicos. Nesse sentido, a população deve ser ouvida para denunciar casos de fraude e corrupção dos quais tenha conhecimento, como disse Jorge Hage (2014) no programa Bom Dia Ministro, da Rádio Nacional AM, em entrevista veiculada em 9 de agosto de 2007:

Temos que conclamar a participação da população para essa vigilância permanente no País inteiro, que somente os cidadãos podem fazer, com o auxílio indispensável dos órgãos de imprensa.

Por que ignorar uma fonte de informação tão relevante quanto a voz do povo? Quando se sistematizar o desenho tecnológico de recepção dessas informações, que inicialmente poderão ser denúncias virtuais ou presenciais, provavelmente haverá um número expressivo de casos, cujos dados serão transparentes para todos e cuja reação esperada do Estado só pode ser a busca da resolução das demandas apontadas.

Nos EUA, para os casos de denúncias envolvendo recursos públicos, existe recompensa financeira paga ao denunciante, que é equivalente a um determinado percentual sobre o valor recuperado. Também há proteção e sigilo do informante, incentivando as pessoas a denunciar tais casos e, assim, a ajudar no combate da corrupção.

Para que a corrupção possa ser excluída ou reduzida do dia a dia das organizações públicas, é necessário que haja uma parceria do Estado com a sociedade no desenvolvimento de ações que incluam desde a formação de valores morais exigíveis na conduta funcional dos servidores públicos até uma nova forma gerencial com propostas que possam ser executadas com a participação da população, ou seja, de baixo para cima, fazendo uso dos arranjos participativos existentes na sociedade democrática contemporânea.

Por ser a Internet cada vez mais um elemento fundamental na construção da democracia digital, por proporcionar a inclusão e formação de grupos sociais sem qualquer distinção, é com ela que se pretende propor uma ferramenta de uso popular de fácil acesso e compreensão, com o objetivo de auxiliar no combate à corrupção. Quer dizer, um mecanismo de auxílio na detecção de casos de corrupção que se tornaram corriqueiros na rotina dos seus executores e que por isso são constantemente praticados, em desrespeito ao princípio da legalidade, que determina ao gestor público agir somente de acordo com a lei.

No combate à corrupção, o Estado deve convocar o elemento povo como aliado e treiná-lo para conhecer, entender e aprender a acompanhar o gasto dos recursos públicos. Para alcançar este objetivo será necessário, além de envolver a sociedade para exercer seu papel cidadão no controle social, também dispor de uma ferramenta tecnológica adequada aos usuários representados por diversos perfis sociais e educacionais, incluindo aqueles que não são alfabetizados, não possuem acesso à Internet etc.

Como exemplo clássico de exercício de cidadania, Rampazzo (apud PLANO, 2007) cita o caso dos “fiscais do Sarney”, no qual a população foi convocada pelo então presidente da República José Sarney para defender o Plano Cruzado, ajudando na fiscalização das tabelas de congelamento dos preços das mercadorias: *“Cada brasileiro e brasileira deverá ser um fiscal dos preços, um fiscal do presidente para a execução fiel desse programa em todos os cantos desse país”* (Ibidem).

A resposta da população foi imediata, e milhares de pessoas fiscalizaram e denunciaram as remarcações dos preços tabelados. Essa reação de adesão em massa à convocação foi inesperada e, ainda que o programa em si não tenha obtido êxito, já que



mais adiante os preços foram liberados, a demonstração da disposição das pessoas a serviço do país foi um marco para o exercício da cidadania.

Entretanto, fiscalizar os valores contidos nas tabelas dos preços congelados *versus* os preços dos produtos nas prateleiras dos supermercados é diferente de fiscalizar a gestão dos recursos públicos postos à disposição do governo federal, estadual e municipal. Primeiramente, deve ser ensinado ao cidadão onde, como e o que acessar, ou seja, dotá-lo do conhecimento necessário para identificar os casos de malversação no uso do recurso público, quando houver.

Naturalmente, quando se pensa em ensinar algo a alguém, é desejável que se tenha uma noção do nível do seu saber naquilo que se pretende ensinar. Ora, o governo até pouco tempo era desprovido de transparência nos seus atos de gestão, e o preconceito da burocracia tende a afastar as pessoas no relacionamento do usuário dos serviços públicos com as instituições provedoras. Ou seja, o cidadão na maioria das vezes desconhece o funcionamento da máquina administrativa governamental.

Nesse contexto, a educação cidadã enfrenta desafios como: o que ensinar, a quem e como? Desta feita, é relevante discorrer sobre o público-alvo desse ensinamento básico – a quem ensinar? O Brasil é um país com extensão territorial de 8.515.770 km² e, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), a sua população estimada é de 212,6 milhões de habitantes, sendo considerado o quinto maior país do mundo em extensão territorial, com 27 unidades federativas e 5.570 municípios.

Portanto, tem-se uma numerosa população e três esferas públicas a serem acompanhadas: a União; 27 estados; e 5.570 municípios, cada qual com as suas especificidades regionais e populacionais. Ou seja, “*somos vários países dentro de um mesmo Brasil!*” (BRASIL, 2014b, p. 3).

Como aplicar a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 (LAI)? Leia-se o que preconiza seu 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 (Idem, 2011).

Transparência é um dos principais instrumentos no combate à corrupção, e o acesso à informação é apenas um dos diversos serviços eletrônicos postos à disposição do cidadão. O tópico seguinte abordará o Governo Eletrônico (e-Government), no sentido em que este oferece uma plataforma digital que disponibiliza os dados governamentais.

2.3 Governo digital no Brasil

“Os governos e as instituições políticas em todo o mundo estão a tentar utilizar cada vez mais a Internet na tentativa de revitalizar a democracia por meio de consulta pública online e participação dos cidadãos” (QUENTAL, 2014, p. 2). Em um cenário tecnológico dinâmico, também é necessário disponibilizar ao cidadão, novas ferramentas eletrônicas e incentivar o controle social, promovendo ações que auxiliem no combate à corrupção.

O livro digital publicado no sítio do Tribunal de Contas da União (TCU), cujo título é *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015* (BRASIL, 2016b), ao apresentar as constatações mais relevantes observadas na oferta de serviços de governo eletrônico pelo setor público brasileiro, cita que:

O uso de tecnologias digitais oferece aos governos oportunidades de se tornarem mais efetivos e eficientes ao mesmo tempo em que melhoram a transparência, a prestação de contas e a participação e o envolvimento público, levando, em última instância, a sociedades mais produtivas e competitivas, formas de governança mais democráticas e crescimento mais inclusivo e sustentável. (RICART; UBALDI, 2016, p. 42).

A Internet inaugura uma nova sociedade chamada de “sociedade da informação”, que *“é o acesso democratizado, universal, global e total a informação e ao conhecimento, através dos meios de comunicação e equipamentos eletrônicos”* (SALIMO, 2017, p. 7).

A Sociedade da Informação é uma sociedade que predominantemente utiliza as tecnologias de informação e comunicação para a troca de dados e informação em formato digital e que suporta a interação entre indivíduos e organizações com recurso a práticas e métodos em construção permanente. (GOUVEIA e GAIO, 2004 apud GOUVEIA, 2019, p. 19).



“A e-participação é uma das formas apresentadas pela literatura sobre e-democracia, ou seja, o uso das TIC [tecnologias de informação e comunicação] para a participação do cidadão na administração pública. É uma forma direta de participação” (QUENTAL, 2014, p. 7).

No Brasil, a implantação do e-Government², que promove a interação eletrônica entre governo e cidadão, deu-se no governo federal no ano 2000. As suas fases, de acordo com os dados do livro do TCU (BRASIL, 2016b), são demonstradas no Quadro 1:

Quadro 1: Implantação do e-Government no Brasil

Descrição Objetivo	Fase Inicial (2005) Inclusão digital	Dados até 2014 Inclusão digital e software aberto
Usuários de Internet (a cada 100 pessoas)	21	57,6
Celulares (milhões)	86,2	280,7
Classificação mundial do e-Government (2001)	18°	57°
Classificação do e-Government nas Américas (2014)	3°	8°

Fonte: Brasil (2016b).

De acordo com Gil-Garcia e Lanza (2016), o Brasil caiu na classificação de e-Government do 18° lugar, em 2001, para 57° em 2014, pelos seguintes motivos: o programa de governo perdeu o seu status prioritário; houve mudanças de liderança na gestão; falta de coordenação; falta de recursos financeiros e de canais para incluir a participação cidadã.

A implantação de programas de governo eletrônico com a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) facilita o acesso do cidadão aos principais serviços disponíveis nos meios digitais, que são: acesso aos dados públicos,

²A administração pública federal do Brasil começou usando o termo governo eletrônico e, em 2015, passou a usar o termo governança digital. A mudança foi justificada como uma “evolução do paradigma”.

inclusive orçamentários, nos quais é possível identificar o valor do gasto realizado, a quem foi pago e o objeto que deu origem à despesa, que pode ser relativa a aquisição de bens, serviços ou obras; carta de serviços ao cidadão; editais de seleção para estágios, concursos, licitações, convênios, orientações e ouvidoria.

No livro A253a da fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap), cujo título é *Ações premiadas no 20º concurso inovação na Gestão Pública Federal/2015*, a organizadora Andréa de Faria Barros Andrade (2016, p. 9-10) aborda que:

Entre as características de nossa contemporaneidade, destaque-se a velocidade do progresso tecnológico e uma sociedade cada vez mais conectada, que, ao mesmo tempo em que abrem novas e grandes oportunidades aos governos pela potencial incorporação de novos instrumentos e abordagens, incorporam uma pressão adicional sobre ritmo, resultados e participação social.

Considerando ser a tecnologia digital uma inovação, na qual, todos desejam ser incluídos, com efeito, práticas governamentais no sentido de incentivar a agregação de valores construtivos em prol da participação e do reconhecimento do indivíduo como cidadão e o real beneficiário das ações do Estado, decerto serão contribuições valiosas na reconstrução da confiança com a sociedade.

O Governo Digital, no que se refere à oferta de serviços públicos, sobretudo na forma como os órgãos públicos fazem uso dos sistemas de informação para a gestão, faculta serviços públicos eletrônicos e utiliza as TIC e os seus mecanismos de interação *online* com a sociedade. Sabe-se que o uso continuado de determinada prática, em conjunto com a dinâmica das técnicas desenvolvidas para gerar informações cada vez mais demandadas e diversificadas, contribui com o seu aperfeiçoamento, para produzir melhorias e até mesmo inovações. No rumo do avanço da tecnologia, e em consonância com esse progresso tecnológico,

O professor Marcelo Zuffo³, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), acredita que assistentes pessoais virtuais serão o meio mais rápido de a sociedade adaptar-se à tecnologia. “*A inteligência artificial está relacionada a questões de bem-estar. Os assistentes pessoais hoje têm essa atuação. A Internet das coisas impactará ainda mais a vida das pessoas*” [...]. (LIMA, 2017, p. 6).

³Ver Menezes (2001).



Nessa perspectiva, a sociedade muda quando os indivíduos que vivem nela mudam (NETO, 2011). A fim de entender como a LAI é utilizada pela população e com o objetivo de sugerir e cobrar do poder público o que deve ser melhorado em termos de transparência, a organização Transparência Brasil apresentou o relatório “*O que a população quer saber do poder público?*” (SALUSTIANO; GALF, 2018), uma análise de mais de 10 mil respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos, relativas ao período de 2012 a 2017. O referido relatório apurou, que geralmente, os órgãos públicos não utilizam linguagem clara nas suas respostas aos cidadãos.

Das sugestões emitidas pela Transparência Brasil para que os órgãos públicos melhorem os seus níveis de transparência e se ajustem à LAI, cita-se oportunamente a que se refere ao uso de linguagem cidadã (Ibidem, p. 105):

Apesar de a LAI determinar que é dever do Estado garantir acesso à informação de forma “*transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”, muitos órgãos não cumprem este preceito. Encontramos muitos pedidos com uso de vocabulário extremamente técnico e respostas que supõem que o solicitante tenha alto grau de entendimento quanto à estrutura e funcionamento de todas as esferas do Poder Público. Os órgãos deveriam fazer pesquisas junto aos cidadãos para identificar quais termos são de conhecimento geral. Com base nisso, reformular a divulgação das suas informações em linguagem compreensível. Além disso, é importante fornecer legendas das informações disponibilizadas. Vídeos e explicações contextualizando os dados também são considerados boa prática.

O desafio para a boa governança é disponibilizar uma ferramenta tecnológica acessível ao cidadão, mediante aplicativo com a funcionalidade de filmar, fotografar, gravar voz e enviar o conteúdo gerado, e que seja capaz de incluir usuários de diversos níveis escolares e sociais.

Não se pretende apenas usar um canal de interação entre o governo e a sociedade, nem de denúncias, pois para isso já existem a ouvidoria geral no âmbito do Estado do Ceará e a ouvidoria geral da União, que por meio de sistema eletrônico permite o registro *online* de reclamação, denúncia, elogio, sugestão e solicitação de informações.

Decerto, o exercício do controle social exige que previamente a população seja provocada, incentivada, bem como seja alvo de educação cidadã, na qual ela seja instruída e adquira conhecimento dos seus direitos e deveres, Di Pietro (1998, p. 1-2):

Para que o controle social funcione é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

No que diz respeito à educação cidadã, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) do Ceará, em 2013, em parceria com a Secretaria de Educação, começou a promover palestras com base na cartilha “Caminhos da cidadania”, que integram o projeto intitulado Educação Social, cujo objetivo é fomentar a participação social no fortalecimento da cidadania. O projeto visa elevar o nível de educação social com a finalidade de contribuir para a melhoria do exercício da cidadania, desenvolvendo a consciência na população, para desempenhar o controle social das ações do governo estadual.

Conforme consta no sítio eletrônico da CGE⁴, ao todo, de setembro de 2013 até dezembro de 2019, o projeto Educação Social realizou 393 palestras, em 204 escolas, capacitando aproximadamente 23.287 alunos e professores. O projeto tem ação de caráter continuado, prevendo palestras com base na cartilha “Caminhos da Cidadania” tanto para a região metropolitana de Fortaleza como para as escolas estaduais do interior do Estado.

A informação colocada no devido contexto e organizada segundo modelos passíveis de serem enunciados forma o conhecimento (GOUVEIA, 2018). Com efeito, a informação disponibilizada nos sítios governamentais para cumprir o objetivo de atender ao cidadão permite-lhe o acesso, mas, para cumprimento da etapa de interpretação e de controle social na fiscalização do uso do recurso público, é necessário que tais informações sejam adaptadas para o seu público-alvo.

Os dados constituem impressões do mundo, sendo moldados pelo nosso questionamento a respeito desse mundo (MUTCH, 2008 apud GOUVEIA, 2018). Assim como a natureza das necessidades de dados pode mudar conforme as condições de negócio, pode suceder que esses dados também necessitem se adequar para responder às questões colocadas.

⁴Disponível em: <https://bit.ly/2H7cp1>. Acesso em: 9 set. 2019.



2.4 Legislação do governo digital brasileiro atualizada até 2021

De acordo com consulta ao sítio eletrônico da plataforma do Governo Digital da União, a governança digital é assim conceituada:

A utilização, pelo setor público, de tecnologias de informação e comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz. (BRASIL, 2016a)

Oportunamente, citam-se as principais normas que compõem a legislação do e-Government brasileiro:

- Lei nº 14.129/2021 – Estabelece regras e instrumentos para a prestação digital de serviços públicos, que deverão estar acessíveis também em aplicativos para celular;
- Lei Nacional nº 13.726/2018 – Institui a lei da desburocratização;
- Lei nº 13.460/2017 – Lei do Usuário dos Serviços Públicos;
- Decreto nº 9.094/2017 – Simplificação do atendimento prestado ao usuário de serviços públicos;
- Decreto nº 8.638/2016 – Política de Governança Digital;
- Decreto nº 8.936/2016 – Plataforma de Cidadania Digital;
- Decreto nº 8.789/2016 – Compartilhamento de dados;
- Portaria STI/MP nº 58/2016 – Procedimentos complementares para compartilhamento de dados;
- Decreto nº 8.777/2016 – Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal;
- Decreto nº 8.539/2015 – Tramitação eletrônica de documentos;
- Instrução Normativa nº 4/2012/SLTI/MP – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos;
- Lei nº 12.682/2012 – Dispõe sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos;
- Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI).

Assim, conforme a legislação no âmbito do governo federal, a TIC visa promover a participação ativa do cidadão brasileiro, incluindo na plataforma da governança digital,



mecanismo que permite a sua ação de colaboração e ao mesmo tempo o desafio de aprender a fazer um uso que resulte na melhoria da gestão. As normas citadas formam a estrutura legal do governo eletrônico e orientam os órgãos e as entidades públicas a instituírem mecanismos de fomento à transparência ativa⁵ e à participação da sociedade, viabilizando o controle social.

2.5 A corrupção na administração pública

Defende-se que, o controle social exercido com o uso das informações disponibilizadas nos portais eletrônicos do e-Government brasileiro é uma das formas de combate à corrupção pública. A corrupção deve ser combatida com a participação do cidadão, que é também parte prejudicada. Segundo Silva (2015, p. 10),

Independente da origem da corrupção no Brasil, torna-se premente combatê-la. Muitas vezes enxerga-se o Estado como instituição responsável por ações que possam pôr fim à corrupção, o que não é um equívoco. Contudo, surge como tão ou mais importante que a atuação do Estado a participação do cidadão, já que, em última instância, é este que sofre as consequências [...] que a prática da corrupção causa [...].

Por que lutar contra a corrupção? Castro (2004, p. 15), na cartilha dos Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), ao relatar uma experiência preventiva e bem-sucedida ocorrida na Prefeitura de Ribeirão Bonito/SP, como motivação para o digno trabalho de fiscalizar o uso do recurso público, diz:

É inaceitável e inadmissível que a corrupção possa ter espaço na cultura nacional. Além do desvio de recursos públicos, a corrupção deve ser entendida também pela ineficiência na gestão pública, onde os recursos gastos em nada contribuem para garantir os direitos da população. O combate às numerosas modalidades de desvio de recursos públicos deve, portanto, constituir-se em compromisso de todos os cidadãos e grupos organizados que almejem construir uma sociedade mais justa e equilibrada. É um dever dos pais para com seus filhos, uma obrigação moral da geração atual para com as gerações futuras.

⁵ Disponibilização de dados pela administração pública independentemente de solicitações.



Nesse contexto, e com a facilidade, de por meio da Internet alcançar e contatar pessoas, o país pode tal qual fez no passado – com a criação da política de nacionalização, cujo objetivo foi construir a identidade brasileira com o uso da literatura –, agora reconstruir parte dessa identidade, com a erradicação da corrupção, que se diz cultural no ambiente da administração pública.

Atine-se que o Código Penal brasileiro (BRASIL, 1940) considera corrupção passiva o ato do agente público que solicite, receba ou aceite a promessa de receber vantagem indevida em decorrência do exercício de suas funções (art. 317, com pena de reclusão de 2 a 12 anos, mais multa).

Ainda que a corrupção no mundo seja um ato antigo, não há um conceito específico que a defina e, por vezes é denominada fraude. A fraude nas organizações é tratada pelo TCU (Idem, 2017b) no seu referencial com base no modelo conhecido como “triângulo da fraude”. De acordo com esse modelo, para uma fraude ocorrer, é necessária a existência de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização, que se definem assim:

A [...] *pressão* é também chamada de *incentivo* ou *motivação*. [...] é o que motiva o crime em primeiro lugar. Essa pressão pode ter várias origens, mas em geral se trata de algum problema financeiro do indivíduo, que por não conseguir resolver por meios legítimos, passa a considerar cometer uma ilegalidade para resolver o seu problema. A pressão pode ter origem pessoal ou profissional. Exemplos de *pressão* podem ser incapacidade de honrar as suas dívidas pessoais, vício no jogo ou em drogas, problemas de saúde, metas de produtividade no trabalho, desejo por padrão de vida superior.

A [...] *oportunidade* refere-se à fraqueza do sistema, na qual o servidor tem o poder e habilidade para explorar uma situação que faz a fraude possível. A *oportunidade* define o método com que a fraude será cometida. O indivíduo deve vislumbrar uma forma de usar e abusar de sua posição de confiança para resolver o seu problema financeiro com uma percepção de baixo risco de ser pego. A *oportunidade* é criada por controles ineficazes e falhas na governança e, quanto maior for a percepção de oportunidade, maior a probabilidade de a fraude ocorrer. Outros fatores relacionados com a percepção de oportunidade são: a assunção de que a organização não está ciente; os servidores não serem verificados periodicamente quanto ao cumprimento das políticas; a crença de que ninguém se importa e que ninguém vai considerar a transgressão grave. Mesmo que a pressão seja extrema, a fraude não vai ocorrer se a oportunidade não estiver presente.

A [...] *racionalização* [...] significa que o indivíduo antes de transgredir fórmula algum tipo de racionalização moralmente aceitável antes de se envolver em comportamentos antiéticos. A racionalização refere-se à justificação de que o comportamento antiético é algo diferente de atividade criminosa. Os transgressores se veem como pessoas comuns e honestas que são pegas em más circunstâncias. As racionalizações comuns são: “*eu estava apenas pegando emprestado o dinheiro*”, “*eu merecia esse dinheiro*”, “*eu tinha que desviar o dinheiro para ajudar minha família*”, “*eu não sou pago o*

que mereço”, “minha organização é desonesta com outros e merece ser trapaceada” (Ibidem, p. 17-18, grifos do autor).

Depreende-se, pois, que a pressão é o primeiro indutor para que o indivíduo se disponha a oferecer ou aceitar participação de conluio na apropriação ou favorecimento de terceiros nos desvios de recursos públicos. Já a oportunidade ocorre quando existem falhas nos controles ou quando não existem controles nos procedimentos operacionais da administração, enquanto a racionalização é a aceitação interior do indivíduo de que o errado é justificável e de que por isso se torna aceitável.

Observa-se que a corrupção encontra amparo na conduta humana e nos valores individuais que são apreendidos culturalmente na formação da personalidade, com a perspectiva de impunidade, a facilidade de transgredir as leis e o conluio de outras pessoas, dificultando a fiscalização e a descoberta dos ilícitos.

Se a corrupção for institucionalizada, quer dizer, tiver raízes na estrutura de determinado ambiente, o sucessor de um cargo, ao assumir a gestão, encontra o sistema ideal para o enriquecimento ilícito. Contudo, o desvio das verbas orçamentárias não prejudica apenas os cofres públicos, mas principalmente os indivíduos mais necessitados, que precisam e contam com o Estado social para uma sobrevivência digna e no caso, deixam de ser assistidos.

Ao discorrer sobre corrupção no âmbito público, o livro referencial do TCU (Ibidem, p. 7) cita que:

No ano VI a.C., o estadista ateniense Sólon da Grécia estava disposto a perdoar todas as dívidas das pessoas com entes públicos e privados. O nobre propósito era evitar que os devedores se tornassem escravos caso não honrassem a dívida, como costume da época. No entanto, antes de aprovar a lei, contou aos amigos, que, se aproveitando da informação privilegiada, pegaram grandes empréstimos e compraram terras. Após a promulgação da lei perdendo as dívidas, seus amigos enriqueceram.

Para o presidente do TCU, Aroldo Cedraz de Oliveira:

O Brasil enfrenta uma série de desafios para combater a fraude e corrupção nas organizações públicas. O Tribunal de Contas da União (TCU) está atento a essa conjuntura em sua missão de “*aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo*” (OLIVEIRA, 2017, p. 1)



Assim, o controle externo propõe o aprimoramento da administração pública, e este momento torna-se adequado para a participação social nessa reconstrução. Tal constitui-se uma forma de gerir a coisa pública, inclusive se o objetivo for exigir honestidade e moralidade nos atos praticados pelos gestores dos recursos que pertencem à sociedade. Pois estes, dela são tomados por meio dos impostos, com o fim específico de atender à coisa pública.

A escritora cearense Raquel de Queiroz (2008, p. 34-35) retratou no romance *O Quinze* que quem comete desvio de recursos públicos o faz na maioria das vezes como se a prática delituosa fosse correta, se utilizando da autoridade do cargo público para apropriação indevida em detrimento do real beneficiário, conforme se lê nesta parte do citado livro:

Mas foi em vão que Chico Bento contou ao homem das passagens a sua necessidade de se transportar a Fortaleza com a família. Só ele, a mulher, a cunhada e cinco pequenos.

O homem não atendia.

– Não é possível. Só se você esperar um mês. Todas as passagens que eu tenho ordem de dar, já estão cedidas. Por que não vai por terra?

– Mas, meu senhor, veja que ir por terra, com esse magote de meninos, é uma morte!

O homem sacudiu os ombros:

– Que morte! Agora é que retirante tem esses luxos... No 77 não teve trem para nenhum. É você dar um jeito, que, passagens, não pode ser...

Chico Bento foi saindo.

Na porta, o homem ainda o consolou:

– Pois se quiser esperar, talvez arranje mais tarde. Imagine que tive de ceder cinquenta passagens ao Matias Paroara, que anda agenciando rapazes solteiros para o Acre!

Na loja do Zacarias, enquanto matava o bicho, o vaqueiro desabafou a raiva:

– Desgraçado! Quando acaba, andam espalhando que o governo ajuda os pobres... não ajuda nem a morrer!

O Zacarias segredou:

– Ajudar, o governo ajuda. O preposto é que é um ratuíno... anda vendendo as passagens a quem der mais...

Os olhos do vaqueiro luziram:

– Por isso é que ele me disse que tinha cedido cinquenta passagens ao Matias Paroara!...

– Boca de ceder! Cedeu, mas foi mão pra lá, mão pra cá... O Paroara me disse que pouco faltou pro custo da tarifa... quase não deu interesse...

Chico Bento cuspiu com o ardor do mata-bicho:

– Cambada ladrona!

No extrato acima, Queiroz (Idem) revela que a cultura popular em 1915 já dava sinais de impotência e descaso da sociedade para com a corrupção pública. Contudo, agora as instituições governamentais, por força dos organismos internacionais, como a

Organização das Nações Unidas (ONU) – que conceitua a corrupção como crime contra a humanidade –, estão investindo na criação de canais de integração da sociedade.

A União iniciou a implantação de programas de integridade e ética com fins de resgatar a credibilidade na gestão pública e formar profissionais com conduta resistente, ou adversa à corrupção sistêmica – criada pelo próprio sistema em razão das suas ineficiências, excesso de informalidade ou de burocracia.

A corrupção é um problema que desafia os estudiosos e os leigos. Parece-nos que a principal estratégia para a diminuição substancial dos atos de corrupção residiria numa mudança cultural em relação à forma como as pessoas, em especial os agentes públicos, tratam o dinheiro e os interesses públicos (CABRAL, 2018). A seguir tratar-se-á do desenvolvimento de ações estatais com o objetivo de mitigar a corrupção do ambiente público, sendo este o caminho para o processo de criação, implantação e desenvolvimento de ações no combate à corrupção pública no Brasil.

2.5.1 Ações estatais de combate à corrupção pública

O contexto atual permite a inversão do controle predominante no modelo de administração patrimonial e burocrática do Estado sobre a sociedade, pois na nova forma gerencial, ou por resultados, o cidadão assume o papel de cliente e passa a controlar o Estado mediante o uso de mecanismos que estão à sua disposição, graças à democracia.

Os problemas da sociedade moderna contam com o auxílio da Internet, que proporciona a inclusão dos cidadãos, viabilizando o acesso a diversos canais de serviços e informações; mas, o que deve ser analisado é em que situações o uso dessa ferramenta será uma contribuição efetiva.

Ressalte-se, que o e-Government disponibiliza serviços básicos que visam facilitar a vida do usuário no que se refere à emissão de documentos, guia de pagamentos de impostos e locais de atendimento, o que não deixa de ser de grande valia, pois evita o deslocamento físico do indivíduo. Entretanto o que se pretende é um mecanismo tecnológico que faça o caminho inverso, uma via dupla nos canais de atendimento aos cidadãos.



Mas e se o uso das TIC no fomento do acesso à informação pública e da participação de todos tiver que incluir os cidadãos que vivem em locais onde não há Internet? Getschko (2017) diz que, onde há escassez de Internet, os telecentros desempenham o papel de prover acesso aos que ainda não estão totalmente incluídos na sociedade da informação.

Na União, o Decreto Federal nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a) cria a Política de Governança Pública e prevê a implantação de programas de integridade para os órgãos e as entidades federais, com mecanismos de prevenção e combate à corrupção, com destaque para o papel da integridade na mudança de cultura do país e no resgate da credibilidade das instituições públicas.

Entre a legislação que trata de temas que coíbem atos de ilegalidade na administração pública brasileira, cite-se a Lei nº 12.527/2011, a qual determina que as informações inerentes à administração pública sejam disponibilizadas à sociedade, com exceção das declaradas sigilosas. Isso requer que, para aplicabilidade e funcionamento, os órgãos invistam no aperfeiçoando de suas ferramentas digitais para o acesso aos dados. A LAI se aplica às três esferas do poder público, como citado no art. 1º:

Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal (Idem, 2011).

A LAI estabelece, no capítulo II, art. 8º, § 1º, que na divulgação das informações a que se refere o *caput* deverão constar no mínimo:

- I – registros das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III – registros das despesas;
- IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
- VI – respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. (Ibidem)

Já as exigências funcionais previstas na LAI para os portais de transparência estão dispostas no art. 8, § 3:



Os sítios de que trata o § 2 deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV – divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V – garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII – indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio;

VIII – adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186 de 9 de julho de 2008 (Ibidem).

A Lei nº 8.429/1992 regula sanções aplicáveis aos agentes públicos nos atos de improbidade administrativa em casos de enriquecimento ilícito que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública, com fins de proteger o patrimônio público, no âmbito da administração direta, indireta e de fundações de quaisquer poderes das três esferas (Idem, 1992).

Ressalte-se que os principais indícios da presença de corrupção ou de fraude na atuação dos servidores públicos são: sinais exteriores de riqueza; ausência de segregação de funções; resistência em prestar contas; falta de recursos para pagamento de fornecedores, e outros.

Convém registrar que o marco da transparência dos atos governamentais na gestão fiscal é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000 (Idem, 2000), que estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos com relação ao gasto público de cada ente federativo brasileiro (estados e municípios). As restrições orçamentárias visam preservar a situação fiscal desses entes, de acordo com seus balanços anuais, com o objetivo de garantir o equilíbrio financeiro dos estados e municípios:

Art. 48 – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao 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 (Ibidem).



Em seguida, a Lei Complementar nº 131/2009 (Idem, 2009) estabeleceu novas regras para o art. 48 da LRF, que trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com destaque para o inciso II do parágrafo único, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 48. [...] 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 (Ibidem).

Nesse esteio, para a ouvidoria pública, considerada o mais novo órgão da administração pública, a Instrução Normativa nº 1/2014 da União (Idem, 2014a), no art. 4º, parágrafo único, estabelece que:

Cada ouvidoria pública federal deverá, no âmbito de suas atribuições, receber, dar tratamento e responder, em linguagem cidadã, as seguintes manifestações [...]. Por linguagem cidadã entende-se aquela que, além de simples, clara, concisa e objetiva, considera o contexto sociocultural do interessado, de forma a facilitar a comunicação e o mútuo entendimento.

A sua funcionalidade inclui práticas entre e o prestador e os usuários dos serviços públicos de tal forma que permite ao administrador acessar informações em tempo real para a correção e avaliação da política pública da qual o serviço ora executado seja objetivo. Nessa linha, Pinho (2016, p. 42) diz que:

A ouvidoria permite ao usuário dos serviços públicos sua manifestação e relato do problema ou dificuldade encontrada, no momento da realização do serviço que lhe é destinado, assim, o objeto desta demanda se apresenta como uma espécie de controle, não só da qualidade, mas, inclusive da realidade do que acontece do outro lado do balcão da burocracia, ambiente em que foi planejada a política pública, ora em execução.

O Ministério da Justiça e a Controladoria Geral da União lançaram em parceria a campanha “*Todos Juntos Contra a Corrupção*”⁶, que prevê a agenda de combate à corrupção do governo e reúne ações do Estado nessa área. As ações apresentadas estão divididas em três eixos (prevenção, detecção e punição) e oito objetivos estratégicos,

⁶Ver em: www.todosjuntoscontracorrupcao.gov.br.

tendo como finalidade consolidar e dar transparência ao esforço governamental para o enfrentamento da corrupção no Brasil.

O plano de diretrizes de combate à corrupção da campanha nacional “*todos juntos contra a corrupção*” conta com seus três eixos que compreendem: Prevenção – iniciativas para evitar a ocorrência de atos de corrupção; Detecção – iniciativas para melhor identificação e controle de atos de corrupção e Punição – iniciativas para investigação e aplicação de sanções e/ou penas a quem praticou atos de corrupção.

Relativamente aos objetivos estratégicos, para a prevenção, detecção e punição, transcrevem-se da ação 01/2018 ENCCLA⁷:

- Fortalecer os instrumentos de governança, de integridade e de controle no setor público;
- Aprimorar as relações do setor público com entes privados;
- Aprimorar os mecanismos de coordenação e de atuação estratégica e operacional do setor público para enfrentamento da corrupção;
- Ampliar a transparência Pública e a participação social;
- Aumentar a efetividade do sistema preventivo de lavagem de dinheiro;
- Aumentar a efetividade do sistema de justiça;
- Aumentar a efetividade do sistema administrativo sancionador;
- Aumentar a efetividade da recuperação de ativos.

Anote-se, que o Programa Nacional de Prevenção Primária à Corrupção (PNPPC) é uma ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cuja construção resultou na criação das bases para aquele programa, visando à continuidade dos esforços necessários para a consolidação da prevenção primária em longo prazo. O PNPPC possui três pilares:

A Campanha #todosjuntoscontracorrupção é responsável por divulgar o tema da Corrupção, que já está presente nas conversas do dia-a-dia dos brasileiros, buscando uma reflexão de forma qualificada, técnica e propositiva. Convidando, para isso, as universidades e escolas do país, as empresas e o governo a entenderem a gravidade do problema e tomarem atitudes definitivas no enfrentamento à Corrupção. Para que isso seja possível, é necessária a presença constante e representativa dos brasileiros de todas as partes do Brasil. O Banco de Propostas de prevenção Primária à Corrupção selecionará propostas do Brasil inteiro, de qualquer pessoa, empresa, instituição, órgão de governo e universidades que trabalhe algum tema de prevenção primária à corrupção! Pode ser, por exemplo:

⁷http://enccla.camara.leg.br/acoes/copy_of_ENCCLA2018Ao01PlanodeDiretrizesdeCombateCorrupto.pdf



- Um projeto que trabalhe a cidadania;
- Um programa que eduque para os valores;
- Uma iniciativa que fomente a integridade;
- Uma ação tecnológica de controle social;
- Uma boa prática implementada em uma instituição pública ou privada de educação preventiva à corrupção;
- Uma atividade desenvolvida em escolas e/ou universidades que capacite os alunos para a moralidade, para exercer sua cidadania ativa;
- Uma campanha para uma comunidade, escola, universidade, ou empresa. Pode ser uma ideia apenas, algo ainda não implementado, no plano conceitual, mas que corresponda a uma das muitas facetas da Prevenção Primária à Corrupção.

A Rede Colaborativa será composta por empresas, órgãos governamentais, ONGs e Universidades, com o objetivo de expandir, apoiar e fortalecer o combate à corrupção reuniremos empresas, universidades, órgãos públicos e sociedade civil em uma rede de apoiadores que poderão implementar, ampliar e até patrocinar as propostas do Banco certificadas com o Selo Pró-Íntegro.

Percebem-se nesse cenário, diversas ações de formação e treinamento que as instituições da administração pública lançam em campanha para o envolvimento de cidadãos, servidores e sociedade em geral para fins de moralização e probidade no ambiente público. Entre elas, citemos as ouvidorias eletrônicas, nas quais se realizam reclamações, sugestões, denúncias e elogios; e os portais de transparência, em que é possível identificar nas despesas o valor, o objeto contratado, o fornecedor, além de outras informações públicas.

A união da sociedade para participar da coisa pública é um desafio a ser trabalhado em seus diversos aspectos, e essa participação é o caminho para encurtar a distância existente entre o cidadão e o Estado. Lorente (2016), ao tratar do tema corrupção pública, cita que a integração social é fundamental para mudanças na gestão pública, conforme descrito:

Além de uma nova formação da sociedade em volta da importância da coisa pública, é essencial também a instituição na sociedade do espírito de igualdade. As agências de combate à corrupção são capazes de auxiliar nesta luta pela preservação do bem público, mas sozinhas não poderão vencê-la. A construção dos valores da coisa pública e do espírito de igualdade depende de toda a sociedade, dos seus cidadãos e instituições, públicas e privadas, e constituem ingredientes fundamentais para o minguar da corrupção da nossa república. (Ibidem, p. 254)

Autores, como Gouveia (2018) defende que ser digital não é apenas uma questão de tecnologia e de possuir competências de TIC. É também e, sobretudo uma questão de como aumentar a criatividade e melhorar a capacidade de resolver problemas, características que (ainda) são inerentemente humanas. É nesse alinhamento que se vislumbra a usabilidade do e-Government pela população, desde que ela seja previamente

preparada para entender os dados que compõem a informação e, a partir do conhecimento obtido, utilizá-lo também com o propósito de combate à corrupção.

No que se refere ao índice de corrupção no estado brasileiro, o que há é a Escala Brasil Transparente - EBT⁸, – que realiza a avaliação 360° composta de dois blocos, que analisam os quesitos de transparência ativa e passiva, na qual são objetos de avaliação todos os Estados, as capitais e os municípios com mais de 50 mil habitantes. Anote-se que nesta escala dividem o primeiro lugar no ranking geral o Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais, com nota 10 (dez).

2.6 Resumo do capítulo

A corrupção governamental, conforme exposição nos media é cultural e sistêmica, e os envolvidos agem confiantes na impunidade – o que provoca na sociedade indignação e descrença no Estado, que arrecada os recursos de forma impositiva e não os aplica para seu devido fim, que é o atendimento do bem comum.

Assim, por ser a Internet cada vez mais um elemento fundamental na construção da democracia digital, por proporcionar a inclusão e formação de grupos sociais sem qualquer distinção, é por meio dela que se sugere uma ferramenta governamental para uso popular, de fácil acesso e compreensão, objetivando auxiliar no combate à corrupção, que se apresenta como um dos principais problemas da governança.

O Estado brasileiro conta, na governança digital, com uma plataforma lançada no ano 2000, cuja estrutura compreende: carta de serviços ao cidadão, processos eletrônicos, canais de ouvidoria, e consulta a dados orçamentários. Com base na dinâmica da evolução tecnológica, é provável que novos tipos de uso sejam desenvolvidos para aperfeiçoar os

⁸Fonte: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66#ranking



serviços já existentes, bem como a inclusão de novas demandas por parte das instituições governamentais para atender aos usuários.

O e-Government para ser amplamente utilizado, carece da divulgação, orientação e educação da população sobre o facto de que interagir com o governo, além de ser um direito, é também um dever, pois o contexto atual exige essa reação de acompanhamento e fiscalização. Cada cidadão tem o dever de ser útil e contribuir para o combate à corrupção.

O momento é oportuno, pois o uso das tecnologias de informações de forma adequada amplia a transparência e a participação social. A Internet apresenta-se como uma aliada; mas para isso, o seu uso deve ser ensinado, principalmente de forma simples, clara e que torne mais fácil sua compreensão. No estado do Ceará, como órgão central de auditoria e ouvidoria, a CGE vem realizando esse trabalho de educação social desde o ano de 2013, inicialmente para alunos das escolas estaduais da região metropolitana e interiorana, por meio de palestras.

A corrupção na administração pública não é um problema apenas do Brasil; em outros países ela foi detectada e diminuída, mas para isso deve haver o envolvimento de todos, tanto servidores e gestores públicos quanto cidadãos. Em conjunto é possível desenvolver ações para combatê-la. No momento em que houver conscientização da sociedade de que todo recurso desviado dos cofres públicos lhe pertence (pois é resultado da arrecadação de impostos), essa consciência coletiva e o compromisso de todos resultará na reação de acompanhar e fiscalizar a gestão pública.

A cultura da prevalência da impunidade deve ser substituída pelo sentimento de que cada brasileiro tem o dever social de contribuir no combate à corrupção. O país possui ampla legislação de amparo à participação social e está investindo na implantação de programas de integridade para os órgãos e as entidades com mecanismos de prevenção e combate à corrupção, buscando assim fortalecer o controle social e resguardar a credibilidade das instituições públicas.

O programa nacional de combate à corrupção pública apresenta ações nos eixos de prevenção, detecção e punição, com os objetivos estratégicos de consolidar e dar transparência nessa missão de enfrentamento da corrupção. Acompanhar a execução das

despesas públicas é do interesse de todos, assim como a mudança cultural por meio de ações transformadoras em prol da responsabilidade e do compromisso com o bem coletivo e o combate da corrupção pública.



Capítulo III – A corrupção no atual cenário brasileiro

3.1 Introdução

Este capítulo trata das principais medidas preventivas no combate a corrupção ao nível nacional, aborda o orçamento brasileiro com seus valores em uma série histórica de 2018 a 2022. Também discorre sobre o governo digital e as suas perspectivas de transparência pública, bem como a sua utilização em proveito da cidadania.

Confere ao uso da linguagem cidadã pelos portais como premissa para a real ocorrência do controle social, sem esquecer que o nível de escolaridade da população é uma determinante para a necessidade de adaptação da linguagem técnica em linguagem de fácil compreensão.

3.2 Medidas de enfrentamento à corrupção

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção foi assinada em 09 de dezembro de 2003, na cidade de Mérida no México, em referência a essa data, o dia 9 de dezembro foi instituído como o dia internacional contra a corrupção, resultado de proposta feita pela delegação brasileira na Convenção de Mérida. No Brasil, a CGU – Controladoria Geral da União é quem acompanha a implementação da Convenção e de outros compromissos internacionais assumidos pelo País, que tenham como objeto a prevenção e o combate à corrupção⁹.

Na obra *O Combate à Corrupção no Brasil: Novas Estratégias de Prevenção e Enfrentamento*. Vol. 2, Enio Walcácer¹⁰ na sua mensagem de organizador do livro, expressa que:

⁹Ver em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>.

¹⁰Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, especialista em Ciências Criminais e Direito e Processo Administrativo, bacharel em Direito e em Comunicação Social, todos os cursos pela Universidade Federal do Tocantins. Delegado de Polícia Civil no Tocantins. Professor de Direito e Processo Penal.

A percepção à corrupção é uma realidade cada vez mais presente no cotidiano das pessoas, tanto no Brasil quanto no restante do mundo. O fenômeno, no entanto, não é decorrente de um novo tipo de crime que emerge na pós-modernidade, sendo a decorrência de um maior controle e divulgação dos atos praticados no serviço público, em razão de uma característica própria do período tecnológico vivido na atualidade (BRASIL, 2020, V.2, p. 10).

O autor corrobora que a realidade do mundo conectado propicia o controle sobre os atos praticados na administração pública, característica própria do período tecnológico atual que possibilita a divulgação destes atos em tempo real, por meio de aparelhos de *smartphones*, de acesso às redes de computadores, dos portais da transparência, vídeos de ações de servidores e agentes públicos e políticos etc.

A CGU¹¹ no seu sítio institucional ao tratar sobre o estabelecimento dos diversos acordos multilaterais nas convenções internacionais contra a corrupção, declara que:

A corrupção existe praticamente desde o surgimento da sociedade organizada e acontece tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, afetando negativamente a efetividade das políticas públicas e o crescimento econômico. O avanço da corrupção contribui para o aumento da pobreza e causa impacto negativo nas relações comerciais, sendo as sociedades em desenvolvimento aquelas que mais sofrem estes impactos. (BRASIL, 2016).

Os portais da transparência utilizados como ferramenta de avaliação dos gastos públicos são instrumentos de combate à corrupção e estímulo à participação popular, possibilitando que o cidadão exerça sua cidadania, na posição de fiscal investido no controle social.

Por ocasião do encontro promovido pela Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU), em Brasília na data 06/11/2019 sobre “Corrupção, Estado de Direito e Sistema Penal” cujo objetivo foi mostrar a importância da integração entre países e instituições, o professor titular de Direito Processual da Universidade de Salamanca, Nicolás Rodríguez García¹², na sua palestra ressaltou que:

¹¹ Ver em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional/convencoes-internacionais>

¹² titular de Direito Processual da Universidade de Salamanca e considerado a maior referência em estudos de combate à corrupção pela Organização das Nações Unidas (ONU).



As origens da corrupção são as mesmas. Mas nossos países [Brasil e Espanha] enfrentam o problema de maneiras distintas. Devemos estar empenhados em maximizar e engrandecer uma cultura de rechaço à corrupção. Todos vivemos e observamos casos assim todos os dias, mas escolhemos olhar para outro lado por medo, receio, desconfiança institucional. (BRASIL, 2019).

Segundo a CGU o estabelecimento de convenções internacionais foi fundamental para a criação de padrões internacionais no enfrentamento à corrupção.

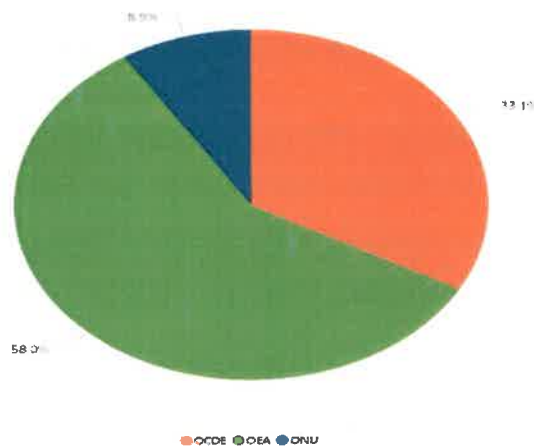
Das principais convenções internacionais que lutam contra a Corrupção e estabelecem medidas que devem ser implementadas por todos os países, o Brasil é signatário das: Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas (ONU).

Ressalte-se que cada convenção possui mecanismo próprio de implementação e avaliação quanto à aderência aos princípios definidos a partir das avaliações, são elaborados relatórios que contêm recomendações ao país. Compete a CGU monitorar a efetivação das recomendações emanadas pelas Convenções internacionais, cujo cumprimento é visualizado no Painel de Recomendações de Foros Internacionais, bem como o avanço, quais são os órgãos/entidades, os temas envolvidos e os tipos de medidas adotadas.

Além das citadas convenções a CGU participa do Grupo de Trabalho Anticorrupção, estabelecido no âmbito do G20, composto pelo bloco das 20 maiores economias do mundo. De acordo com dados do sítio da CGU relativamente a visão geral do Painel de Recomendações de Foros Internacionais, foram emitidas 281 recomendações, das quais 167 foram cumpridas, 29 parcialmente cumpridas, 41 não cumpridas e 44 se encontram em acompanhamento.

Na figura 1 apresentam-se as recomendações emitidas em 2020 por convenção, sendo 8,9% da ONU, 33,1% da OCDE e 58,0% da OEA, conforme se verifica a seguir.

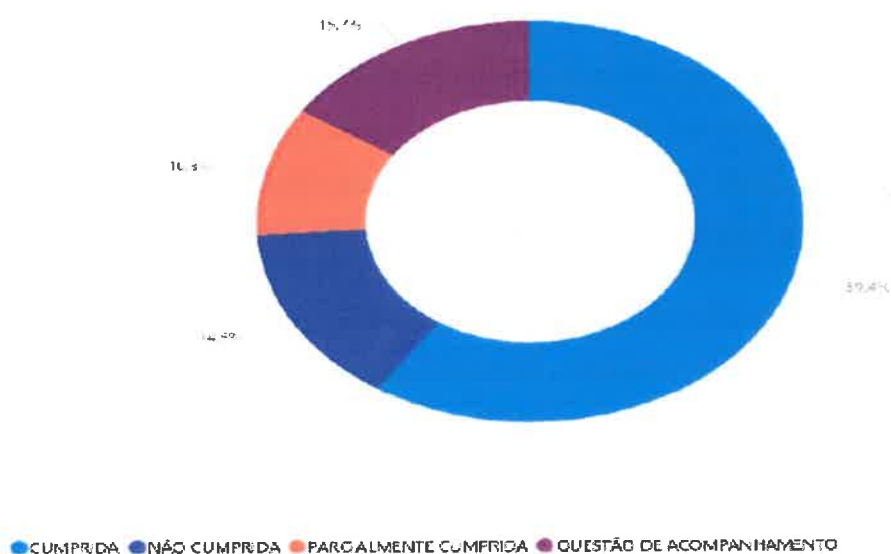
Figura 1 – Recomendações por convenção ano 2020



Fonte: <http://painéis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.html>

Na figura 2 apresenta-se o status das recomendações sendo: 10,3% parcialmente cumprida, 14,6% não cumprida, 15,7% questão de acompanhamento e 59,4% cumprida.

Figura 2 – Recomendações por Status ano 2020



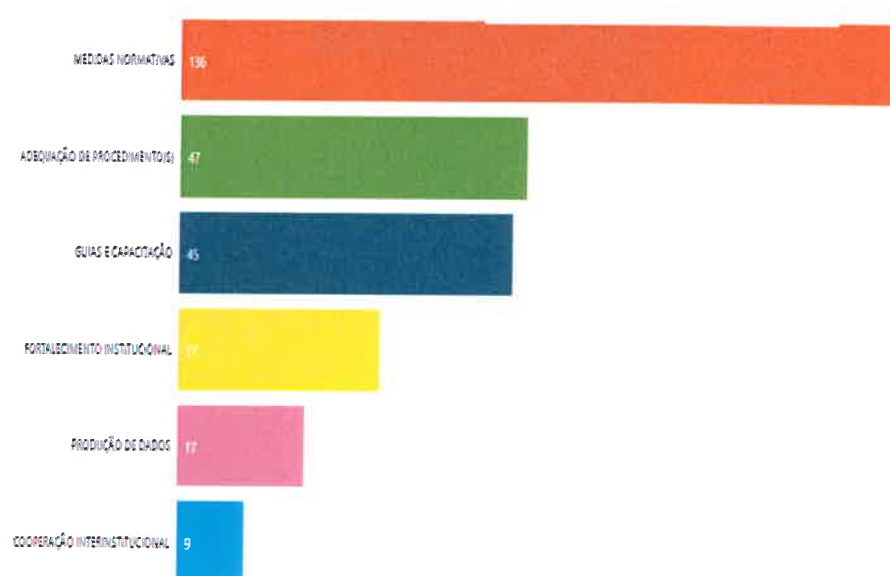
Fonte: <http://painéis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.htm>



Do total das 281 recomendações emitidas pela Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Nações Unidas (ONU) verifica-se que 59,4% foram cumpridas, 15,7% encontra-se em acompanhamento, 14,6% não foram cumpridas e 10,3% foram parcialmente cumpridas.

Na figura 3 as recomendações encontram-se por tipos, que são: Medidas normativas (136); Adequação de procedimento(s) (47); guias e capacitação (45); fortalecimento institucional (27); produção de dados (17) e cooperação interinstitucional (9).

Figura 3 – Recomendações por tipo

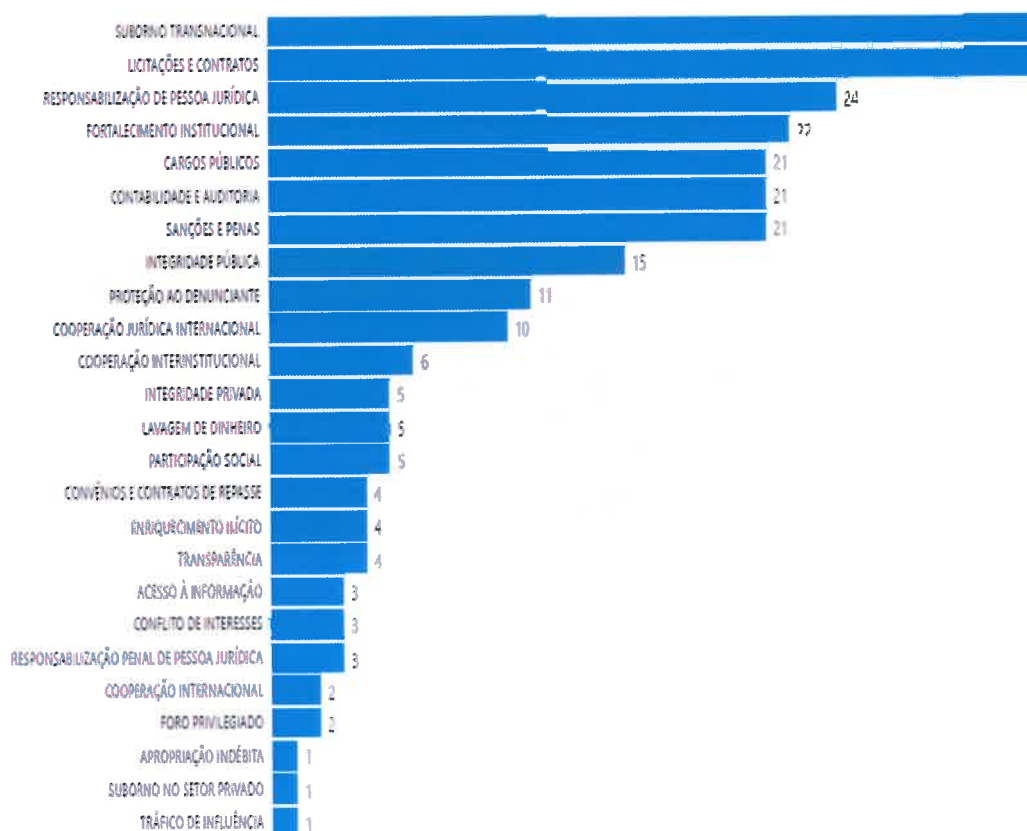


Fonte: <http://painéis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.htm>

Observa-se que as medidas normativas possuem o maior número de recomendações, o que se traduz que deve ser realizada a aplicação das normas e regulamentos legais, pela quantidade, vê-se que é o tipo de recomendação mais relevante para que sejam adotadas as ações para o seu cumprimento.

Na figura a seguir são relacionados os temas objeto das recomendações, o suborno transnacional e licitações e contratos na escala ocupam o mesmo espaço, de maneira que para fechar o total das 281 recomendações, para os dois temas sobrou o número 87/2 sendo por decrescente 44 e 43 respectivamente.

Figura 4 – Recomendações por Tema



Fonte: <http://paineis.cgu.gov.br/recomendacoesinternacionais/index.html>

Dos temas que compõem as recomendações destacam-se pela sua relevância: Suborno transnacional; Licitações e contratos; Responsabilização de PJ; Fortalecimento institucional; Cargos públicos; Contabilidade e Auditoria; Sanções e penas.

3.2.1 Campanhas de combate à corrupção no âmbito nacional

No Brasil além das fiscalizações realizadas pelos controles externo, interno e social, há também as operações especiais no combate à corrupção, realizadas em conjunto com outros órgãos, como o Departamento da Polícia Federal (PF) e o Ministério Público, entre outras entidades. Conforme dados da CGU no período de 17 anos, já foram deflagradas 480 ações investigativas, sendo 62 apenas em 2020. A soma do prejuízo total apurado é superior a R\$ 5,3 bilhões.

Tabela 1 – Estatísticas das Operações Especiais de Combate a Corrupção no Brasil

Ano	Número de Operações Realizadas	Prejuízo Potencial Apurado em mil (R\$)
2003	1	11.800.000,00
2004	3	39.500.000,00
2005	3	224.400.000,00
2006	8	42.000.000,00
2007	8	56.180.147,00
2008	13	303.027.000,00
2009	12	41.599.000,00
2010	26	667.281.115,95
2011	25	128.914.757,82
2012	26	508.079.854,58
2013	21	517.319.524,09
2014	21	286.039.175,49
2015	32	454.611.564,63
2016	53	942.272.774,04
2017	68	420.905.699,57
2018	39	284.846.604,82
2019	58	279.298.599,54
2020	62	61.430.260,76
TOTAL	480	5.379.272.672,60

Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/operacoes-especiais>
Última atualização: 06/10/2020



O Índice de Percepção da Corrupção¹³ no setor público é o principal indicador de corrupção do mundo. Produzido pela Transparência Internacional desde 1995, o IPC avalia 180 países e territórios e lhes atribui notas em uma escala de zero (quando o país é percebido como altamente corrupto) a cem (quando o país é percebido como muito íntegro). O IPC é a referência mais utilizada no mundo por gestores dos setores público e privado para avaliação de riscos e planejamento de suas ações.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) de 2020 traça um quadro sombrio no que toca ao estado da corrupção mundial. A maioria dos países progrediu pouco ou nada em quase uma década, e mais de dois terços dos países obtiveram uma pontuação abaixo de 50. Nossa análise demonstra que, além de prejudicar a resposta mundial contra a COVID-19, a corrupção contribui para uma crise contínua da democracia (BRASIL, 2020, p. 4).

Verifica-se que, os níveis de percepção da corrupção no exercício de 2020 no setor público de 180 países/territórios em todo o mundo, foram medidos numa escala de 0 a 100 e que dois terços dos países tiveram pontuação abaixo de 50 sendo a pontuação média de 43 pontos. Índices abaixo de 50 indicam preocupação no combate à corrupção.

O Brasil está na posição 94 com a pontuação de 38¹⁴. As nações que obtiveram as maiores pontuações foram Dinamarca e Nova Zelândia, ambas com pontuação de 88, seguidas por Finlândia, Singapura, Suécia e Suíça, cada uma com 85 pontos. Os países que registraram as menores notas foram Sudão do Sul e Somália, cada um com 12 pontos, seguidos por Síria (14), Iêmen (15) e Venezuela (15), conforme se verifica na figura abaixo.

¹³ Fonte: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

¹⁴ Pontua-se em complemento as informações que Portugal está na posição 33 do ranking com a pontuação de 61 pontos.

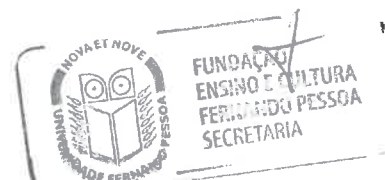
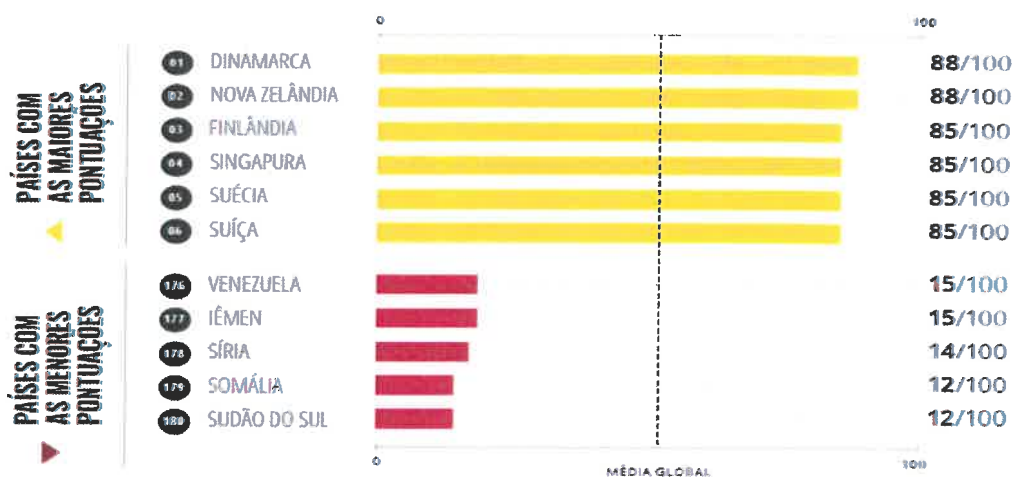
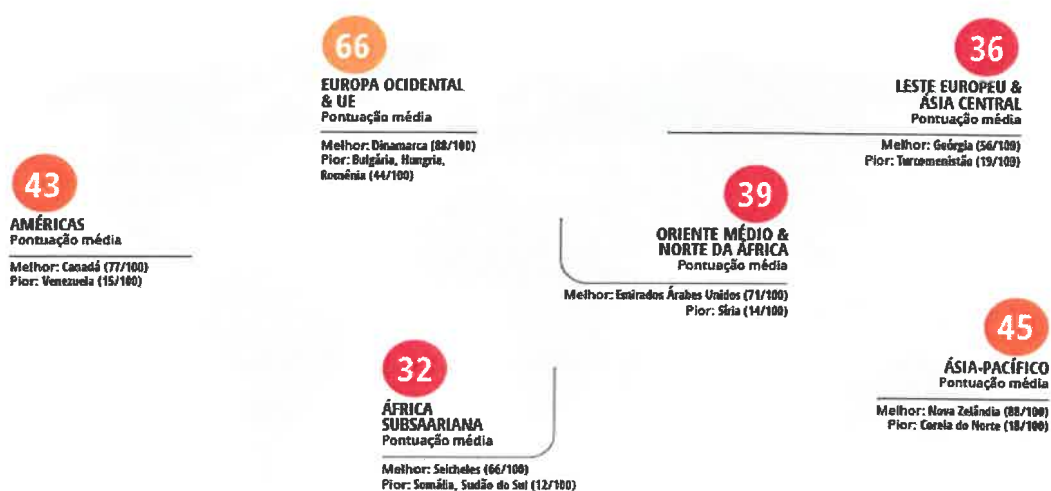


Figura 5 – Índice de Percepção da Corrupção ano 2020



Fonte: www.transparenciainternacional.org.br/ipc

Figura 6 – Resultados por Região



Fonte: www.transparenciainternacional.org.br/ipc

A região Europa ocidental e a União Europeia tem a melhor colocação com 66 pontos, tendo os seus países Dinamarca, Finlândia, Suécia e Suíça (os escandinavos) obtido a melhor pontuação no ranking da transparência internacional.



O governo federal por ocasião do “Fórum: O Controle no Combate à Corrupção”, no palácio do planalto, em Brasília em 09/12/2020 lançou o Plano Anticorrupção para o período de 2020 a 2025. O Plano tem o objetivo de estruturar e executar ações para aprimorar, no âmbito da União, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção, avançando no cumprimento e no aperfeiçoamento da legislação anticorrupção e no atendimento as recomendações internacionais.

De forma, que as competências, necessidades de aprimoramento, recomendações internacionais e ações propostas foram classificadas nos seguintes temas:

Figura 7 – Temas Identificados na Atuação Anticorrupção

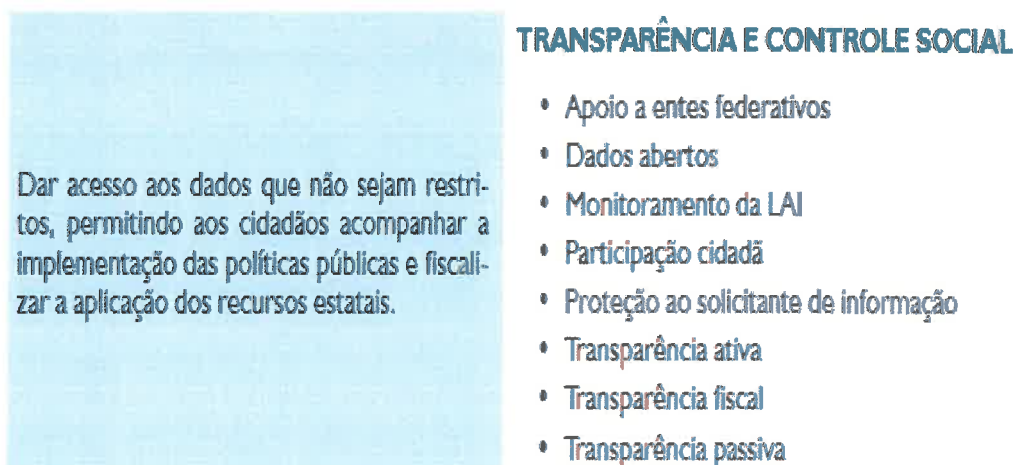
ANTILAVAGEM DE DINHEIRO	ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL	CONTROLE INTERNO	COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL	ÉTICA PÚBLICA
GESTÃO E GOVERNANÇA	INTEGRIDADE	INVESTIGAÇÃO	MEDIDAS FISCAIS	OUVIDORIA
PESQUISA, CONHECIMENTO E INOVAÇÃO	PREVENÇÃO AO CONFLITO DE INTERESSES	RECUPERAÇÃO DE ATIVOS	RESPONSABILIZAÇÃO DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS	TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>

O plano anticorrupção do governo brasileiro para o período de 2020 a 2025 segue a mesma diretriz das recomendações emitidas pela OEA, OCDE e ONU com fins a estruturar e aprimorar, na União a prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção. Ressalte-se que as leis gerais nacionais se aplicam aos demais entes das federações e quando isso não ocorre o próprio ente edita a matéria na sua esfera.

Além dos temas, os itens do Plano Anticorrupção também foram agrupados em subtemas. Transcreve-se apenas os subtemas Transparência e Controle Social por serem categorias deste projeto de investigação.

Figura 8 – Subtemas do Tema Transparência e Controle Social



Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>

O subtema dos planos anticorrupção transparência e controle social requer o fortalecimento da participação da sociedade, tanto ao realizar consultas nos sítios do governo digital, como por meio dele, solicitar informações e registrar demandas de ouvidorias.

Em seguida será apresentada a figura 9 na qual consta o plano anticorrupção para o período de 2020 a 2025, com os temas: Antilavagem de dinheiro, articulação interinstitucional, controle interno, cooperação e articulação internacional, ética pública, gestão e governança, integridade, investigação, medidas fiscais, ouvidoria, pesquisa, conhecimento e inovação, prevenção ao conflito de interesses, recuperação de ativos, responsabilização de pessoas físicas e jurídicas e transparência e controle social.

Figura 9 – Plano Anticorrupção 2020 a 2025 em números

TEMA	COMPETÊNCIAS	NECESSIDADES DE APRIMORAMENTO	RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS	AÇÕES PROPOSTAS
Antilavagem de Dinheiro	35	8	2	3
Articulação Interinstitucional	12	11	3	15
Controle Interno	11	3		5
Cooperação e Articulação Internacional	8	11	1	11
Ética Pública	6	6		7
Gestão e Governança	37	9	28	12
Integridade	11	3	3	10
Investigação	22	12	3	14
Medidas fiscais	4	1	9	8
Ouvidoria	11	3	9	9
Pesquisa, Conhecimento e Inovação	3	3		4
Prevenção ao Conflito de Interesses	14	4		8
Recuperação de Ativos	8	3	1	4
Responsabilização de Pessoas Físicas e Jurídicas	38	28	14	22
Transparência e Controle Social	27	7	2	10
TOTAL	247	112	75	142

Fonte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>

A seguir transcreve-se o detalhamento das ações propostas¹⁵, relativas a Transparência e Controle Social:

Ação CGU 1: Novas regras para proteção dos solicitantes de informação.

Responsável: CGU

Descrição: Propor a alteração da Lei nº 12.527/2011 para resguardar a identidade de solicitantes de informação e preservar a impessoalidade dos pedidos;

Ação CGU 2: Publicação das Notas Fiscais Eletrônicas no Portal da Transparência.

Responsável: CGU e Receita Federal do Brasil (RFB)

Descrição: Disponibilizar, no Portal da Transparência, ferramenta para consulta das Notas Fiscais Eletrônicas das compras do governo federal e API8 de consultas a esses documentos. A medida é importante para dar comparabilidade aos preços praticados;

Ação CGU 3: Publicação de metas, indicadores e resultados das políticas e serviços públicos.

Responsável: CGU

¹⁵ <https://www.gov.br/cgu/pt-br/anticorruptcao/plano-anticorruptcao.pdf>.

Descrição: Divulgar, em transparência ativa e dados abertos, as metas, os indicadores e os resultados de ações e programas, estimulando a melhoria da gestão e o controle sobre as execuções;

Ação CGU 4: Criação do sistema para coleta de informação sobre Pessoas Expostas Politicamente (PEP).

Responsável: CGU

Descrição: Implementar sistema informatizado, para garantir que as informações disponibilizadas no cadastro de Pessoas Expostas Politicamente (PEP) sejam fornecidas de forma padronizada no Portal da Transparência;

Ação CGU 5: Definição de regras de transparência dos beneficiários finais de recursos públicos.

Responsável: CGU

Descrição: Propor norma para garantir transparência sobre os beneficiários finais de empresas receptoras de recursos públicos, após a realização de estudo comparado das melhores práticas;

Ação CGU 6: Novas regras de transparência das renúncias fiscais.

Responsável: CGU

Descrição: Propor norma para a publicação de informações sobre a execução de políticas envolvendo benefícios fiscais, permitindo maior controle e visibilidade sobre renúncias e incentivos – que hoje representam cerca de R\$ 340 bilhões anualmente;

Ação CGU 7: Consulta das remunerações de aposentados e pensionistas.

Responsável: CGU

Descrição: Implementar consulta no Portal da Transparência das remunerações de servidores aposentados e pensionistas civis e militares;

Ação CGU 8: Aprimoramento da transparência das ações orçamentárias.

Responsável: CGU e ME

Descrição: Implementar consulta no Portal da Transparência que possibilite acompanhar as compras públicas e sua correlação com a execução orçamentária das despesas;

Ação CGU 9: Novo Portal de Dados Abertos.

Responsável: CGU

Descrição: Reestruturação do Portal Brasileiro de Dados Abertos, a fim de implementar funcionalidades que permitam melhor gestão da política, que estimulem o reuso dos dados e fortaleçam as comunidades de usuários.

Em reunião realizada na CGU, em Brasília¹⁶, o titular da pasta, Wagner Rosário, sobre as entregas do plano, explicou que o Plano Anticorrupção, quando lançado, em dezembro de 2020, contava com 142 ações para aprimorar, no âmbito do Poder Executivo federal, os mecanismos de prevenção, detecção e responsabilização por atos de corrupção. O ministro pontuou que esse número já foi revisto anteriormente, pelo Comitê Interministerial de Combate a Corrupção e ampliado para 153 ações, das quais 67, ou 43,8%, já foram entregues.

¹⁶<https://www.orzil.org/noticias/cicc-discute-andamento-do-plano-anticorruptao-do-governo-federal/>.



A tabela a seguir traz os números da série histórica da posição do Brasil, no *ranking* do índice de percepção da corrupção, nos últimos cinco anos.

Tabela 2 – Série Histórica do IPC nos últimos 5 anos no Brasil

Ano	Pontuação	Posição
2020	38	94
2019	35	106
2018	35	105
2017	37	96
2016	40	79

Fonte: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/politica/indice-de-percepcao-da-corrupcao-2020/>

Verifica-se que no ano 2020 a pontuação do país foi a menor desde 2016, segundo o G1-globo¹⁷ A Transparência Internacional afirma que o Brasil está “*estagnado em um patamar muito ruim em relação à percepção da corrupção no setor público*”.

Ao se apossar dos recursos públicos a corrupção impede o desenvolvimento da sociedade e subtrai a chance de as pessoas serem assistidas em direitos fundamentais. Ao discorrer sobre a origem dos direitos sociais e trabalhistas MIRANDA (2021) reflete que:

Há apenas 134 anos, em 1888, foi legalmente abolida a escravidão no Brasil. Há apenas 88 anos, em 1934, foram assegurados na Constituição Federal os direitos trabalhistas e os direitos sociais para as classes populares (Idem, 2021).

Segundo a autora embora esses direitos fossem fruto das lutas e reivindicações da classe trabalhadora, eram anunciados como doação do governo, especialmente nas comemorações anuais do dia primeiro de maio (dia do trabalho).

Com a Constituição Federal de 1988, graças à luta da classe trabalhadora e dos movimentos sociais, se busca assegurar os direitos sociais não só na lei, mas na prática, assegurando as fontes de recursos financeiros para garantir sua efetiva aplicação (Ibidem, 2021).

¹⁷Ver em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/01/25/brasil-piora-duas-posicoes-em-ranking-de-corrupcao.ghtml>



A autora complementa que essas conquistas são tão importantes que foram definidas no art. 60 da Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas, ou seja, normas constitucionais que não podem ser alteradas nem mesmo por emendas à Constituição.

Entre as cláusulas pétreas estão os direitos e garantias fundamentais, que incluem os direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados (Ibidem, 2021).

Referindo-se a desigualdade social no país, em 2017, o Procurador Federal Paulo Roberto Galvão, integrante da força-tarefa do Ministério Público Federal na operação Lava jato em 2017, declarou que o Brasil perde anualmente cerca de R\$ 200 bilhões com esquemas de corrupção. Em 2017 a população brasileira era de 207 milhões de habitantes e o salário mínimo correspondia a R\$ 937, 00, se aquele dinheiro desviado em 2017 com a corrupção, tivesse sido distribuído para a população, daria mais de um salário mínimo para cada brasileiro.

É importante frisar, que a corrupção corrói os investimentos públicos em saúde, educação, infraestrutura, segurança, habitação e afronta a Constituição Federal, pois amplia a desigualdade e a exclusão social.

Figura 10 – Retrato da pobreza – Consequência da corrupção nas Políticas Públicas



Fonte: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/ate-quando-brasil-perde-r-200-bilhoes-por-ano-com-corrupcao/>

Expostas as principais considerações sobre a corrupção pública no contexto social brasileiro, o tópico a seguir abordará o orçamento público do país, de forma a demonstrar a relevância e a materialidade do montante que representa os recursos arrecadados da sociedade nas diversas formas de tributos¹⁸.

3.3 Orçamento brasileiro – Principais considerações

O orçamento público é o instrumento de planejamento que estima as receitas que o governo espera arrecadar e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado. Por se constituir do rol de receitas e de despesas públicas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelo governo, como por exemplo: o gasto com educação, saúde e segurança pública. Adicionalmente, o orçamento define o que será feito e quanto será gasto pelo governo para atender às necessidades da população.

O orçamento federal é um único documento, constituído por três partes: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pela União, que ora se transcrevem, conforme o PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022 Orçamento Cidadão, p. 7.

No Orçamento Fiscal estão incluídas as despesas dos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais), do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, além dos gastos com pagamento e rolagem da dívida pública federal.

O Orçamento da Seguridade Social contém as despesas com previdência, saúde e assistência social. Os pagamentos de aposentadorias, pensões e benefícios, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e Bolsa-Família, são exemplos de despesas desse orçamento.

O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais engloba os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que não necessitam de recursos fiscais para manter ou ampliar suas atividades. São exemplos: Petrobrás, Eletrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2021).

¹⁸ É toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (CTN, art. 3º).



Na elaboração do orçamento público, tanto as receitas, quanto as despesas, são classificadas em primárias e financeiras, tendo por base o orçamento cidadão 2022, p. 11, conceituam-se as mesmas:

Receitas Primárias – correspondem às provenientes da arrecadação tributária com impostos, taxas e contribuições, bem como do esforço próprio de arrecadação de suas unidades. Além disso, o Governo consegue gerar receitas por meio do seu patrimônio, como aluguéis e os dividendos que recebe das empresas que controla;

Receitas Financeiras – são todas aquelas não primárias. São as relacionadas a uma dívida, tanto do governo perante pessoas, instituições brasileiras e organizações internacionais, quanto dessas, junto ao governo. O valor recebido pelo governo ao contrair um novo empréstimo (gerando nova dívida), assim como o pagamento, por terceiros, de dívidas que possuem com o Poder Público são receitas financeiras;

Despesas Primárias – são os gastos do Governo para prover bens e serviços públicos à população (por exemplo, saúde, educação e rodovias), além dos gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado.

Despesas Financeiras – são todas aquelas não primárias, relativas ao pagamento de dívidas do Governo e à concessão de empréstimos (Idem, 2021).

A seguir demonstra-se, a representatividade em bilhões de reais dos componentes das receitas e despesas primárias e financeiras estimadas para o exercício 2022.

Figura 11 – Principais Componentes da Receita e da Despesa



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Orcamento%20Cidadao%20PL.OA2022.pdf>

Na figura 12 constam os valores da proposta do orçamento federal para 2022, de cada uma das áreas de atuação do governo, denominada função. Na prática, a classificação funcional procura responder à questão “Em que área da despesa a ação governamental será realizada?” Essa classificação é de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

Figura 12 – Valores das Despesas por Classificação Funcional



Fonte: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2021/ploa/Orcamento%20Cidadao%20PLOA2022.pdf>

Os encargos especiais com valor destinado de R\$ 3,00 trilhões de reais tem como principal área de atuação o refinanciamento da dívida interna¹⁹ que corresponde a 60,7% destinados a refinanciamento da dívida interna e 18,7% serviço da dívida interna. Em suma, mais da metade (64%) de tudo que o governo pretende arrecadar em 2022 (com todas as receitas tributárias, financeiras, patrimoniais e comerciais) será destinada para o pagamento da chamada dívida pública.

Na tabela a seguir consta o valor do orçamento Brasil no período de 2018 a 2022.

Tabela 3 – Orçamento atualizado Brasil em Trilhões de Reais

Ano	Receita	Despesa
2018	3,51	3,46
2019	3,26	3,24
2020	3,58	4,13
2021	4,18	4,33
2022	4,71	4,66

Fonte: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2022>

O montante acima representa os valores que se destinam a manutenção e funcionamento da máquina estatal, bem como ao cumprimento das políticas públicas, das três esferas.

3.4 Governo digital e perspectivas de transparência pública

Os serviços públicos são os fornecidos pelo Estado para atendimento dos interesses individuais ou coletivos, a Lei nº. 13.460/2017 define em seu art.2º, inc. II, que serviço público é toda atividade administrativa ou prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da Administração Pública.

¹⁹ Em outras palavras é a “rolagem da dívida”



Assim a relevância da pesquisa norteia-se no processo de transformação nas relações comunicativas entre órgãos e entidades públicas e usuários dos seus serviços, em decorrência do momento de implementação da sociedade da informação, que nas palavras de Gouveia e Gaio (2004), assim se define:

A Sociedade da Informação é uma sociedade que predominantemente utiliza as tecnologias de informação e comunicação para a troca de dados e informação em formato digital e que suporta a interação entre indivíduos e organizações com recurso a práticas e métodos em construção permanente (Gouveia e Gaio, 2004, p. 36).

A fonte de motivação necessária para o exercício da participação e do controle social surge do interesse individual de cada usuário dos serviços públicos, isso deve ser considerado para que de facto a informação disponibilizada seja útil e cumpra o fim a que se destina: A sua usabilidade²⁰. Bem como, atenda ao requisito funcional da Lei de Acesso a Informação nº. 12.527/2011 previsto para os portais de transparência de “*conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”.

A transparência da gestão pública proporciona que os diversos atores sociais se utilizem de abordagens que podem contribuir para a obtenção dos resultados que a população espera das instituições públicas. Com efeito, o Portal da Transparência é uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe a aplicação dos recursos públicos e tenha uma participação ativa no monitoramento do orçamento público.

Contudo, se a maioria dos cidadãos não é especialista no sentido dos termos técnicos contidos nas informações, o mais adequado é que os órgãos públicos mediante uma linguagem cidadã ensinem a população quais passos podem ser seguidos na consulta dos dados e quais dados estão disponibilizados. Sem esquecer que na dita maioria populacional se encontram àqueles com baixa escolaridade e sem acesso à Internet.

²⁰ A usabilidade pode ser definida como estudo ou a aplicação de técnicas que proporcionem a facilidade de uso de um objeto, no caso, um sítio. Gov.br – padrões Web em governo eletrônico – Cartilha de usabilidade.



Há de se considerar que, a abertura do ambiente administrativo público é algo novo na cultura estatal e que leva tempo para que as pessoas conheçam, entendam e aprendam sobre esta estrutura. O momento por ser de adaptação e estímulo de práticas de participação social, requer incentivos educativos para uso deste moderno canal de comunicação, que é o governo digital.

Logo, é importante que o Estado identifique quais são as informações que cada público-alvo tem interesse em conhecer. Os usuários dos serviços públicos são os que mais buscam informações sobre aquele serviço que lhes é destinado. Por conseguinte, esses atores sociais envolvidos nas políticas públicas para comparar qualquer informação, antes precisa de a conhecer e de a compreender.

Com base na cartilha GESPÚBLICA (2016)²¹ a linguagem cidadã tem o objetivo de alcançar os receptores da mensagem que possuem percepções do senso comum ao ambiente em que vivem. O desafio é traduzir termos técnicos para que o entendimento passe da fase de acesso da informação para a de utilização.

3.4.1 O governo digital em proveito da cidadania

Gouveia (2004) aponta como principais características da sociedade da informação a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação, o uso da informação como um recurso estratégico e a interação entre indivíduos e instituições de forma predominantemente digital. Decerto, o surgimento da Internet forçou a transformação das relações tradicionais do Estado com os usuários dos serviços públicos.

Por exemplo, dos atendimentos presenciais, por telefone e comunicação escrita que migraram para o digital. De modo que, o governo digital possibilita a aproximação da população para conhecer o ambiente público por meio de navegação e busca dos dados nos portais e sítios eletrônicos governamentais.

²¹Ver em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/linguagem_cidada_-_versao_final_web.pdf



Por conseguinte, o virtual é um novo ambiente de convivência social e se transforma em um importante mecanismo de participação social. Porém, para que isso ocorra, é necessária a inclusão digital para todos, bem como a transformação da linguagem usual. A condição de se conectar a Internet torna-se cada vez mais simples e acessível proporcionando a democracia digital, onde não há distinção das pessoas, seja pela classe social, instrução nem por outro fator qualquer.

A Internet inaugura uma nova sociedade chamada de Sociedade da Informação, que é o acesso democratizado, universal, global e total a informação e ao conhecimento, através dos meios de comunicação e equipamentos eletrônicos (SALIMO, 2017, p. 7).

O controle social da administração pública ocorre quando os cidadãos acompanham a prestação dos serviços públicos, a aplicação dos recursos ou quaisquer outros atos de agentes públicos para verificar que estão executados conforme as leis. Assim, para que o controle social dos gastos públicos possa ser realizado a partir das informações disponibilizadas no governo digital é essencial o uso de linguagem simples e objetiva.

Os governos e as instituições políticas em todo o mundo estão a tentar utilizar cada vez mais a Internet na tentativa de revitalizar a democracia por meio de consulta pública *online* e participação dos cidadãos (DAHLGREN, 2009; MACNAMARA, 2010 apud QUENTAL 2014, p. 2).

Com efeito, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação como mecanismo de participação do cidadão na administração pública é uma das formas de fortalecimento da democracia, em decorrência dos efeitos da transparência. Na visão de Gouveia (2004) a era da informação introduz mudanças nas formas de comunicação, o surgimento das tecnologias e impacta no estilo de vida, transformando a sociedade. É um facto que o mundo tecnológico vem ditando mudanças no meio social.

Controle Social: participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (Controladoria Geral da União – CGU, 2012, p. 9).

Estas novas formas de fazer as coisas, o controle social deve ser incluído e convidado a participar da gestão administrativa levando em consideração o quanto essa interação é importante na prevenção de práticas corruptivas.



Nas palavras de MELO (2017) o controle social é o mais importante dos controles:

Definidas as regras legais e estabelecidos os mecanismos de controle necessários à confirmação do cumprimento das regras, cabe ao controle social, na condição do mais importante dos controles, fazer o acompanhamento da regularidade e efetividade da sua execução, ao mesmo tempo do acompanhamento realizado pelos órgãos de controle interno e externo (MELO, 2017, p. 83).

João Alves de Melo ex Controlador Chefe da CGE ressaltou a importância do controle social atribuindo-lhe a condição de ser o mais importante dos controles, o que induz a seguinte reflexão: Se boa parte da população (hoje em torno de 214 milhões de habitantes) se interessar em acompanhar a gestão pública, serão muitos fiscais em busca de um só objetivo, a regular aplicação dos recursos públicos.

É por meio do controle social que a sociedade se organiza para acompanhar e controlar as instituições públicas.

O controle social, na perspectiva democrática contemporânea, tem as suas bases na teoria de Rosseau que atribuiu ao povo o poder de controlar as ações do executivo, numa visão ideal do Estado totalmente controlado pelo povo, por ser este o real detentor da soberania e, o estado a expressão da vontade geral. O controle da sociedade sobre o estado em defesa do interesse público sobre o interesse privado nos negócios público é um bom referencial para analisar a atual realidade das políticas públicas no Brasil (CORREIA, 2004, *apud* da SILVA, 2010 p. 71).

Neste contexto, acerca do instituto do controle social tem-se que:

O controle social é uma modalidade de controle cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão, individualmente, manifestando-se na participação em audiências públicas e em órgãos colegiados, tais como conselhos gestores de políticas públicas, além da utilização de instrumentos legais como as denúncias e representações dirigidas às Cortes de Contas, as ações populares, etc. (SANTOS, 2002, p. 18).

Ressalte que o controle social não exclui a atuação dos controles externo e interno (Tribunais de Contas e Controladorias) nem vice-versa. Eles são complementares e é dessa relação que se pode estabelecer o sistema de controle das finanças estatais.

O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para correção das falhas encontradas, representar aos integrantes do sistema de controle interno, denunciar os factos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público (MILESKI *apud* LIMA, 2009, p. 19).



Cite-se que, o poder outorgado à sociedade para fiscalizar e acompanhar a gestão pública emana da CF/88, que aqui se transcreve:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Com efeito, o regime democrático incentiva o controle social junto às instituições públicas, para interagir e contribuir para a melhoria da gestão pública. Em complementariedade a mudança no relacionamento tradicional com os usuários, a gestão pública tem o desafio de adaptar a linguagem textual burocrática para uma linguagem simples e de fácil compreensão.

A efetividade²² do governo digital deve incluir a sua usabilidade, tendo em consideração, que apenas o acesso dos seus sítios eletrônicos não é suficiente para mensurar a utilidade da informação ao cidadão, a utilidade da informação é que no caso amplia a democracia.

Democracia significa, literalmente, poder do povo. Isso não quer dizer governo pelo povo. O poder sempre se diz em última análise: não se confunde com a administração dos assuntos correntes, nem mesmo com o governo atribuído a uma pessoa ou grupo. O que distingue, entre os gregos, a democracia das outras formas de poder por eles concebidas – aristocracia e monarquia – é que nestas duas a decisão em última instância cabe a um grupo dos melhores (os aristoi, que têm a arete, isto é, a excelência de caráter) ou a um só, o rei. Na democracia, decide o demos, povo, mas isso não quer dizer que toda e qualquer medida de governo seja sua (RIBEIRO, 2010, p. 127).

Neste sentido, a participação que é uma das formas de controle social, tem a seguinte concepção teórica trabalhada por DIAS, segundo a qual:

No Estado Democrático de Direito, é o princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure na simples formação das instituições representativas. Deve

²² Impacto positivo entre os resultados alcançados pela ação governamental sobre os beneficiários em relação aos objetivos sociais que motivaram a intervenção institucional.



haver, portanto, a presença do elemento popular na formação da vontade do Estado e da Administração (DIAS, 2003, p. 135).
[...]

O Estado Democrático de Direito, portanto, envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo, por meio da pluralidade de idéias, culturas e etnias, da possibilidade de convivência de formas de organização e de interesses diferentes na sociedade (DIAS, 2003, p. 135).

O Brasil é um país que tem como objetivo constitucional a redução das desigualdades sociais, por isso se enquadra como Estado do bem-estar social, cujas políticas públicas são dirigidas ao público-alvo nas diversas modalidades, essas despesas sociais podem ser acompanhadas para assegurar o efetivo resultado.

Gastando cerca de ¼ do PIB com despesas sociais de educação, saúde, cultura, previdência social e assistência social, o Brasil hoje, por esse parâmetro, se aproxima dos países europeus definidos como estados de bem-estar social. (BRESSER PEREIRA, 2012, p. 25).

O acompanhamento do gasto público pelos cidadãos é uma forma de evitar desperdícios e desvios dos recursos cuja origem é a arrecadação de tributos imposta a toda a sociedade. Em suma, o governo digital constitui mecanismo de abertura e transparência das informações governamentais, relativas aos serviços e atendimentos disponíveis, receitas e despesas etc.

Como parte integrante do governo digital o portal da transparência apresenta informações detalhadas sobre a execução do orçamento público acessível a qualquer pessoa. Igualmente, contribuindo para aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção. Decerto, a transparência faz com que seja possível evidenciar a relevância e eficiência do serviço público destinado à assistência da sociedade.

A Lei Estadual nº. 15.175/2012 art.11 §3º I, preceitua que o portal da transparência do Estado do Ceará tem como requisito dentre outros: “*Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*” com o objetivo de possibilitar que o cidadão acompanhe e fiscalize as ações públicas, colaborando com a transparência da gestão.

Nesse sentido, o portal da transparência permite a qualquer pessoa acessar informações do governo, entre elas: As receitas e despesas governamentais, com servidores, com contratos e convênios, etc. Dessa forma, o portal da transparência é uma



relevante ferramenta de transparência ativa – quando os órgãos e entidades têm a obrigação de divulgar nos seus sítios na Internet informações da sua gestão ou que sejam de interesse coletivo.

Cabe destacar, que o acesso à informação fortalece a transparência, despertando na sociedade o interesse em participar da gestão pública, possibilitando o exercício da cidadania e do controle social. Com a cultura do acesso à informação, o Estado se aproxima cada vez mais da sociedade, que preparada, poderá contribuir para a melhoria dos serviços públicos.

A esse respeito, são lapidares as palavras de Silva, *in verbis*:

A noção de transparência no âmbito governamental é cada vez mais empregada em países que defendem o processo democrático de acesso às informações sobre a ação dos gestores públicos, em especial no que se refere à política fiscal e à capacidade contributiva. A ênfase a essa abertura constitui um dos alicerces da democracia representativa, pois incentiva o comportamento voltado para o espírito público e inibe a ação dos que se julgam donos da informação. Paralelamente, fornece informações de apoio à decisão dos administradores tanto em relação à redução de custos de monitoramento das ações como à promoção de melhorias na governança corporativa dos governos (SILVA, 2009, p. 340).

Nesta perspectiva, as novas propostas associadas com as tecnologias de informação e comunicação podem desempenhar um relevante papel e estimular as oportunidades para desenvolver novas formas de envolvimento digital. QUENTAL (2014).

3.4.2 O uso da linguagem cidadã para facilitar a prática do controle social

A estratégia federal de governo digital²³ para o período de 2020 a 2022 tem como objetivo a transformação do governo pelo digital, oferecendo serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis. Ainda de acordo com o governo digital²⁴ o Brasil demorou a utilizar a tecnologia disponível em favor do cidadão. E ao mesmo tempo em

²³Ver em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>

²⁴ Ver em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>



que é a 4ª maior população conectada do mundo ocupa apenas a 44ª posição no ranking de governos digitais, segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ainda no âmbito federal, no exercício de 2019²⁵ mais de 500 serviços públicos foram disponibilizados em canais digitais. O valor gerado por esta transformação resultou na redução de R\$ 345 milhões nas despesas anuais do governo, o que proporciona, por exemplo, capacidade de investimento suficiente para a construção de 156 novas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) na saúde ou 182 creches para a educação infantil. Por outro lado, a comodidade oferecida para acesso simples ao governo, a qualquer hora, de qualquer lugar, já eliminou 146 milhões de horas que o cidadão desperdiçava em deslocamento, filas e burocracia.

A Lei Nacional de Acesso à Informação nº. 12.527/2011 estabelece diretrizes para o exercício da transparência e do controle social, com o objetivo de promover a participação popular e fortalecer a cidadania mediante políticas públicas que obrigam a disponibilização de informações de interesse público.

No entanto, para que as informações disponibilizadas no governo digital cumpram o objetivo de desenvolver o controle social sobre a administração pública, é fundamental que a linguagem utilizada seja clara. Consoante, o art. 5º da LAI: 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.

O trabalho acadêmico de Fischer et al. (2019) – análise exploratória do INSS governo digital, discute a importância da compreensão da mensagem dirigida ao cidadão usuário dos serviços públicos, conforme se transcreve:

Se a ONU recomenda que governos se comprometam a disponibilizar serviços públicos “*a todos, sem deixar ninguém para trás*” (UN, 2018, xxiii), cabem ser consideradas ações que atenuem as barreiras de compreensão textual impeditivas do pleno atendimento a toda população. Lopes, Macadar e Luciano (2017) advertem que “*inovação em governo só faz sentido se entrega valor às pessoas*” (FISCHER, et al. 2019, p. 304).

²⁵ Ver em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>



Por linguagem clara, cita-se oportunamente Fischer, et al. (2019):

Uma comunicação está em linguagem clara quando o texto, a estrutura e o design são tão claros que o público-alvo consegue encontrar facilmente o que procura, compreender o que encontrou e usar essa informação. Usar linguagem clara significa priorizar o leitor. Descobrir o que os leitores querem saber, de que informações precisam, e ajudá-los a alcançar suas metas. O objetivo é que o leitor consiga compreender um documento escrito em linguagem clara logo na primeira leitura. Mas linguagem clara não é só uma questão de linguagem. Também inclui design, diagramação e muito mais (Idem, 2019).

Mas, por que a preocupação da LAI em estabelecer que a informação seja clara e em linguagem de fácil compreensão? Diversos são os fatores, que vão desde a cultura tradicional de não envolvimento do cidadão com o ambiente público, até mesmo, o nível de baixa escolaridade da população. Senão vejamos os dados elaborados pelo INAF compreendendo o período de 2001 a 2018:

Figura 13 – Nível de escolaridade da população brasileira

Nível	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2007	2009	2011	2015	2018
BASE	2000	2000	2001	2002	2002	2002	2002	2002	2002
Analfabeto	12%	13%	12%	11%	9%	7%	6%	4%	8%
Rudimentar	27%	26%	26%	26%	25%	20%	21%	23%	22%
Elementar	28%	29%	30%	31%	32%	35%	37%	42%	34%
Intermediário	20%	21%	21%	21%	21%	27%	25%	23%	25%
Proficiente	12%	12%	12%	12%	13%	11%	11%	8%	12%
Total ²	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Analfabeto Funcional*	39%	39%	37%	37%	34%	27%	27%	27%	29%
Funcionalmente Alfabetizados*	61%	61%	63%	63%	66%	73%	73%	73%	71%

Fonte: Inaf 2001-2018

Até o ano de 2020 o analfabetismo funcional atinge 29% da população brasileira. Na concepção do INAF essas pessoas apresentam dificuldades em ler e compreender textos, e o alfabetismo é a capacidade de compreender e utilizar a informação escrita e refletir sobre ela. A demonstração acima dos dados do INAF compreende a população na faixa etária de 15 a 64 anos de idade, considerada ativa para participação na sociedade.

Ainda nas palavras de Fischer et al. (2019) além da compreensibilidade, outro dado relevante a se considerar é o design da informação a ser publicada, isso porque, 97% dos acessos são realizados pelo celular cuja tela é pequena, o que sugere que o conteúdo seja planejado para a adequada visualização. A demanda global por governos mais abertos



requer a transformação da cultura social de não envolvimento com a gestão pública e a ampliação do governo digital. No entanto, estes canais de publicidade de dados devem incluir o controle social como parte do processo, ou seja, como potenciais usuários.

Importa lembrar, que a comunicação é uma via de mão dupla, de um lado há o emissor e do outro o receptor da mensagem com a sua capacidade própria de compreensão. Para Fischer et al. (2019) o texto deve ser sempre centrado na pessoa que vai ler, significando a reflexão de que as pessoas são diferentes, o que reforça a necessidade de que o Estado precisa de saber quem é o cidadão e levar em conta a sua vivência e os elementos conhecidos pelo público-alvo da informação que lhe será dirigida.

O Relatório Transparência Brasil 2018 ao se referir à ausência de uma linguagem cidadã nas respostas aos pedidos de informação requeridos ao poder judiciário, faz a seguinte recomendação:

[...] Os órgãos deveriam fazer pesquisas junto aos cidadãos para identificar quais termos são de conhecimento geral. Com base nisso, reformular a divulgação de suas informações em linguagem compreensível. Além disso, é importante fornecer legendas das informações disponibilizadas. Vídeos e explicações contextualizando os dados também são considerados boa prática (BRASIL, 2018, p. 105).

O relatório afirma, que apesar de a LAI determinar que é dever do Estado garantir acesso à informação de forma “*transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*” muitos órgãos não cumprem este preceito. O desafio é a busca por formas de organização para atender à necessidade da demanda que surge de baixo para cima por conta dos novos arranjos participativos e do renovado perfil do cidadão atual (BRASIL, 2018).

Ainda, segundo a cartilha do GESPUBLICA/2016²⁶ as principais orientações para definir e conhecer o público são:

Conheça o seu público-alvo. Descubra quem são e o que querem. Ao ler um texto com instruções e informações, as pessoas querem saber só o que se aplica a elas. Sem as conhecer, você não conseguirá manter a sua atenção.

²⁶Fugindo do “burocratês” [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/linguagem_cidada_-_versao_final_web.pdf]



Pesquise o que o seu público-alvo já conhece do assunto. A partir disso, defina o que ele precisa de conhecer para usufruir integralmente do serviço e, então, monte uma estratégia para o levar de um ponto ao outro.

Escreva para seu público-alvo. Adapte sua linguagem e vocabulário para quem é o seu usuário, o cidadão. Deixe-o confortável e seguro com o texto, para que você possa passar a informação que ele precisa.

Trate públicos diferentes separadamente. Se você tem mais de um público-alvo, faça seções separadas para cada um deles. Isto evita confusão e ajuda o cidadão a achar mais facilmente a informação que lhe interessa (BRASIL, 2019, p. 1).

Depreende-se, das orientações acima o quanto é importante e urgente a interação entre o governo e a sociedade para que ambos se conheçam e descubram onde podem se ajudar seja na satisfação das necessidades fundamentais do cidadão, seja no controle ou acompanhamento da própria gestão.

3.5 Resumo do capítulo

O capítulo retoma a questão das medidas de enfrentamento à corrupção, trazendo à consideração as recomendações oriundas das convenções internacionais cuja implementação e acompanhamento é realizado pela CGU. Também relata as campanhas nacionais e apresenta dados estatísticos das operações especiais de combate a corrupção no país.

O orçamento brasileiro é destacado com o objetivo de clarificar ao leitor a relevância da quantia a que se propõe ao cidadão acompanhar e fiscalizar com o uso do governo digital. Atentando para a temática da importância da linguagem cidadã para o alcance do desenvolvimento do controle social. Com destaque para o problema do nível educacional da população.



Capítulo IV – Metodologia

4.1 Introdução

O capítulo apresenta o percurso realizado no contexto da pesquisa de natureza exploratória, que englobou a pesquisa bibliográfica sobre o tema, o levantamento documental e as análises qualitativas que compreenderam, as fases de revisão da literatura e coletas dos dados e informação.

Adicionalmente, comenta o tipo de pesquisa com a ratificação dos autores Lakatos e Marconi 2001 apud Oliveira 2011; Mattar 2001 apud Oliveira 2011; Triviños 1987 apud Oliveira 2011.

A incursão sobre a pesquisa documental e a bibliográfica também dialoga com autores que conceituam as abordagens e métodos seguidos.

4.2 Tipo da pesquisa

O problema para o qual se procura uma resposta será submetido a averiguação de: Em que medida o governo digital, precisamente do Estado do Ceará, contribui para o controle social incidente sobre as informações dos atos da administração pública, relacionadas às despesas públicas, para a prevenção da corrupção no setor público.

Lakatos & Marconi 2001 (apud Oliveira 2011) consideram que existem, basicamente, três tipos de pesquisa cujos objetivos são diferentes: pesquisa exploratória, descritiva e experimental.

Quanto aos objetivos desta pesquisa a classificação é exploratória que segundo os autores Mattar (2001) apud Oliveira 2011:

Os métodos utilizados pela pesquisa exploratória são amplos e versáteis. Os métodos empregados compreendem: levantamentos em fontes secundárias, levantamentos de experiências, estudos de casos selecionados e observação informal (Mattar, 2001, P. 21).

As pesquisas científicas podem ser classificadas, quanto à natureza, em dois tipos básicos: qualitativa e quantitativa e um misto dos dois tipos.



Segundo Triviños (1987) apud Oliveira 2011, p. 25:

a abordagem de cunho qualitativo trabalha os dados buscando seu significado, tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da descrição qualitativa procura captar não só a aparência do fenômeno como também suas essências, procurando explicar sua origem, relações e mudanças, e tentando intuir as conseqüências.

Nas palavras de Richardson, 1999 apud Oliveira, 2011, a pesquisa quantitativa caracteriza-se pelo uso da quantificação, tanto nas modalidades de coleta das informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas. O que não se aplica a esta pesquisa, que no caso, contém números extraídos dos relatórios de ouvidoria, de transparência ativa e passiva, dos acessos à plataforma Ceará Transparente, quanto aos tipos de demandas, população do Estado, valores referentes ao orçamento brasileiro e números relativos aos itens da merenda escolar do caso prático demonstrado.

Quanto à escolha do objeto de estudo, as pesquisas podem ser classificadas em: estudo de caso único, estudo de casos múltiplos, estudos censitários ou estudos por amostragem. Yin (2001, apud Oliveira, 2011, p. 28) considera o estudo de caso como uma estratégia de pesquisa que possui uma vantagem específica quando: *“faz-se uma questão tipo ‘como’ ou ‘por que’ sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”*.

“A investigação de estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados” (YIN, 2001 p. 33-34) apud Oliveira, 2011, p. 28.

As técnicas de coleta de dados são um conjunto de regras ou processos utilizados por uma ciência, ou seja, corresponde à parte prática da coleta de dados (LAKATOS & MARCONI, 2001, apud Oliveira, 2011, p.35). Na fase de coleta de dados, diferentes técnicas podem ser utilizadas, as mais empregadas são: Entrevista, questionário, observação e a pesquisa documental.



4.3 Pesquisa documental

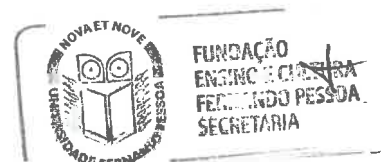
A pesquisa documental, segundo Gil (1999) apud Oliveira 2011, p. 39, é muito semelhante à pesquisa bibliográfica. A principal diferença entre elas está na natureza das fontes: enquanto a bibliográfica resulta fundamentalmente das contribuições de diversos autores, a documental vale-se de materiais que não receberam, ainda, um tratamento analítico, podendo ser reelaboradas de acordo com os objetos da pesquisa (Oliveira, 2011).

Podemos ainda complementar que a pesquisa documental é bastante utilizada em pesquisas puramente teóricas e naquelas em que o delineamento principal é o estudo de caso, pois aquelas com esse tipo de delineamento exigem, em boa parte dos casos, a coleta de documentos para análise (MARCONI e LAKATOS, 1996) apud Oliveira 2011, p. 40.

Nesta linha, a obtenção das informações no desenvolvimento da pesquisa documental, relacionadas com o tema, foi efetuada no período de 2017 a 2020 mediante consultas em livros, cartilhas, manuais, artigos, teses, revistas, jornais e relatórios, sendo a maior parte deste material de estudo proveniente de publicações dos meios eletrônicos de acesso geral de diversas instituições públicas como: CGE; CGU; ENAP; ENCLA; GESPUBLICA; IBICT; IBGE; IPECE; IRIS; Ministério da Economia; TCE; TCU; Transparência Brasil; Transparency.org e ULEPICC-BRASIL, entre outras.

A escolha dos municípios que fizeram parte da amostra aleatória simples foi efetuada com o uso da ferramenta MS Excel, na qual a probabilidade, de cada elemento da população ser escolhido é igual, por conta de que Estado do Ceará conta com 184 municípios sob seu território.

O universo sobre o qual recaiu a observação com o objetivo de identificar possíveis indicadores para suporte do trabalho foi a população brasileira e a cearense. Os tópicos que apresentam dados numéricos compreenderam o período de 2016 a 2021. As variáveis identificadas no contexto da pesquisa que podem interferir na participação social, foram os índices de alfabetização e pobreza, fruto da desigualdade social.



A análise de conteúdo é um “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações [...]” (BARDIN, 1977, p. 30) apud Oliveira, 2011, p. 46 que tem por objetivo enriquecer a leitura e ultrapassar as incertezas, extraindo conteúdos por trás da mensagem analisada.

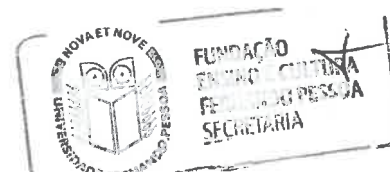
Quanto à operacionalização do método da análise de conteúdo, uma das tarefas foi efetuar um recorte dos conteúdos em elementos para em seguida, agrupá-los em torno das categorias relacionadas com o tema.

Os conteúdos foram separados em subtemas, que traduziam uma ideia particular, ora por ser um conceito ou uma relação entre conceitos. De forma a permitir uma maior aproximação com o sentido do conteúdo, na busca da construção das unidades de análise a partir da compreensão dele.

Os resultados obtidos via Web e inclusive o governo digital, que possibilita consulta as suas publicações em livros, revistas, relatórios, notícias. A coleta de dados e informações efetuaram-se por acesso aos portais da transparência, navegando e simulando diversas consultas possíveis com o objetivo de se obter informações pormenorizadas sobre a despesa merenda e transporte escolar da escola Ensino Fundamental e Médio Professor Plácido Aderaldo Castelo e do município de Boa Viagem respectivamente.

Explicações complementares aos relatórios de gestão de ouvidoria e transparência da CGE, para melhor entendimento e tratamento de alguns dados, foram prontamente fornecidas pelos coordenadores das respectivas áreas.

Nas etapas do estudo de caso, os principais instrumentos foram as consultas aos dados dos diversos documentos eletrônicos públicos que foram utilizados no levantamento e ajuntamento a serem citados como possíveis indicadores na correlação da prática do controle social com o uso do governo digital. Outro estágio foi a navegação e testes de funcionalidades realizada nos portais da transparência dos municípios que foram aleatoriamente selecionados para a consulta das despesas escolares. Prevaleceu na pesquisa a coleta de informações com o uso da internet.



4.4 Pesquisa bibliográfica

A pesquisa bibliográfica, considerada uma fonte de coleta de dados secundária, pode ser definida como: contribuições culturais ou científicas realizadas no passado sobre um determinado assunto, tema ou problema que possa ser estudado (LAKATOS e MARCONI, 2001; CERVO e BERVIAN, 2002), apud Oliveira. 2011.

Para Lakatos e Marconi (2001, p. 183), apud Oliveira 2011, p. 40 a pesquisa bibliográfica:

“[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema estudado, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc. [...] e sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto [...]”.

Reitera-se que os principais documentos investigados foram livros, artigos científicos, periódicos, jornais, revistas científicas, relatórios eletrônicos e sítios institucionais que compõem a plataforma do governo digital brasileiro. Tais documentos foram classificados em duas categorias: leitura corrente e referência, com a catalogação sistemática do que seria aplicado. A leitura corrente serviu para uma compreensão mais demorada, revisitada e atenta na formação da fundamentação teórica, os documentos de suporte das referências, foram a base para conseguir dados organizados com agilidade, tendo sido analisadas contribuições culturais e científicas relacionadas com o tema.

Parte do material utilizado refere-se a fonte de leituras especializadas eletrônicas, como relatórios e publicações rotineiras oficiais que se dedicam a estudos de inovação e aperfeiçoamento na gestão pública. Dentre os sítios dos entes públicos, cite-se a Escola Virtual de Governo, CGU, TCU e os centros de formação dos profissionais, que produzem conhecimento com informações próprias das atividades executadas no exercício das missões institucionais.

Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica sobre o tema e subtemas relacionados, procurou a base teórica em legislações vigentes, registros de eventos, campanhas, *forums*, notícias, além das publicações de gestão dos entes acima citados. Oportunamente, registre-se que, o efeito da pandemia (sem a intenção de justificar) foi a suspensão na produção da tese que se encontrava na fase de compilação dos resultados encontrados.

Ainda com fins a ratificar a pesquisa bibliográfica, traz a lume a colação dos autores:

Em suma, todo trabalho científico, toda pesquisa, deve ter o apoio e o embasamento na pesquisa bibliográfica, para que não se desperdice tempo com um problema que já foi solucionado e possa chegar a conclusões inovadoras (LAKATOS e MARCONI 2001) apud Oliveira, 2011, p. 40

Oportunamente, menciona-se que os principais autores que fundamentam este estudo são: Gouveia (2019), Fischer (2019), Quental (2014), Gaio (2004) e Pietro (1998).

O estudo de caso, ao investigar um fenômeno considera seu contexto, ou seja, realiza uma análise sob a conjuntura da realidade, cujo universo está contido na população do Estado do Ceará no período de 2017 a 2020 que acessaram a Plataforma Ceará Transparente, gerando dados que foram utilizados na intenção de uma busca de indicadores para comparar o uso do governo digital pelo controle social, ou seja, quando a sociedade participa fiscalizando o gasto público.

Como parte do trabalho de pesquisa, também foram efetuadas consultas no governo digital, atuando o pesquisador como um cidadão qualquer, que precise de informações públicas, isso, para comprovar suas funcionalidades na busca de informações dos itens de despesa merenda e transporte escolar. O estudo de caso, incluiu o modo de interação virtual e teste de funcionamento da plataforma digital dos municípios de Boa viagem, Guaramiranga e Jaguaribe.

4.5 Resumo do capítulo

Em linhas gerais, este capítulo reportou o enquadramento das estratégias seguidas para o projeto de pesquisa, desde a coleta das informações, passando pelo desenvolvimento da pesquisa documental, relacionada ao tema, efetuada mediante consultas em livros, cartilhas, manuais, artigos, teses, revistas, jornais e relatórios, sendo a maior parte deste material proveniente de publicações dos meios eletrônicos de acesso geral de diversas instituições públicas, envolvidas no tema em pesquisa.

A pesquisa qualitativa executada com o acesso à plataforma Ceará transparente obteve relatórios de ouvidoria, relatórios de gestão, de transparência ativa e passiva, para



os casos práticos de merenda e transporte escolar as consultas contemplaram também sites municipais.

Nas pesquisas do conteúdo fez se uso de ferramentas acadêmicas como o google books, com a coleta e organização por datas, temas e fontes do material encontrado em planilha do word, com a conseqüente leitura e sintetização.



Capítulo V – Controle social nas despesas das escolas públicas estaduais

5.1 Introdução

Mensurar a acessibilidade do governo digital não mede a sua usabilidade, que é a sua facilidade de uso – algumas informações devem ser planejadas/trabalhadas para cada público-alvo específico. O cenário atual é de transformação e adaptação dos canais digitais, momento oportuno para colocar o cidadão no centro da questão: - O que ele quer saber? Quais as informações que são de sua utilidade? O que ele poderia saber para melhorar sua condição social? Como ele pode ajudar a acompanhar as despesas públicas?

O objetivo deste trabalho é contribuir com a discussão sobre a linguagem cidadã e instigar futuras pesquisas no tema, tendo como parâmetro a legislação e a população brasileira para o adequado entendimento e utilidade dela, nos canais do governo digital. Como sugestão, iniciar a adaptação com as informações relacionadas à merenda escolar das escolas públicas estaduais.

Para que ocorra a comunicação e troca de dados entre diferentes fontes, todos os dados disponibilizados devem possibilitar às comunidades daquele setor (educação, saúde, segurança, habitação etc.) a obtenção da informação completa para assegurar a sua real utilização. Neste caso a troca de dados seria a consulta por parte do cidadão e depois o *feedback* dele para o órgão público consultado.

Com relação ao desenvolvimento do controle social na administração pública, a divulgação de informações de interesse coletivo, concretizada na ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, precisa de adaptações para cumprimento de sua eficácia, nesta linha é que a seguir serão explanadas as consultas pertinentes a merenda e transporte escolar.



5.2 Irregularidades na compra da merenda escolar no Distrito Federal

A saber, a escolha da despesa pública merenda escolar neste trabalho, foi influenciada pela notícia no sítio eletrônico do TCU – Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo que recebeu uma representação com pedido de cautelar ofertada por Barbosa & Oliveira Comércio de Hortifrutigranjeiros Ltda, na qual, se noticia a ocorrência de possíveis irregularidades na chamada pública 4/2017 da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, chamada para aquisição de merenda escolar – TCU fiscaliza sobre preço na merenda escolar do Distrito Federal:

No caso específico de dois produtos, tangerina e goiaba, há um possível sobrepreço de mais de R\$ 2 milhões. Em outros casos, como abacate, limão taiti, chuchu e couve-manteiga, a diferença entre os valores ultrapassa 50%. (BRASIL, 2017).

Consoante o roteiro da notícia, o TCU fez o levantamento dos dados, comparou os preços da chamada pública 4/2017 com os valores prescritos no pregão eletrônico 22/2017 utilizado como base no processo de aquisição e procedeu a comparação com os preços das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – Ceasa-DF.

Cabe esclarecer, que a referida contratação direta (não há licitação) está fundamentada na Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o fornecimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica. Esta Lei no art. 14 define que dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, pelo menos 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

Por essa razão, a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal realizou tanto a chamada pública 4/2017, que é uma forma de dispensa do processo licitatório, quanto o pregão eletrônico 22/2017 para registro de preços, ambos com o mesmo objeto: aquisição de merenda escolar. Todavia, o § 1º do artigo 14 da referida lei, ressalva que os preços contratados deverão ser compatíveis com os vigentes no mercado local, o que não foi obedecido no caso concreto.



Antes de entrar no ponto a ser explorado, convém como meio de facilitar o entendimento, citar o Art.3º da Lei 8.666/93 – Lei que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Idem, 1993).

5.3 Caso prático da merenda escolar no ensino público estadual

O PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar ou programa de merenda escolar, como era conhecido, é um programa do Ministério da Educação – MEC. Um dos objetivos do PNAE é contribuir para o crescimento, aprendizagem e a formação de boas práticas alimentares dos alunos, favorecendo a sua permanência na escola e a melhoria do desempenho escolar. O PNAE é o programa responsável pela alimentação diária de milhões de alunos matriculados no sistema público brasileiro de educação.

Atualmente, o PNAE é conduzido pelo FNDE e tem a gestão descentralizada, ou seja, o governo federal repassa o recurso, mas são os Estados, o Distrito Federal e os Municípios os responsáveis por administrar o programa localmente. Conforme a Cartilha para conselheiros do PNAE/2017:

O PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar contempla todo o território nacional, no exercício de 2016 seu orçamento foi de aproximadamente 3,6 bilhões, sendo que 30% desse valor deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, priorizando a aquisição de alimentos orgânicos. Mais de 42 milhões de alunos das escolas públicas brasileiras dependem do bom funcionamento do PNAE para receber uma alimentação em quantidade e qualidade suficientes em todos os dias letivos do ano. O recurso federal aplicado no PNAE é fiscalizado pelos Conselheiros da alimentação escolar, designados em cada estado ou município brasileiro (BRASIL, 2017).

A estratégia de usar as tecnologias de comunicação e informação em parceria com a função social das escolas (instituições educacionais) para ensinar o que é cidadania, é um caminho para a busca da mudança cultural. Essa construção coletiva para mudar a conscientização do senso comum, inclui estimular a capacidade de reflexão da



comunidade, da qual a escola faz parte. A Lei nº 12.527/2011 de acesso a informação no capítulo II art.8: “§ 1º na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo”.

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Já os requisitos funcionais previstos na LAI para os Portais de Transparência estão dispostos no art.8º: “§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos”:

I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

Buscando atrair o cidadão através da divulgação de informações, se discutirá sobre a implantação de *Website* nas escolas públicas estaduais de Fortaleza, com o fim de informar os atores sociais envolvidos com a alimentação escolar (diretores de escolas, nutricionistas, professores, merendeiras, alunos, pais de alunos) e dar-lhes a entender a realidade das despesas da sua escola. Tratar-se-á da despesa específica, apresentada de maneira clara, simples e de fácil compreensão que alcance o entendimento de todos os níveis de alfabetização e educacionais.

De acordo com a SEDUC – Secretaria de Educação do Estado do Ceará, a capital cearense possui 233 escolas públicas mantidas com recursos estaduais, e em resposta a solicitação de informação à mesma sobre a existência de *Website* nas escolas foi dito: “que todas as escolas da rede estadual do Ceará estão agregadas às redes da Secretaria da Educação. Site <http://www.seduc.ce.gov.br>”.

Logo, foi afirmado que as escolas públicas estaduais não possuem *Website* e o acesso dos alunos é feito no sítio eletrônico da SEDUC, www.aluno.seduc.ce.gov.br que é o portal do aluno *online* com acesso usando a matrícula para usuário e com senha.

O referido portal oferece aos alunos da rede de ensino médio e fundamental o calendário letivo onde poderão ser consultados os eventos letivos da escola, o boletim escolar com as notas lançadas, para que possam programar os estudos e melhorar se for o caso, a frequência escolar para acompanhamento dos lançamentos feitos pela escola, e o material didático postado pelos professores para auxiliar no aprendizado.



Tendo em consideração, que o ensinamento técnico deve iniciar-se por algo básico e com certa importância para atrair o interesse do aluno, a criação de *Website* nas escolas públicas estaduais de Fortaleza, pode vir a ser um incentivo à participação da comunidade escolar, com a proposta inicial de acompanhamento da despesa merenda escolar. Mas, por que *Website* nas escolas?

Frise-se, que a distância física na atualidade não impede acessos ou contatos, mas, se a própria escola libera o mecanismo tecnológico para o aluno e a ele ensina como fazer o controle social por meio de pesquisa no portal da transparência, isso, induz o seu envolvimento em prol da proteção do que é público, pois, aproxima o aluno do Estado. Deve ser considerado que nem todos os alunos das escolas públicas possuem computadores e ainda mais com Internet. É importante que a ação de controle social ocorra no local onde está sendo oferecido o serviço público aos usuários da escola.

Convém adicionalmente, registrar que atualmente, o governo do Estado do Ceará, por meio da Lei nº 17.666/2021 instituiu, no âmbito do Poder Executivo, o Programa “Ceará Conectado”, que será um programa de acesso gratuito à Internet, conforme se verifica da leitura do Art. 1º:

Art. 1.º Esta Lei institui, no âmbito do Poder Executivo, o Programa “Ceará Conectado”, por meio do qual se promoverá a disponibilização de Internet sem fio, em espaços públicos, à população do Estado do Ceará, democratizando o acesso à rede mundial de computadores.

§ 1.º Consideram-se espaços públicos, para fins do caput, aqueles onde há livre circulação de pessoas, assim especificados em decreto do Poder Executivo.

De acordo com o governador, serão entregues *tablets* e *notebooks* aos professores e estudantes, além de Internet nas escolas. Para efeitos da lei são considerados espaços públicos aqueles em que há livre circulação de pessoas, assim especificado em decreto. A rede gratuita servirá às prefeituras, escolas, órgãos municipais e população em geral.

De forma, que o acesso a Internet e o uso de dispositivos móveis como *smartphones* e *tablets* que facilitam a mobilidade urbana, a comunicação e o acesso a diversos serviços públicos recebem da parte do governo do Estado do Ceará importante contribuição para a inclusão e participação da sociedade no modo digital.



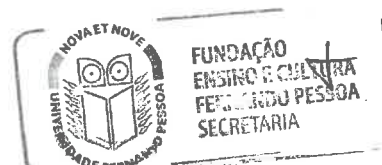
5.3.1 Acompanhando a despesa merenda escolar em uma escola pública estadual

Na obtenção dos dados relativos à despesa merenda escolar, buscou-se localizar os contratos, na forma descrita, com o acesso ao portal da transparência do Estado no endereço eletrônico: http://www.cge.ce.gov.br/portal_transparência/Contratos; consulta avançada, Órgão – Secretaria da Educação/ tipo objeto – gêneros alimentícios/ modalidade de licitação – todas as modalidades, (os demais campos não é preciso preencher), em seguida clicou-se em pesquisar e obteve-se a listagem com 1000 contratos que é a capacidade de demonstração por tela do resultado da consulta, todos formalizados em 2018 com vigência até 2019.

Convém mencionar, que na parte inferior da página eletrônica do portal mostrando o resultado encontrado da pesquisa, existem três opções para o tratamento do arquivo obtido: (1) download csv; (2) download Excel e (3) imprimir resultado, visando facilitar as diversas possibilidades de consultas, optou-se por download Excel para uso da ferramenta do excel dados/filtar/autofiltro.

Anote-se que a opção de trabalhar os dados da pesquisa com a ferramenta MS Excel deve-se ao facto de que os pagamentos efetuados aos contratos não são vinculados aos CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas das escolas e sim ao CNPJ da SEDUC, pois não existe descentralização orçamentária. Entretanto, os dados exportados do SACC – Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios para o portal, incluem o Contratante conforme discriminado no contrato, que são as escolas e esses dados apesar de não constarem na tela do resultado da pesquisa, estão no arquivo gerado no download MS Excel.

Da informação obtida na pesquisa ao portal da transparência, selecionou-se uma amostra aleatória, e dela foram extraídos os seguintes dados: Contratante: EEFM Professor Plácido Aderaldo Castelo; Contratado: Cooperativa Agropecuária e de Serviços Nossa Senhora Aparecida – COOPAAGRO; Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios; Valor: R\$ 105.019,20; Assinatura do Contrato: 02/04/2018; Término do Contrato: 13/04/2019; Contrato nº 003/2018 SIC nº 1040585.



Porém, antes de detalhar a despesa merenda escolar da citada escola, é oportuno apresentá-la, conforme os dados do censo escolar INEP/2017²⁷: A Escola Ensino Fundamental e Médio Professor Plácido Aderaldo Castelo sita à Rua 719 s/n 3ª etapa do bairro Conjunto Ceará, tem 75 servidores, dispõe de cozinha na qual fornece alimentação para 796 alunos. Esta escola também possui laboratório de informática para os alunos, com 19 computadores com acesso a Internet e banda larga.

Na página eletrônica da SEDUC²⁸ constam orientações para as aquisições com o passo a passo das compras de origem na agricultura familiar para a merenda escolar, do qual são citados àqueles que auxiliaram no acompanhamento desta despesa:

1º passo – Cardápio: Conhecer e obedecer aos cardápios elaborados pela equipe técnica do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, respeitando e promovendo a cultura alimentar local, a diversificação agrícola da região, a fim de promover uma alimentação saudável e adequada.

2º passo – Chamada Pública: A Escola deverá publicar, por meio de Chamada Pública (que é modalidade de dispensa de licitação da agricultura familiar), a demanda, a quantidade e o preço de produtos da agricultura familiar. É obrigatória a ampla divulgação da Chamada Pública: em mural, via Internet, em contato direto e com os agentes articuladores etc.

3º passo – Preços de referência: Os preços de referência servirão de parâmetro para os valores dos produtos a serem adquiridos, demonstrando que o gestor pagou preços justos. Obedecer ao Art. 29 – Parágrafo 1º da Resolução do FNDE de nº. 4.

O segundo passo, que é a chamada pública formalizada, a qual deve ser dada ampla divulgação, está disponível no sítio eletrônico do portal da transparência, no campo *upload* do edital, informação seqüencial da consulta do contrato. Como mencionado na íntegra do contrato formal entre a escola e o contratante, trata-se da chamada pública nº 001/2018, e a sua divulgação possibilita a comparação para comprovar que o preço pago ao fornecedor seja um preço justo e compatível com os preços vigentes no mercado local.

O terceiro passo, cita o artigo 29 da Resolução do FNDE nº 4 de 02 de abril de 2015 no qual se estabelece que os preços de referência das aquisições da agricultura

²⁷ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pelas avaliações e exames, pelas estatísticas e indicadores, e pela gestão do conhecimento e estudos educacionais.
<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sobre-o-inep>

²⁸ Ver em: <https://www.seduc.ce.gov.br/>

familiar deverão estar descritos no edital de chamada pública, na consulta ao portal constatou-se que os preços estão descritos no edital.

Mas, o que fazer com as informações obtidas? Quais as principais ocorrências de desvios e fraudes detectadas na merenda escolar? Uma comparação dos preços pode ser feita na consulta aos preços da CEASA²⁹ – Centrais de Abastecimento do Ceará S/A, disponível em <https://www.ceasa-ce.com.br>.

Segundo a AMARRIBO: Em muitos casos os produtos de roubo de carga são utilizados para simular a entrega de produtos da merenda escolar. Outra forma é o superfaturamento que se dá com cotações de preços dos produtos em valores superiores aos de mercado. O controle interno – controladorias e o controle externo tribunais de contas, nos procedimentos para fiscalização das despesas públicas usam as técnicas de inspeção documental e física, inventário de estoques, entre outras.

Convém registrar que o controle social possui a mesma legitimidade para exercer atribuições de fiscalização da despesa pública, concedida pela Constituição Federal/EC19/1988:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Com efeito, a Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE³⁰ relaciona as principais verificações a serem efetuadas no objeto do contrato que são: (a) os preços contratados são compatíveis com os vigentes no mercado local; (b) a mercadoria está sendo entregue conforme disposto no termo formalizado; (c)

²⁹ Preços praticados são equivalentes aos da agricultura familiar

³⁰ Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): <https://www.fnade.gov.br/programas/pnae>

os itens adquiridos estão sendo servidos aos alunos; (d) há controle físico do estoque; (e) o acondicionamento segue as normas de saúde e higiene.

Veja-se que a denúncia é considerada o meio mais comum de detecção de fraude, com 39,1% dos casos identificados e pode ser utilizada pelos alunos para comunicar os achados, representados pela situação encontrada resultante da comparação realizada. A Nota Fiscal emitida com a quantidade de produtos discriminada a maior a que será entregue é uma das formas de fraudar.

Nesse tipo de fraude, os valores pagos a mais decorrem da quantidade fictícia dos produtos que constam apenas na nota fiscal, a ocorrência do superfaturamento de quantidades só depende do conluio do fornecedor com a pessoa que declara/atesta o recebimento do produto adquirido.

Neste esteio, quando o aluno ou qualquer outra pessoa identifica algo errado na escola e procura fazer alguma coisa para esclarecer/resolver o que não está certo, ele está exercendo a sua cidadania, participando e fazendo controle social sobre a gestão governamental.

A seguir detalha-se a aquisição feita pela escola EEFM Professor Plácido Aderaldo Castelo transcrevendo os itens da merenda escolar que será servida aos 796 alunos, no decorrer do ano letivo (no mínimo duzentos dias).



Tabela 4 – Itens da Merenda Escolar – Contrato nº 003/2018.

Produto	Quantidade	Preço Unitário	Valor Total R\$
Mamão formosa	491	2,90	1.423,90
Melão espanhol	495	5,40	2.673,00
Pimentão verde	230	6,60	1.518,00
Polpa de Caju	1.100	8,50	9.350,00
Polpa de Cajá	1.100	8,50	9.350,00
Polpa de Manga	1.300	8,50	11.050,00
Polpa de Acerola	2.200	4,25	9.350,00
Polpa de Goiaba	1.171	8,50	9.953,50
Queijo coalho	165	32,90	5.428,50
Tomate	288	6,90	1.987,20
Abóbora	165	4,80	792,00
Banana prata	1.977	4,90	9.687,30
Beterraba	165	5,80	957,00
Cenoura	824	6,90	5.685,60
Cheiro Verde	232	12,80	2.969,60
Chuchu	659	6,90	4.547,10
Doce mariola	247	12,90	3.186,30
Iogurte 900gramas	1.484	7,60	11.278,40
Macaxeira	165	4,90	808,50
Laranja pera	617	4,90	3.023,30
TOTAL			105.019,20

Fonte: Contrato SACC 1040585 disponível em www.cge.ce.gov.br/portalda transparência.



No objeto do contrato foi efetuada a verificação se os preços contratados são compatíveis com os vigentes no mercado local. A demonstração das diferenças encontradas na comparação realizada entre os preços do Contrato nº 003/2018 versus os preços da CEASA – Centrais de Abastecimento do Ceará S/A, se expõe a seguir.

Tabela 5 – Preços do contrato nº 003/2018 versus os preços da CEASA

Produto	Quant.	Preço Unit. Compra	Preço Unit. CEASA	≠ Entre preços Unit.	≠ em %	Valor diferença
Mamão formosa	491	2,90	2,00	0,90	45%	441,90
Melão espanhol	495	5,40	2,00	3,40	170%	1.683,00
Pimentão verde	230	6,60	1,30	5,30	408%	1.219,00
Polpa de Caju	1.100	8,50				
Polpa de Cajá	1.100	8,50				
Polpa de Manga	1.300	8,50				
Polpa Acerola	2.200	4,25				
Polpa Goiaba	1.171	8,50				
Queijo coalho	165	32,90	16,65	16,25	98%	2.681,25
Tomate	288	6,90	3,30	3,60	109%	1.036,80
Abóbora	165	4,80	2,00	2,80	140%	462,00
Banana prata	1.977	4,90	3,00	1,90	63%	3.756,30
Beterraba	165	5,80	2,70	3,10	115%	511,50
Cenoura	824	6,90	2,75	4,15	151%	3.419,60
Cheiro Verde	232	12,80	2,50	10,30	412%	2.389,60
Chuchu	659	6,90	0,90	6,00	667%	3.954,00
Doce mariola	247	12,90				
Iogurte 900gr	1.484	7,60	2,16	5,44	252%	8.072,96
Macaxeira	165	4,90	1,55	3,35	216%	552,75
Laranja pêra	617	4,90	2,50	2,40	96%	1.480,80
TOTAL		105.019,20				31.661,46

Fonte: tabelas disponíveis no sítio eletrônico da [ceasa:www.ceasa.ce.com.br](http://www.ceasa.ce.com.br) a informação-informações de mercado-comparativo de preços-comparativo de preço a nível de atacado março x abril/2018 – comparativo mensal.

Ressalte-se que, a unidade de medida de todos os itens é em quilogramas e a entrega é feita semanalmente. O preço do cheiro verde foi obtido nos preços do PRONAF – boletim do pavilhão do produtor. Por se tratar de um estudo de caso com o objetivo de demonstrar como fazer as comparações dos preços na compra da merenda escolar, com base nos dados obtidos nas consultas ao portal dos respectivos documentos já citados e, por não constar nas tabelas da CEASA os itens polpa de frutas e doce mariola, não se procedeu à sua comparação.



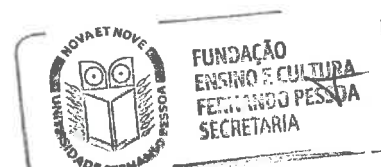
Seguindo as orientações da cartilha para conselheiros do PNAE disponível no sítio eletrônico do TCU na qual é dito que “*qualquer pessoa pode acompanhar o programa de alimentação escolar*” as principais questões a serem acompanhadas são:

- Número de alunos beneficiados pelo programa;
- Número de refeições distribuídas;
- Se os cardápios da alimentação escolar são elaborados por nutricionista responsável técnico pelo PNAE; acrescente-se que com relação ao nutricionista a resolução nº. 465/2010 – CFN de 23 de agosto de 2010, dispõe que:

A atuação do nutricionista no âmbito do PNAE lhe confere um conjunto de ações técnicas tais como: realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional; planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar; propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar; planejar, orientar e supervisionar as atividades de seleção, compra, armazenamento (BRASIL, 2010).

- Se o programa alimentar oferece no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana nas refeições;
- Se a escola está servindo alimentos proibidos ou restritos na alimentação escolar; como exemplo de alimentos proibidos tem-se os refrigerantes e refrescos artificiais em pó, as bebidas ou concentrados a base de guaraná ou groselha, os chás prontos para consumo e restritos são os embutidos, os doces e enlatados;
- Se os valores pagos são compatíveis com os vigentes no mercado local;
- Se os produtos comprados estão sendo utilizados na alimentação escolar dos alunos e se são de boa qualidade.

A lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009 estabeleceu novas regras para o art.48 da LRF 101/2000 que trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com destaque para o inciso II do parágrafo único, que passou a ter a seguinte redação:



Art. 48. [...]

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.

A LAI no caput do artigo 8º estabelece que:

Art.8º – 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.

Ressalte-se que a notícia sobre a merenda escolar do Distrito Federal, que conforme o TCU no caso específico de dois produtos, tangerina e goiaba, há um possível sobrepreço de mais de R\$ 2 milhões, motivou o interesse em consultar o portal da transparência do Estado do Ceará, assim, a amostra foi aleatória sobre a despesa pública de merenda escolar, no caso a escola EEFM Professor Plácido Aderaldo Castelo aquisição para seus 796 alunos e se buscou verificar a conformidade relacionada apenas se os valores pagos são compatíveis com os vigentes no mercado local.

Da comparação entre os preços do contrato e os preços da CEASA, conforme consta na tabela 2, evidenciou-se a diferença no preço contratado, ou seja, a compra tem preços de valor maior, indicando possível sobrepreço nos itens analisados, cujo valor total é R\$ 31.661,48 (trinta e um mil seiscientos e sessenta e um reais e quarenta e oito centavos).

O que ora se constata, requer a apuração de responsabilidade, pois o gestor deve promover a responsabilização de quem deu causa, nos termos do parágrafo único do Art. 59 da Lei 8.666/93 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências:

Art. 59. A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente impedindo os efeitos jurídicos que ele, ordinariamente, deveria produzir, além de desconstituir os já produzidos.

Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa (Idem, 1993).

Para fins de complemento de informações da Instituição escolar e facilitação do controle social, sugere-se acrescentar aos dados estabelecidos pelo PNAE as seguintes informações:



- Quantidade e nomes dos professores com suas respectivas disciplinas e calendário delas;
- Quantidade de servidores da escola incluindo nome, cargo e horário de trabalho;
- Quantidade de alunos discriminados por série, ano, turma e turno.

A consulta *online* ao portal da transparência para averiguar se os valores contratados são compatíveis com os vigentes no mercado local, resultou no achado de possível sobrepreço nos itens analisados, cujo valor perfaz a quantia de R\$ 31.661,48 correspondente a 30,15% do valor total contratado.

Considerando que o PNAE abrange todo o território nacional, e que no exercício de 2016 o seu orçamento foi de 3,6 bilhões, sendo 30% deste valor investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, para a merenda escolar de mais de 42 milhões de alunos das escolas públicas, a evidência encontrada é um sinal de alerta.

Mas, para minimizar o risco de desvios dos recursos públicos nas diversas formas de contratação para a aquisição de bens e serviços, a sociedade deve aprender a acompanhar tais gastos. A mudança na forma de agir do povo em relação ao que é público, deve ser gradualmente inserida em suas rotinas.

A implantação de *Website* nas escolas públicas consequentemente agirá na formação da ideia de pertencimento no ambiente da gestão escolar, e ajudará no envolvimento das pessoas beneficiadas. Na divulgação da estratégia federal do Governo Digital 2020-2022³¹ o lema é: *O digital não mudará o Brasil. O digital ajudará as pessoas, e estas mudarão o Brasil.*

³¹ Ver em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>



5.4 Caso prático transporte escolar

A Divulgação ativa – que são os dados disponibilizados pelas instituições governamentais de informações de interesse coletivo e geral caracterizada como transparência ativa do poder público, está na forma adequada para a devida compreensão do usuário?

Sendo a informação disponibilizada nos sítios governamentais um conjunto de dados abertos³² com o objetivo de atender que o cidadão acesse, entenda e exerça o controle social na fiscalização do uso do recurso público, está ela, no formato adequado para a sua devida compreensão?

Buscando aplicar a teoria de que as pessoas querem saber só o que a elas se aplica, o caso prático desenvolvido na despesa - transporte escolar é direcionado para os alunos e pais de alunos. O objetivo é passar a informação ao público-alvo beneficiário do serviço, para que seja despertado o seu interesse de participação social, antes, porém, faz-se uma abordagem sobre a interação entre a população e o Estado.

5.4.1 Interação da sociedade com o Estado

A cultura nacional brasileira iniciada a partir da revolução de 1930, englobou na sua primeira fase o desenvolvimento do capitalismo, na segunda ocorreu a renovação cultural e por volta de 1950 o país entrou na fase da cultura de massa. Nesta fase os meios de comunicação definem os gostos, as preferências e o comportamento do homem. A cultura de massas, que significa a homogeneidade de gostos, hábitos e atitudes – indiciando uma padronização da sociedade (BRAGA, p. 20).

³² Dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na Internet e disponibilizados sob licença aberta que permita a sua livre utilização, consumo ou tratamento por qualquer pessoa, física ou jurídica;

Do ponto de vista que, o sistema educacional de um país é a base por excelência, do seu nível cultural (BRAGA, p. 133), o valor da cultura nas mudanças comportamentais, tem relevância fundamental, sendo a educação um ponto de partida que pode se dar por meio das diversas formas que as tecnologias de informação permitem na atualidade.

As soluções do Estado para os problemas de desigualdade social inerentes ao sistema capitalista vigente, só apresentarão resultados se forem priorizados os fatores que estão na base do problema. Ouvir o cidadão na sua singularidade e fornecer informações que ele compreenda é o desafio proposto para a cultura brasileira, esse diálogo é necessário para que haja uma relação de confiança entre as partes. Por uma parte o Estado como responsável e promotor do bem-estar social e, de outra, o cidadão que por meio dos impostos mantém em funcionamento a máquina governamental.

Assim, sendo a cultura predominante a de massa, os meios digitais adequados devem ser utilizados para atrair públicos específicos, no que se pretende divulgar, desde que se faça uso de uma linguagem que o cidadão comum, que não compreende a linguagem técnica sobre execução orçamentária e financeira das entidades públicas, possa compreender o que está disponibilizado nos sítios governamentais via Internet.

5.4.2 Plataforma de cidadania digital – Ceará Transparente

Com a ferramenta digital Ceará Transparente, é possível acessar os repasses financeiros e as despesas realizadas pela gestão pública, obter informações sobre convênios, contratos e licitações, utilizar os canais de ouvidoria e solicitar acesso à informação, ora descritos:

- Ouvidoria Digital – canal para criação de manifestação com fins de registrar sugestão, elogio, solicitação ou reclamação relativa ao poder público. As manifestações são analisadas e encaminhadas para as áreas responsáveis. Além disso, nas informações trazidas pelos cidadãos, podem gerar melhorias e propor mudanças, tal como apontar irregularidades em algum órgão ou entidade.



- Participação cidadã – espaço onde a sociedade civil pode emitir opinião, debater e construir junto com o governo políticas públicas, na qual é possível acompanhar, avaliar, monitorar e participar do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.
- Acesso à Informação – é possível solicitar dados que não constem no site, desde que se preencha um formulário eletrônico, mencionando os dados para os quais se deseja o acesso. Qualquer pedido de informação deve ser respondido no prazo de até 20 dias, podendo esse prazo ser prorrogado, mediante justificativa por mais 10 dias. Caso o pedido de acesso a informação seja negado, o cidadão tem o direito de entrar com recurso no prazo de 10 dias ao Comitê Gestor de Acesso à Informação.

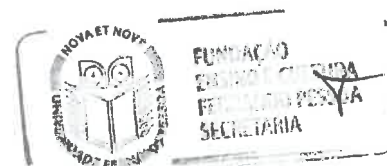
5.4.3 Transporte Escolar – Dados de interesse dos usuários deste serviço

O financiamento do transporte escolar tratado no termo de responsabilidade tem fundamentação legal no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com transporte escolar de alunos da educação básica pública, residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar.

A base legal dos repasses para o transporte escolar se constitui na Lei nº 10.880, de 2004 – Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE (BRASIL) e Resoluções posteriores. Conforme informação no site do FNDE a última atualização de valores que consta é referente ao ano 2014 no total do PNATE/Nacional: 2014 – autorizado R\$ 594.000.000,00 e executado: R\$ 580.717.121,63.

O público-alvo a quem se destina o serviço público transporte escolar no país: 4.547.690 (quatro milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa) alunos em 5.296 (cinco mil duzentos e noventa e seis) municípios.

Os valores são transferidos diretamente para os Estados, ao Distrito Federal e aos municípios em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos entes federados é baseado no censo



escolar do ano anterior X per capita definido e disponibilizado na página do FNDE para consulta.

Partindo do pressuposto, que os alunos precisam de conhecer para usufruir integralmente do serviço de transporte escolar, ou seja, o que eles precisam saber sobre o assunto. O serviço de transporte escolar na zona rural, para o seu devido acompanhamento e fiscalização no nível de linguagem cidadã, aquela que é simples, clara, breve e objetiva, para facilitar o entendimento por todas as pessoas³³, compreenderia os seguintes elementos:

- Onde – Que Município recebe recursos para assegurar o serviço do transporte escolar;
- Objeto – serviço de transporte escolar com o anexo contendo a quantidade e a relação nominal dos alunos;
- Valor – pactuado para a execução do objeto de transporte escolar;
- Vigência do Termo de Responsabilidade – em que período será efetuado o transporte dos alunos;
- Credor – Quem o Município contratou para fazer o serviço de transporte escolar;
- Tipo e quantidades de veículos usados no transporte dos alunos;
- Local e horário de embarque (na ida) e desembarque (na volta) dos alunos;
- Quantidade de alunos transportados diariamente;
- Relação nominal dos alunos por escolas;
- Relação nominal das escolas que terão seus alunos transportados;
- Rotas/itinerários a serem percorridos.

Para responder aos itens acima elaborados, procedeu-se à consulta na plataforma Ceará transparente: <https://www.cge.ce.gov.br/2019/04/15/saiba-quais-os-servicos-disponiveis-na-plataforma-de-transparencia-do-estado>. Os rapasses de recursos para o

³³ Ver em: <http://www.cgu.gov.br/biblioteca-digital/cartilhacidadã>



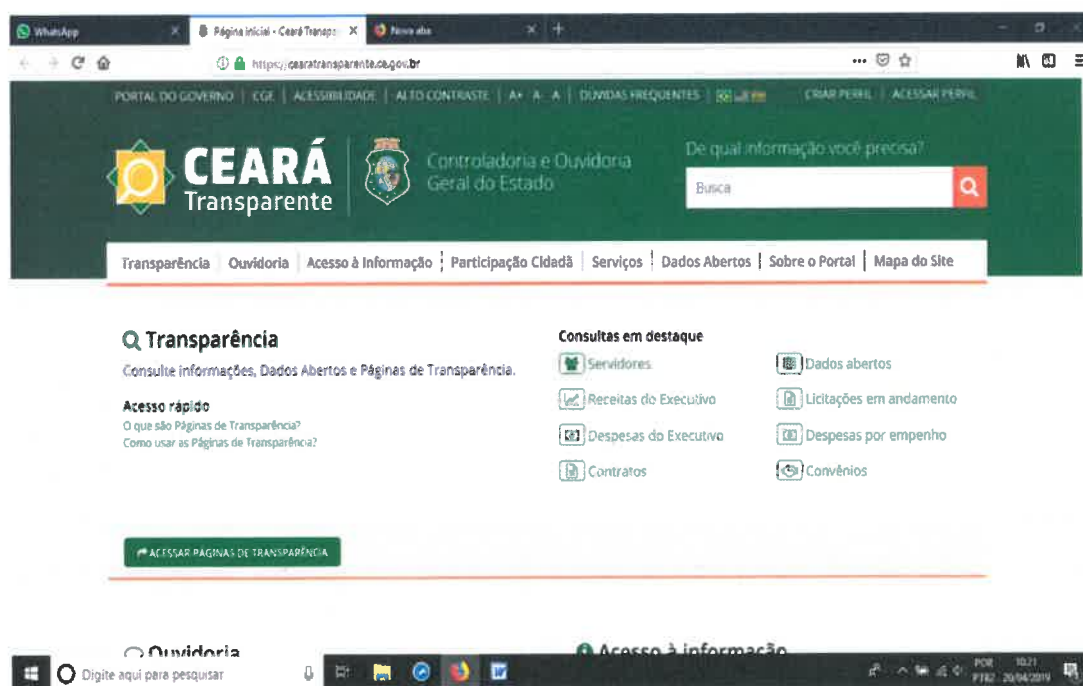
transporte escolar aos municípios são formalizados mediante Termo de Responsabilidade, um congênere do tipo convênio.

Na citada plataforma, pode ser consultado qualquer convênio firmado pelo Estado do Ceará a partir de 2007, na qual constam dados dos convênios com a prefeitura dos municípios, ou convênios de outras entidades, registro de qual serviço que deve ser feito, quanto já foi repassado, e data de conclusão do instrumento.

Deve ser registrado que no Ceará transparente constam as informações relativas aos recursos transferidos do Estado para a esfera municipal, mas, a contratação para a execução do serviço de transporte escolar, como será despesa do município que receberá a verba financeira, constará registrada no seu respectivo portal.

A Figura abaixo apresenta as opções a serem realizadas pelos usuários da plataforma do Ceará Transparente.

Figura 14 – Opções de consulta a Plataforma Ceará Transparente



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>

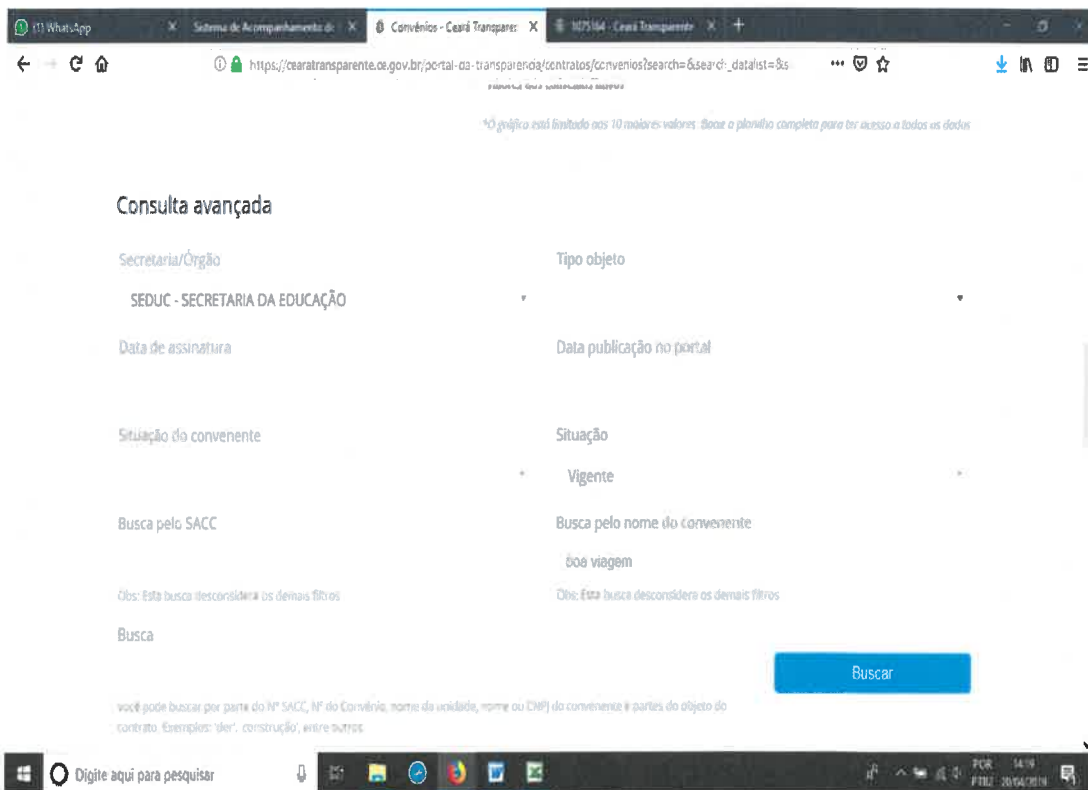


Observou-se que a verba transferida do PNATE ao município de Boa Viagem importa o valor de R\$ 156.671,61 (cento e cinquenta e seis mil, seiscentos e setenta e um reais e sessenta e um centavos) em caráter suplementar o Estado tendo como concedente a SEDUC firmou o termo de responsabilidade no valor de R\$ 1.473.449,31 (um milhão quatrocentos e setenta e três mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e trinta e um centavos).

Dados que devem ser verificados pelo cidadão no portal do município por ocasião do acompanhamento desta despesa pública: Credor (nome do prestador do serviço de transporte escolar); identificação e quantidade de veículos; relação com o nome dos alunos, matrículas e escolas para as quais os alunos serão transportados

Na figura abaixo demonstra-se o passo a passo de como consultar o conveniente por município, no caso, escolhido o município de Boa Viagem, primando pela relevância da amostra, pesquisada na ocasião.

Figura 15 – Como realizar a Consulta por Conveniente



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br/>



A consulta apresentou a relação dos convênios vigentes firmados entre o município de Boa Viagem e a SEDUC – Secretaria Estadual da Educação. A opção recaiu sobre o Termo de Responsabilidade SIC nº 1071519 firmado para a execução no exercício 2019.

De forma que, conforme explicado acima, é possível que o usuário acesse à plataforma do Ceará Transparente e seguindo o passo-a-passo faça a consulta por Município. Entretanto, neste tipo de consulta sobre o recurso repassado pela SEDUC para o ente municipal, as respostas obtidas são limitadas. Pois, a contratação e os demais detalhes para a execução da prestação do serviço de transporte escolar são de responsabilidade do convenente que é o ente municipal.

Na figura 16 são apresentados os dados obtidos da consulta realizada na plataforma ceara transparente tendo como convenente o município de Boa Viagem.

Figura 16 – Convênios do Município de Boa Viagem

Data	ID	Ano	Órgão	Município	Descrição	Valor Original	Valor Repassado	Valor Restante
01/02/2019	1071519	30/2019	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Garantir a execução do transporte dos...	R\$ 1.473.449,31	R\$ 245.574,00	R\$ 0,00
15/02/2018	1041796	30/2018	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Garantir a execução do transporte dos	R\$ 1.215.977,33	R\$ 1.215.977,33	R\$ 1.215.977,33
13/02/2017	1008088	30/2017	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Garantir a execução do transporte dos	R\$ 1.065.977,33	R\$ 1.065.977,33	R\$ 1.065.977,33
18/02/2016	982805	27/2016	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Garantir a execução do transporte dos	R\$ 701.514,67	R\$ 701.514,67	R\$ 701.514,67
10/02/2015	956416	28/2015	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Garantir a execução do transporte dos	R\$ 639.510,22	R\$ 639.510,22	R\$ 639.510,22
01/04/2014	927789	029 /2014	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Transporte escolar dos alunos do Ens	R\$ 525.723,45	R\$ 354.293,00	R\$ 354.293,00
10/03/2008	149224	076716001	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Apoiar o município na participação do	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00	R\$ 30.000,00
30/01/2007	130838	059483001	SEDUC	PREF MUNIC DE BOA VIAGEM	Vaibuzar transporte aos alunos do r	R\$ 372.814,11	R\$ 372.814,11	R\$ 372.814,11

Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>



Na plataforma do Ceará Transparente constam anexados em *upload* os documentos do convênio, que são a íntegra formalizada entre as partes e o plano de trabalho, dos quais se obtiveram os dados:

- Onde – Município de Boa Viagem;
- Objeto – Transporte Escolar dos alunos da educação básica pública;
- Valor – R\$ 1.473.449,31 (um milhão quatrocentos e setenta e três mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e trinta e um centavos);
- Vigência do Termo de Referência – 01/02/2019 até 01/02/2020 – (215 dias letivos);
- Credor – Informação de competência do Município;
- Tipo e quantidades de veículos – Informação de competência do Município;
- Local e horário de embarque e desembarque dos alunos – Informação de competência do Município;
- Quantidade de alunos transportados – 885 (oitocentos e oitenta e cinco) alunos da zona rural.

5.4.4 Análise dos dados obtidos na consulta a plataforma Ceará Transparente

O objetivo é dar conhecimento das informações aos habitantes da zona rural, que o seu município recebeu recursos financeiros para o transporte escolar dos alunos da educação básica pública, e neste caso, o município no plano de trabalho quantificou 885 alunos. A informação para ser útil e facilitar o acompanhamento pela sociedade da despesa pública, deveria demonstrar a relação dos alunos que farão jus ao serviço, a relação das escolas e os trajetos a serem percorridos.

Entretanto, não consta na íntegra formalizada do termo de responsabilidade, nem no plano de trabalho a relação nominal dos alunos, dificultando assim, qualquer rastreamento e comparabilidade na fase de execução da despesa pública. De forma, que surge as seguintes perguntas: Como se procede a divulgação aos alunos e aos seus responsáveis que há transporte escolar disponível? Essa comunicação é executada pelas escolas ou pelo município?



Considerando que são 885 alunos, é fundamental para a atividade de controle social que o plano de trabalho na sua elaboração inclua um anexo com a relação nominal dos alunos, das escolas correspondentes e o número de suas respectivas matrículas. Só assim, o aluno se identificará como parte do processo e esse sentimento de pertencimento é o que vai despertar nele o interesse em conhecer o custo do serviço e quem são os outros alunos beneficiados.

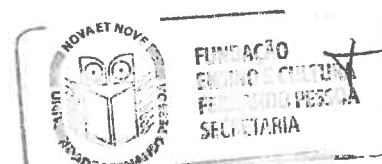
A identificação do prestador do serviço como parte dele, facilita o controle no que se refere em saber quem é quem e quais e quantos são os veículos de transporte contratados. Ao fazer o acompanhamento do serviço ainda na fase de sua realização é possível conferir se de facto ele foi prestado abrangendo todos os beneficiários, caso contrário, é difícil atestar a real execução do serviço, já que se trata de 885 alunos, e por falar em quantidade, cita-se oportunamente a resolução do MEC que disciplina o assunto transporte escolar.

O ANEXO IV – Resolução Nº 035/2007/CD/FNDE do Ministério da Educação – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Programa Caminho da Escola, especifica os ônibus (autocarro) com capacidade para 23, 31 e 44 passageiros.

Então, para o transporte diário de 885 alunos no Município de Boa Viagem, se o transporte ocorrer em um único ônibus com capacidade para 44 passageiros, grosso modo, deverá fazer $(885/44 = 20)$ vinte viagens? Talvez, o transporte seja feito por turnos, ou então sejam vários veículos. No entanto, não é correto analisar por deduções, por isso é que a informação disponibilizada pelos órgãos governamentais deve ser completa, clara e de fácil compreensão para todos.

A informação incompleta não direciona para o verdadeiro entendimento sobre ela, e isso é um obstáculo que deve ser tratado, para que o controle social possa realmente avançar.

Em complemento ao estudo procedeu-se consulta em busca da identificação do prestador do serviço de transporte escolar da educação básica no município de Boa Viagem.



Com acesso ao site <https://www.boaviagem.ce.gov.br/omunicipio.php>. Convém registrar que a população estimada é do município é de 52.521 habitantes, o que o obriga na condição de ente municipal a atender a LAI conforme a transcrição:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito das suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...] § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Da consulta realizada ao site do município de Boa Viagem, constatou-se que não existem contratos firmados para a prestação de serviços de Transporte Escolar, conforme a figura 17.

Figura 17 – Contrato Transporte Escolar do Município de Boa Viagem

CONTRATOS Lista de contratos e aditivos firmados pela entidade.

Início

Campos para pesquisa

Exercício do contrato	Objeto do contrato	Número do contrato
2019	TRANSPORTE ESCOLAR	

Período	Nome do contratado	Modalidade do contrato
01/01/2019 31/12/2020		CONTRATO ORIGINAL

Secretaria

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

Para usar as opções de filtro, escolha o campo para a pesquisa e clique no botão pesquisar

Foram encontradas 0 registros

Lista de contratos

Não existe nenhum CONTRATO cadastrado até a presente data.

Fonte: <https://www.boaviagem.ce.gov.br/contratos.php?ano=2019&Obj=TRANSPORTE+ESCOLAR&Num=&dtini=01%2F01%2F2019&dtfim=31%2F12%2F2020&credor=&tpcont=1&secr=6>



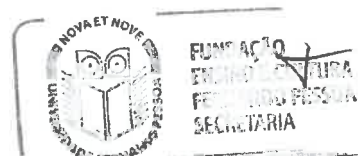
Registre-se que, a plataforma Ceará transparente apresenta as informações da sua competência legal, as quais são, do poder executivo estadual. Porém, o que é de responsabilidade do referido município e não consta no seu portal da transparência integralmente, é que deixa dúvidas, se a despesa foi de facto contratada/executada, ou se encontra classificada de forma divergente da despesa de transporte escolar.

Convém lembrar que as informações fundamentais para o exercício do controle social e da prática da fiscalização dos recursos públicos, devem ser planejadas na ocasião em que tal recurso é formalmente destinado para a satisfação do bem comum. Como por exemplo, colocar em anexo ao plano de trabalho relativo ao termo de responsabilidade a relação nominal dos alunos que farão jus ao serviço de transporte escolar e o número das suas respectivas matrículas e escolas correspondentes.

Decerto que a informação disponibilizada nos sítios governamentais para cumprir o objetivo de atender ao cidadão, permite o acesso, entretanto, para cumprimento da etapa de interpretação e de controle social na fiscalização do adequado uso dos recursos públicos, é necessário que tais informações, sejam adaptadas para esse público usuário, possa compreender melhor e fazer comparações dos dados provenientes das informações.

Também, é importante que as esferas federal, estadual e municipal estabeleçam um padrão para os dados a serem expostos, com o objetivo de facilitar a devida compreensão por parte dos usuários. As informações disponibilizadas à sociedade, independentemente dos objetos a serem acompanhados, deverão possibilitar meios para a sua comparabilidade. A expectativa é que os cidadãos façam abordagens nas quais não seja necessário o conhecimento técnico para identificar as possíveis irregularidades, se houver.

A obtenção dessas informações por meio dos sítios governamentais com o uso de dados que possam permitir a comparação dos objetos/serviços públicos, contribuirá para o avanço do controle social. Pois, ainda que exista o distanciamento entre os usuários das políticas públicas e a gestão destas, deve ser incentivado o interesse deles, já que são eles os prejudicados nos casos de qualquer prática lesiva que comprometa a entrega do bem ou serviço.



E por falar na necessidade de envolvimento da sociedade na gestão pública, MIRANDA (2021)³⁴ declara que a pandemia aprofundou a crise e tornou ainda mais visível a realidade cruel na qual vive boa parte da população brasileira, mais da metade da população, 125 milhões de pessoas pediu o auxílio emergencial.

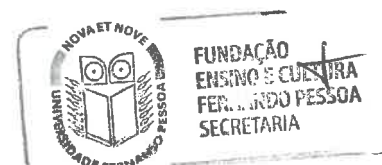
A solidariedade de quem não precisa utilizar os serviços básicos prestados pelo Estado, pode ser um indutor das mudanças sociais em favor daqueles que necessitam para a sua sobrevivência dos direitos que consagram o interesse público.

5.5 Resumo do capítulo

Para que as averiguações acima propostas possam ser realizadas, a escola deve disponibilizar as informações que permitam tais verificações. No portal da transparência é possível consultar o valor das aquisições referentes à despesa pública merenda escolar, e a exportação dos dados orçamentários individuais relativos a cada unidade escolar para os seus sítios eletrônicos, além de criar uma imagem institucional própria, vai gerar na comunidade escolar a ideia de pertencimento.

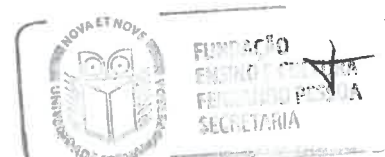
Devem ser demonstrados dados que permitam a comparabilidade de preços, quantidades e tipos de alimentos adquiridos e a quantidade de alunos da escola beneficiada. Com a possibilidade desses dados mais específicos no *Website* de cada escola, tais informações em conjunto com ações educativas em cidadania, criariam nos alunos e na comunidade escolar, o interesse em acompanhar a despesa pública merenda escolar. Cabe esclarecer que tal informação seria gerada a partir do portal da transparência.

³⁴ Fonte: Carta Aberta sobre a PEC 32 de iniciativa da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD), disponível em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/carta-aberta-questiona-reforma-administrativa-pec-32-2020-deputados-membros-da-ccj/>



Diante do que foi discutido nos tópicos resultado de uma consulta básica no sítio eletrônico institucional do município de Boa Viagem, revela-se que a divulgação ativa de informações de interesse coletivo que se caracteriza como transparência ativa, ainda não se encontra adequadamente no formato que possibilite a qualquer usuário obter informações completas sobre o transporte escolar.

A transparência passiva (busca realizada pelo cidadão) para se firmar como parte das rotinas da população necessita que a transparência ativa (disponibilidade por parte dos órgãos e entidades de ofício) se apresente de forma mais clara e simples – entendido aqui que claro e simples não deve se restringir apenas a texto, mas, contar com a inclusão de símbolos, cores, artificios que tornem a informação atrativa e mais fácil de descobrir, de decodificar e de entender.



Capítulo VI – Proposta de um modelo de disponibilização de informação da despesa pública escolar que possibilite a realização do controle cidadão

6.1 Introdução

A despesa pública divulgada no governo digital deve atender a um conjunto de requisitos ou a um processo associado com a forma como cada usuário pode explorar os recursos digitais oferecidos para ter condições de comparar a informação e exercer o controle social, ou seja, que facilite a sua compreensão e ação crítica.

Nesta linha, o controle social é um complemento indispensável ao controle interno e externo realizado pelas instituições, que executam auditorias e fiscalizações, e o controle cidadão seria por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o Estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado (CGU, 2011).

Para acompanhar a regularidade do gasto público, é necessário que a sociedade receba orientações sobre como podem fazer a fiscalização das despesas públicas além disso, a informação deve atender a padrões de compreensibilidade.

Para que a informação se enquadre como detalhada, ela deve ser demonstrada no nível de classificação do item da despesa, com nomenclatura, valor, data de aquisição ou contratação. A seguir faz-se um esboço de um modelo de disponibilização de informação precisa, oportuna e completa que atenda aos critérios simples e compreensível, no elemento de despesa merenda escolar:

6.2 Principais informações sobre as escolas estaduais

Conforme informação disposta no site da SEDUC (2021) da Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação – COAVE Célula de Gestão de Dados e Avaliação – CEGDA, a rede estadual cearense conta com 717 escolas, sendo 168 em Fortaleza e 549 nos municípios cearenses (dados atualizados a 2018).

Na consulta à plataforma Ceará transparente, observou-se que constam nas despesas de gêneros alimentícios (merenda escolar), as aquisições realizadas também para os municípios, Caucaia, Maracanaú, Crato, Itarema, Trairi, entre outros, o que corrobora a proposta de se demonstrar essa despesa por escola, para facilitar aos atores sociais o envolvimento com a informação que lhe é familiar, próxima e cujo contexto os impacte na sua atividade – logo, tornando estes autores, os primeiros interessados, mas capazes de uma análise crítica da informação.

O desenvolvimento da pesquisa não se direcionou para a construção de um *Website* nas escolas públicas, contudo, no decorrer da trajetória surgiu por diversas vezes a necessidade de que as escolas tenham a sua identidade institucional nos meios de comunicação, de modo a que elas existam, também no governo digital, com o objetivo de aproximar o público-alvo com a sua gestão.

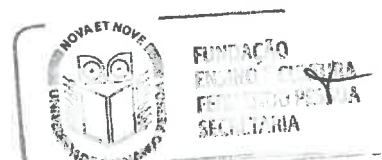
Naturalmente, que para a proposição de tal mecanismo, a criação de *Website*, entende-se que é necessário um estudo prévio que aponte para as diretrizes, custo, diálogos com a ETICE – Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará e levantamento sobre a existência no âmbito federal, estadual e municipal do país.

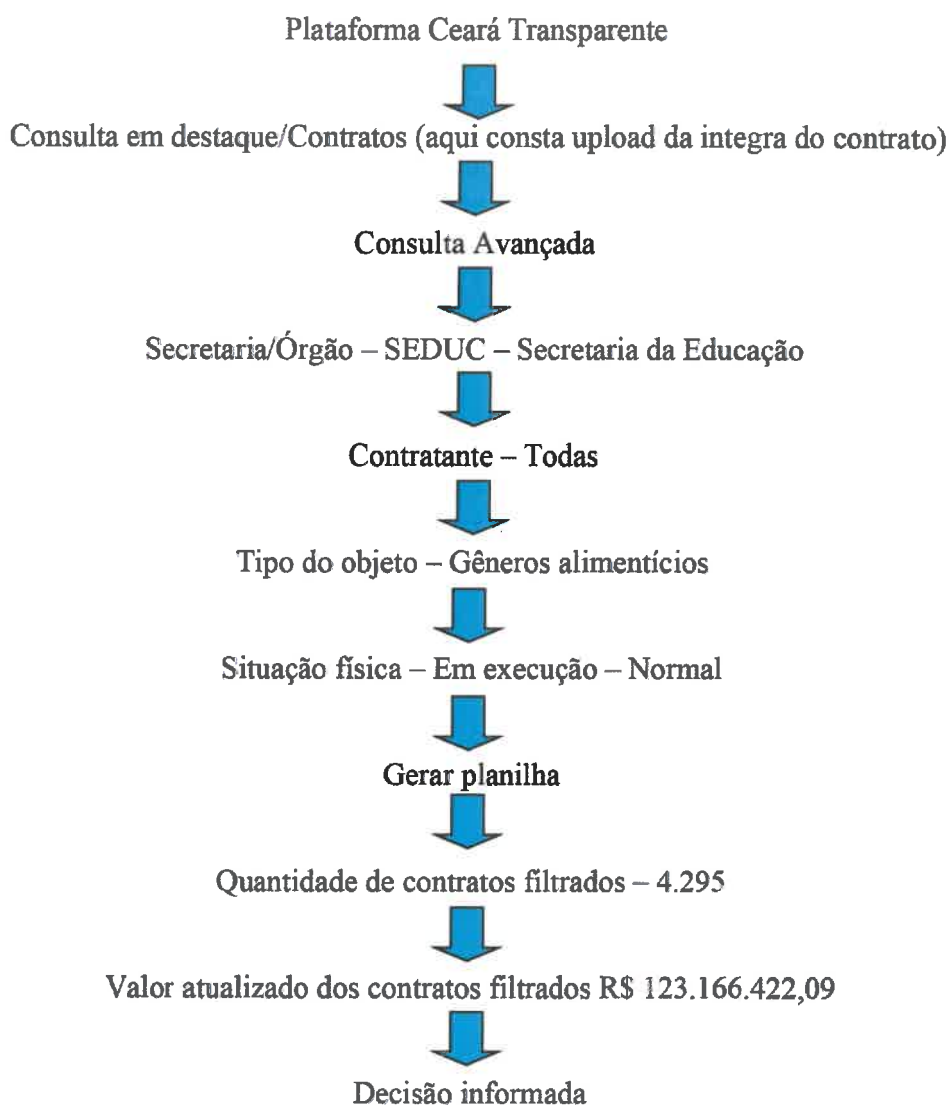
Entretanto, considerando a adesão do público jovem às tecnologias, *Website* nas escolas é uma forma pedagógica de atrair os cidadãos que serão os dirigentes do futuro, para o compromisso de construção e mudança cultural.

No tópico a seguir será explanada a forma de se efetuar consulta à plataforma digital do governo estadual em busca de informações da despesa merenda escolar, das escolas da rede pública estadual.

6.3 Modelo existente de consulta de dados sobre a despesa merenda escolar

O usuário acessa de qualquer sítio institucional dos órgãos ou entidades do poder executivo a plataforma Ceará transparente e segue os seguintes passos:





As informações obtidas são: Data de assinatura:09/06/2022; nº SACC:1215357; contrato:05/2022; Secretaria: SEDUC; Órgão contratante: EEM Francisco Moreira Filho; contratado: Mirian Tarcia Ribeiro; objeto: Aquisição de gêneros alimentícios; valor atualizado: 3.200,00; valor empenhado:0,00 e valor pago: 0,00. Destaque-se que o campo órgão contratante não é a SEDUC e sim a Escola EEM Francisco Moreira Filho, o que sinaliza para a viabilidade de se importar esses dados via sistema, apenas por escolas, o que vai tornar a informação mais específica.

6.4 Modelo proposto de consulta de dados sobre a despesa merenda escolar

O usuário acessa de qualquer sítio institucional dos órgãos ou entidades do poder executivo a plataforma Ceará transparente e segue os seguintes passos:



EEFM Professor Plácido Aderaldo Castelo – Gêneros alimentícios – Contratado:
Cooperativa Agropecuária e de Serviços Nossa Senhora Aparecida – COOPAAGRO.

Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios; Valor: R\$ 105.019,20; Assinatura do Contrato: 02/04/2018; Término do Contrato: 13/04/2019; Contrato nº 003/2018 SIC nº 1040585.

6.5 Diferenças entre o modelo proposto e o atual: Passo a passo com base no modelo sugerido

Em face da discussão realizada, são a seguir listadas as diferenças para a estratégia de pesquisa sugerida:

- No segundo passo da consulta à plataforma, em vez do usuário ir pesquisar em contratos, ele faz a busca em despesas do poder executivo;
- No terceiro passo, faz-se a consulta específica, que trará menos informações, pois a pesquisa avançada, requer a utilização de mais filtros;
- No quarto passo não se busca a Secretaria – SEDUC e sim a escola que o público-alvo conhece como órgão contratante Escola estadual Nome/Razão Social e CNPJ;
- No quinto passo ao contrário de se efetuar a consulta por Tipo do objeto - Gêneros alimentícios, faz-se por Item da Despesa – Merenda Escolar;
- No sexto passo, os dados objeto de busca virão por exercício financeiro, com a opção de se escolher os vigentes, vencidos, concluídos, bloqueados;
- No sétimo passo é onde se encontra a principal informação, que é o *upload* do contrato formalizado no qual constam os itens adquiridos, com quantidades, valor unitário e valor total;
- No oitavo passo os dados são obtidos da leitura dos termos do contrato, os números que possibilitam a realização dos cálculos, bem, como a vigência, a forma de entrega da mercadoria, etc.

Registre-se, que em consulta aos contratos, constatou-se que nem todos trazem em seu teor a especificação completa da quantidade e dos preços unitários, que permitam o cálculo do valor total contratado.

Neste caso, em que não se padroniza a elaboração do contrato, a SEDUC deve encontrar uma forma de dar transparência do valor unitário dos itens a serem adquiridos. A situação encontrada refere-se ao Contrato SIC nº 1217528 (07/2022).

Como a transação comercial recai sobre as cooperativas familiares, decerto a emissão da nota fiscal não seja imediata, e as frutas e legumes tenham um cronograma de entregas parcial, o que não exige a SEDUC de demonstrar todos os itens contratados, com a respectiva quantidade, preço unitário e o valor total a ser pago.

O objetivo é enxugar a informação, ajudar o usuário a encontrar o que procura nos documentos digitais com menos dificuldade, e se for para aumentar a facilidade uso, o mais adequado é uma planilha/tabela onde constem todos os dados que compõem a nota fiscal, isso, na ausência da emissão da mesma.

Estas informações deverão ser disponibilizadas por quem está adquirindo a merenda escolar.

6.6 Despesa transporte escolar no município de Boa Viagem

O transporte escolar no país atende a 4.547.690 (quatro milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, seiscentos e noventa) alunos em 5.296 (cinco mil duzentos e noventa e seis) municípios. No exercício de 2014 o PNATE/Nacional: 2014 – autorizou o valor de R\$ 594.000.000,00 tendo sido executado: R\$ 580.717.121,63.

Constitui-se relevante o gasto com transporte escolar para os alunos da zona rural, o que ratifica a necessidade do acompanhamento do mesmo. O Estado do Ceará, mediante o instrumento formal Termo de Responsabilidade, repassa os valores para esse tipo de despesa aos municípios, que tem autonomia para contratar, sendo obrigados a dar transparência nos seus respectivos portais.

No caso prático empreendido no decorrer desta pesquisa, conforme relatado no capítulo IV, foi acompanhado via governo digital o Termo de Responsabilidade SIC n.º 1071519, para o município de Boa Viagem, executado em 2019.



Da avaliação, verificou-se que as informações que são de competência do governo estadual estão disponíveis na plataforma, entretanto, no portal do município de Boa Viagem, não há, informação que possibilite identificar a realização da despesa.

6.6.1 Quais são as informações relativas ao transporte escolar que devem estar disponíveis nos municípios cearenses.

Faltaram as seguintes informações, no portal da transparência do Município de Boa Viagem:

- A despesa transporte escolar com valor menor ou igual a R\$ 1.473.449,31 (um milhão quatrocentos e setenta e três mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e trinta e um centavos);
- Credor/Fornecedor ou Contratado para realizar o transporte dos alunos;
- Tipo e quantidades de veículos que serão utilizados no transporte dos alunos;
- Local e horário de embarque (ida) e desembarque (volta) dos alunos;
- Quantidade de alunos transportados diariamente;
- Relação com o nome dos alunos por escolas;
- Relação com o nome das escolas que terão seus alunos transportados;
- Rotas/itinerários a serem percorridos.

Todo recurso público requer a prestação de contas da sua regular utilização, assim, os portais da transparência, contribuem para essa obrigação legal dos gestores públicos.

6.7 Resumo do capítulo

O capítulo relata a quantidade de escolas públicas estaduais e propõe com base na pesquisa desenvolvida, alterações na forma de disponibilização das informações sobre a despesa merenda escolar. Antes, porém, descrevendo como efetuar a consulta a mencionada despesa no modelo atual.

Também discorre comparativamente nas diferenças entre os modelos, dando ênfase à necessidade de tornar a transparência algo fácil de se utilizar – já que está ao alcance de muitos cidadãos.

Por fim, trata da despesa transporte escolar chamando a atenção para a relevância do valor repassado pelo PNATE. E acrescenta itens que devem ser extraídos das contratações do transporte escolar e disponibilizados no portal da transparência do município de Boa Viagem, com o objetivo de resguardar o interesse social.

Verifica-se assim, que o simples rearranjo de informação – que até possa estar já disponibilizada – pode contribuir de forma significativa para incrementar o controle social. Em complemento, as estratégias de pesquisa e procura de dados pode igualmente, contribuir de forma decisiva para a sua compreensão e utilidade. Neste capítulo foram expressas estas posições, acreditando-se que é possível criar estratégias de pesquisa que tornem o controle social mais efetivo, utilizando os mecanismos de disponibilização de informações existentes, nomeadamente os portais de transparência.



Capítulo VII – Apresentação dos resultados

7.1 Introdução

Este capítulo trata dos resultados encontrados a partir da pesquisa realizada nos sítios eletrônicos do governo digital da União, Estado do Ceará e municípios, na busca relacionada aos objetivos previstos. Primando pela descrição do cumprimento da funcionalidade do governo digital dos elementos constitutivos nos aspectos normativos e tecnológicos, considerando a importância para que a sua estrutura desempenhe a missão para a qual foi instituída.

Os capítulos anteriores foram estruturados de acordo com a revisão da literatura relacionada ao controle social, à corrupção pública, ao governo digital no contexto social brasileiro e na descrição das funcionalidades e consultas na plataforma Ceará Transparente, das informações que caracterizam o acompanhamento das despesas públicas, com a aplicação de caso prático de consultas nos tipos de despesas merenda e transporte escolar.

Também foram consideradas as consultas que podem ser efetuadas nos portais municipais cearenses, objetos da amostra aleatória, considerando a inviabilidade de se proceder à consulta aos 184 municípios deste Estado. Importante frisar, que, foi seguida a diretriz do objetivo geral de averiguar em que medida o governo digital, contribui para o controle social incidente sobre as informações dos atos da administração pública afetas às despesas públicas, na prevenção da corrupção pública com foco nas seguintes perspectivas:

- A transparência pública favorece o desenvolvimento do controle social em decorrência da possibilidade da utilização das suas informações no acompanhamento das despesas públicas e conseqüentemente contribui na prevenção da corrupção pública;
- É possível a Administração pública promover a prevenção da corrupção pública mediante o engajamento da sociedade nas atividades de controle social;

- As informações de interesse público são divulgadas em linguagem de fácil compreensão.

7.2 Principais informações sobre a corrupção no contexto nacional

O Referencial de Combate à Fraude e Corrupção – TCU/2017 ao conceituar fraude e corrupção, afirma que não existe um consenso internacional sobre a definição desses termos e que cada país ou entidade internacional define-os conforme seu contexto jurídico. As citações transcritas a seguir derivam do referido Manual.

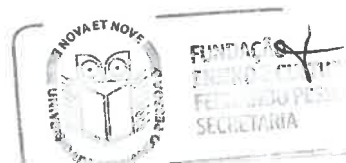
Pela Norma ISA 240 da Iaasb³⁵, fraude é um *“ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal”*

Nas Normas Brasileiras de Contabilidade, o termo fraude se refere ao ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. A fraude pode ser caracterizada por manipulação, falsificação ou alteração de registros ou documentos, de modo a modificar os registros de ativos, passivos e resultados; apropriação indébita de ativos; supressão ou omissão de transações nos registros contábeis; registro de transações sem comprovação; e aplicação de práticas contábeis indevidas. (TCU/2017b, p. 14)

Fraudes podem ocorrer por ação (intenção) ou omissão, o benefício pode ser para o agente ou para terceiros, o ganho pode ser direto que é o mais comum, ou indireto no qual há o recebimento de vantagens, sem valoração financeira.

Na legislação penal brasileira, em sentido estrito, a corrupção se apresenta de duas formas: corrupção ativa e corrupção passiva, que sucintamente significam oferecer ou solicitar alguma vantagem indevida, respectivamente. No cotidiano, contudo, a corrupção é um termo guarda-chuva que abriga diversas outras condutas. O digrama abaixo, de autoria do Ministério Público Federal (MPF), relaciona as condutas que caracterizam o comportamento corrupto pelo ordenamento nacional, e incluem tanto as infrações penais quanto civis e administrativas (Idem, 2017b).

³⁵ *International Auditing and Assurance Standards Board* é um órgão normalizador independente, definindo padrões internacionais para auditoria, controle da qualidade, avaliação e serviços relacionados, facilitando a convergência das normas nacionais e internacionais.



Um conceito relevante é o de corrupção sistêmica, que segundo o Referencial-TCU/2017, é quando a corrupção é criada ou estimulada pelo próprio sistema, veja-se:

[...] se concretiza em razão de suas ineficiências, falta de rigor e excesso de informalidade (ou de burocracia). Nessas situações, o pagamento de suborno é prática corrente, tanto para se obter serviços regulares como para burlar as normas aplicáveis (Ibidem, p. 16).

Reflete-se que neste tipo de ocorrência, por ser sistêmica (estrutural), há um alto nível de tolerância para as práticas corruptas, tanto por parte dos agentes públicos como por parte da população, configurando não existir neste tipo de ocorrência supervisão da instituição, nem atuação da sociedade e da mídia. Na figura seguinte constam as práticas de condutas que fazem parte do gênero corrupção.

Figura 18 – Condutas que fazem parte do gênero “corrupção”



Fonte: MPF (2016)

Fonte: TCU/Referencial de Combate à Fraude e Corrupção/2017

As condutas especificadas na figura diagrama, elaborada pelo Ministério Público Federal, podem ser agrupadas pela definição “corrupção” adotada pela transparência internacional “*corrupção é o abuso do poder confiado para ganhos privados.*” Os crimes acima relacionados são tipificados no Código Penal Brasileiro como crimes praticados

por funcionário público contra a administração em geral, para melhor entendimento faz-se oportunamente a transcrição do conceito de cada um, conforme o CPB (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), a lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) e o decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967:

- **Advocacia administrativa**

Art. 321 – Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário:

Pena – detenção, de um a três meses, ou multa.

Parágrafo único – Se o interesse é ilegítimo:

Pena – detenção, de três meses a um ano, além da multa.

- **Corrupção ativa em transação comercial internacional**

Art. 337-B. Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a funcionário público estrangeiro, ou a terceira pessoa, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício relacionado à transação comercial internacional: (Incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002).

Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002).

Parágrafo único. A pena é aumentada de 1/3 (um terço), se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário público estrangeiro retarda ou omite o ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional (Incluído pela Lei nº 10.467, de 11.6.2002).

- **Crimes da lei de licitação**

Contratação direta ilegal (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Frustração do caráter competitivo de licitação (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Patrocínio de contratação indevida (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-G. Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública, dando causa à instauração de licitação ou à celebração de contrato cuja invalidação vier a ser decretada pelo Poder Judiciário: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

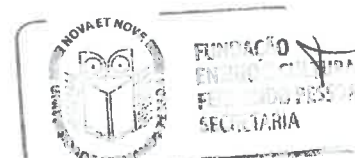
Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Modificação ou pagamento irregular em contrato administrativo (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-H. Admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem, inclusive prorrogação contratual, em favor do contratado, durante a execução dos contratos celebrados com a Administração Pública, sem autorização em lei, no edital da licitação ou nos respectivos instrumentos contratuais, ou, ainda, pagar fatura com preterição da ordem cronológica de sua exigibilidade: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Perturbação de processo licitatório (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).



Art. 337-I. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de processo licitatório: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Violação de sigilo em licitação (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-J. Devassar o sigilo de proposta apresentada em processo licitatório ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – detenção, de 2 (dois) anos a 3 (três) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Afastamento de licitante (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-K. Afastar ou tentar afastar licitante por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – reclusão, de 3 (três) anos a 5 (cinco) anos, e multa, além da pena correspondente à violência (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se abstém ou desiste de licitar em razão de vantagem oferecida (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Fraude em licitação ou contrato (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-L. Fraudar, em prejuízo da Administração Pública, licitação ou contrato dela decorrente, mediante: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021)

I – entrega de mercadoria ou prestação de serviços com qualidade ou em quantidade diversas das previstas no edital ou nos instrumentos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

II – fornecimento, como verdadeira ou perfeita, de mercadoria falsificada, deteriorada, inservível para consumo ou com prazo de validade vencido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

III – entrega de uma mercadoria por outra; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

IV – alteração da substância, qualidade ou quantidade da mercadoria ou do serviço fornecido; (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

V – qualquer meio fraudulento que torne injustamente mais onerosa para a Administração Pública a proposta ou a execução do contrato: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Contratação inidônea (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-M. Admitir à licitação empresa ou profissional declarado inidôneo: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 3 (três) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

§ 1º Celebrar contrato com empresa ou profissional declarado inidôneo: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – reclusão, de 3 (três) anos a 6 (seis) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

§ 2º Incide na mesma pena do caput deste artigo aquele que, declarado inidôneo, venha a participar de licitação e, na mesma pena do § 1º deste artigo, aquele que, declarado inidôneo, venha a contratar com a Administração Pública (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Impedimento indevido (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-N. Obstar, impedir ou dificultar injustamente a inscrição de qualquer interessado nos registros cadastrais ou promover indevidamente a alteração, a suspensão ou o cancelamento de registro do inscrito: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).
Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Omissão grave de dado ou de informação por projetista (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-O. Omitir, modificar ou entregar à Administração Pública levantamento cadastral ou condição de contorno em relevante dissonância com a realidade, em frustração ao caráter competitivo da licitação ou em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, em contratação para a elaboração de projeto básico, projeto executivo ou anteprojeto, em diálogo competitivo ou em procedimento de manifestação de interesse: (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Pena – reclusão, de 6 (seis) meses a 3 (três) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

§ 1º Consideram-se condição de contorno as informações e os levantamentos suficientes e necessários para a definição da solução de projeto e dos respectivos preços pelo licitante, incluídos sondagens, topografia, estudos de demanda, condições ambientais e demais elementos ambientais impactantes, considerados requisitos mínimos ou obrigatórios em normas técnicas que orientam a elaboração de projetos (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

§ 2º Se o crime é praticado com o fim de obter benefício, direto ou indireto, próprio ou de outrem, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

Art. 337-P. A pena de multa cominada aos crimes previstos neste Capítulo seguirá a metodologia de cálculo prevista neste Código e não poderá ser inferior a 2% (dois por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta (Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021).

- **Corrupção eleitoral**

Art. 359-N. Impedir ou perturbar a eleição ou a aferição de seu resultado, mediante violação indevida de mecanismos de segurança do sistema eletrônico de votação estabelecido pela Justiça Eleitoral: (Incluído pela Lei nº 14.197, de 2021) (Vigência).

Pena – reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

- **Corrupção ativa**

Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).

Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

- **Corrupção passiva**

Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003).

§ 1º – A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º – Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena – detenção, de três meses a um ano, ou multa.

- **Concussão**

Art. 316 – Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.



- **Condescendência criminosa**

Art. 320 – Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o facto ao conhecimento da autoridade competente:

Pena – detenção, de quinze dias a um mês, ou multa.

- **Emprego irregular de verbas ou rendas públicas**

Art. 315 – Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena – detenção, de um a três meses, ou multa.

- **Facilitação de contrabando ou descaminho**

Descaminho

Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

§ 1º Incorre na mesma pena quem: (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

I – Prática navegação de cabotagem, fora dos casos permitidos em lei; (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

II – prática facto assimilado, em lei especial, a descaminho; (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

III – vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira que introduziu clandestinamente no País ou importou fraudulentamente ou que sabe ser produto de introdução clandestina no território nacional ou de importação fraudulenta por parte de outrem; (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

IV – adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria de procedência estrangeira, desacompanhada de documentação legal ou acompanhada de documentos que sabe serem falsos (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

§ 2º Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

§ 3º A pena aplica-se em dobro se o crime de descaminho é praticado em transporte aéreo, marítimo ou fluvial (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

Contrabando

Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida: (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

§ 1º Incorre na mesma pena quem: (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014)

I – pratica facto assimilado, em lei especial, a contrabando; (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

II – importa ou exporta clandestinamente mercadoria que dependa de registro, análise ou autorização de órgão público competente; (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

III – reinsere no território nacional mercadoria brasileira destinada à exportação; (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

IV – vende, expõe à venda, mantém em depósito ou, de qualquer forma, utiliza em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira; (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

V – adquire, recebe ou oculta, em proveito próprio ou alheio, no exercício de atividade comercial ou industrial, mercadoria proibida pela lei brasileira (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

§ 2º – Equipara-se às atividades comerciais, para os efeitos deste artigo, qualquer forma de comércio irregular ou clandestino de mercadorias estrangeiras, inclusive o exercido em residências (Incluído pela Lei nº 4.729, de 14.7.1965).

§ 3º A pena aplica-se em dobro se o crime de contrabando é praticado em transporte aéreo, marítimo ou fluvial (Incluído pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014).

- **Inserção de dados falsos em sistemas de informação**

Art. 313-A. Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000):

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

- **Modificação ou alteração não autorizada de sistema de informação**

Art. 313-B. Modificar ou alterar, o funcionário, sistema de informações ou programa de informática sem autorização ou solicitação de autoridade competente (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000):

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

Parágrafo único. As penas são aumentadas de um terço até a metade se da modificação ou alteração resulta dano para a Administração Pública ou para o administrado (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

- **Peculato**

Art. 312 – Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa.

§ 1º – Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

Peculato culposo

§ 2º – Se o funcionário concorre culposamente para o crime de outrem:

Pena – detenção, de três meses a um ano.

§ 3º – No caso do parágrafo anterior, a reparação do dano, se precede à sentença irrecorrível, extingue a punibilidade; se lhe é posterior, reduz de metade a pena imposta.

Peculato mediante erro de outrem

Art. 313 – Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem:

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa.

- **Prevaricação**

Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal (Vide ADPF 881):

Pena – detenção, de três meses a um ano, e multa.

Art. 319-A. Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público, de cumprir seu dever de vedar ao preso o acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo (Incluído pela Lei nº 11.466, de 2007):



Pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

- **Tráfico de Influência**

Art. 332 – Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995):

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995).

Parágrafo único – A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário (Redação dada pela Lei nº 9.127, de 1995).

- **Violação de sigilo funcional**

Art. 325 – Revelar facto de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena – detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o facto não constitui crime mais grave.

§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública; (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000).

- **Improbidade administrativa**

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente (Lei 8.429/92).

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

- **Crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores**

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I – Apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;



- II – utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;
- III – desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;
- IV – empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;
- V – ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;
- VI – deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;
- VII – Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;
- VIII – Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- IX – Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- X – Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- XI – Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;
- XII – Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;
- XIII – Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;
- XIV – Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;
- XV – Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei;
- XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo facto gerador ainda não tenha ocorrido (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou (Incluído pela Lei 10.028, de 2000);
- XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei (Incluído pela Lei 10.028, de 2000):



§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Decreto-Lei nº 201, de 27/02/1967).

Sobre essa temática, reafirme-se, que a legislação do país é extensa e que as instituições de controle são atuantes, o que precisa acontecer é o envolvimento e interesse da população com o que é público, existindo o envolvimento e o sentimento de pertencimento de cada um é que ocorrerá a mudança cultural de descaso (desinteresse) com o que é público.

É importante lembrar que as instituições são formadas por pessoas, e é na conduta humana que se encontram os elementos ética, honestidade, integridade, justiça e solidariedade, entre outros, razão que justifica os projetos de formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, em busca da mudança cultural incutida nas pessoas que se valem da impunidade, pois o dever de zelar pelo que é público é de todos.

7.3 Informações relativas aos acessos e consultas ao portal estadual

A sociedade cearense conta no nível do poder executivo estadual com a ferramenta digital Ceará Transparente e no nível municipal (184 municípios) com o portal da transparência, conforme estabelecido na Lei 12.527/2011:

[...] Art. 8º 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.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na Internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Adicionalmente, o Ceará Transparente também é acessível em qualquer sítio eletrônico dos órgãos/entidades públicas do poder executivo estadual e para fins de ilustração, a seguir expõe-se o que o portal da transparência disponibiliza:



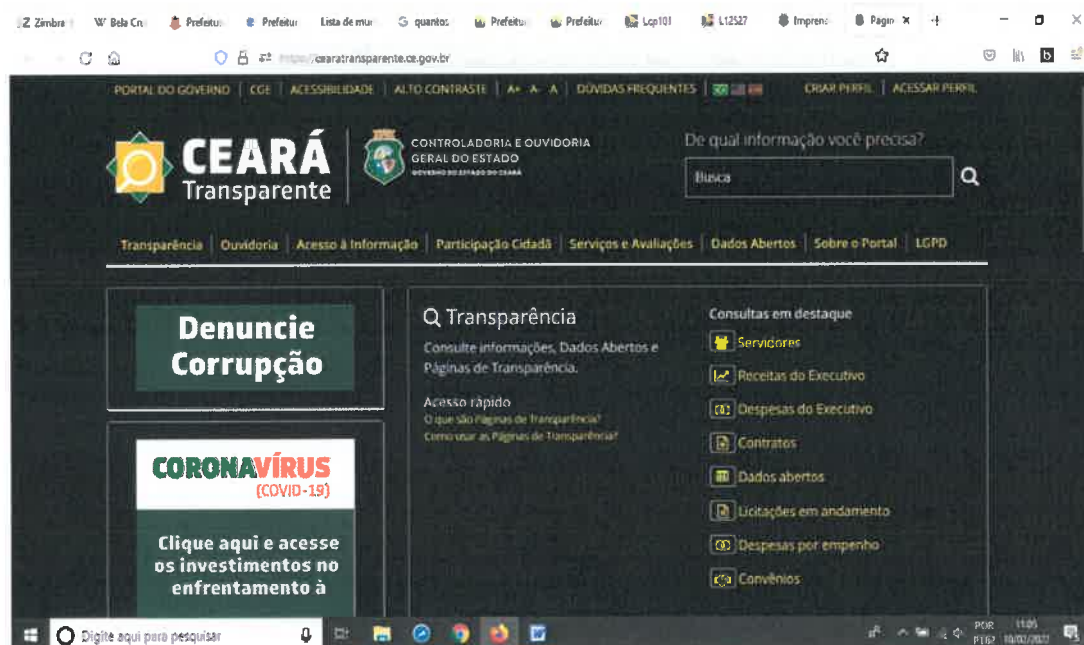
Figura 19 – Tela de acesso ao Ceará Transparente



Fonte: <https://www.funcap.ce.gov.br/>

Para exemplificar como fazer as consultas, é apresentada a seguir a figura que representa a tela inicial de acesso:

Figura 20 – Tela inicial de Consulta ao Ceará Transparente



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>

Ao selecionar a aba transparência a plataforma oferece as seguintes opções: Acessar transparência; o que é transparência, mapas interativos, notícias, iniciativas da sociedade e novidades, conforme se observa na figura 21:

Figura 21 – Tela de Consulta na aba Transparência



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>

Na opção da aba ouvidoria as informações são: Acessar a ouvidoria, fazer nova manifestação, acompanhar manifestação e o que é ouvidoria, conforme se verifica na figura 22.



Figura 22 – Tela de Consulta constante na aba Ouvidoria



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>

Veja-se que na figura abaixo ao clicar na aba Acesso a informação surgem as sub abas com as opções de: Acessar acesso a informação; nova solicitação; acompanhar solicitação e o que é acesso a informação.

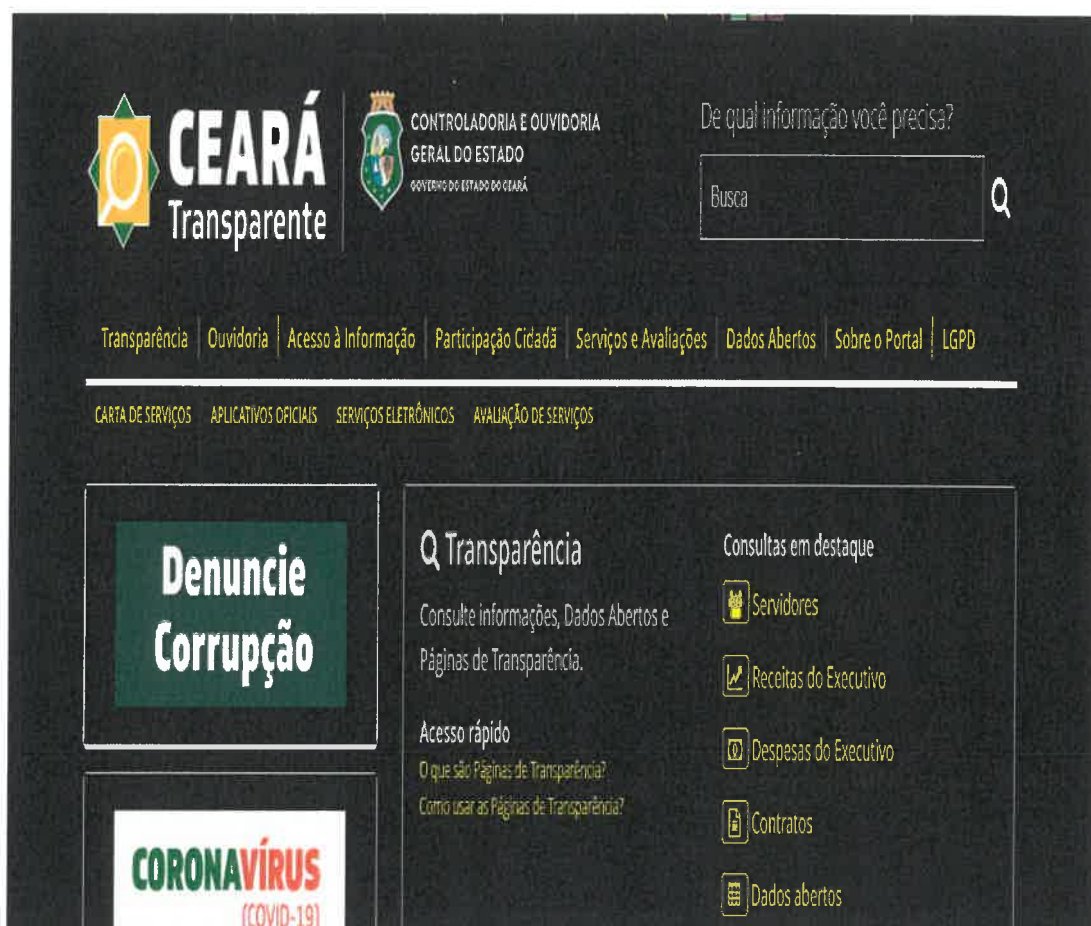
Figura 23 – Tela de Consulta constante na aba Acesso a Informação



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>

Conforme se verifica na figura seguinte ao consultar Serviços e Avaliações as opções são: carta de serviços do cidadão³⁶; aplicativos oficiais; serviços eletrônicos; avaliação de serviços.

Figura 24 – Tela de Consulta na aba Serviços e Avaliações



Fonte: <https://ceartransparente.ce.gov.br>

As figuras foram apresentadas com a meta de clarificar as principais opções de consulta ao Ceará Transparente conforme as telas de acesso às informações disponibilizadas no sítio eletrônico.

³⁶ A divulgação da Carta de Serviços ao Usuário é feita em atendimento ao Art. 7º da Lei Federal nº13.460/2017.



A seguir demonstra-se o quantitativo de acessos dos exercícios de 2017 a 2021, realizados nas opções de interação, com o fito de correlacionar mais adiante esses números como indicador de participação social no governo digital.

Buscando uma equiparação razoável mais adiante, traz-se a lume que a população do estado do Ceará³⁷ até a data 29/04/2022 correspondia a 9.283.191 (nove milhões, duzentos e oitenta e três mil, cento e noventa) habitantes, sendo 7.185.190 (77,4%) na zona urbana e 2.098.001 (22,6%) na zona rural.

Tabela 6 – Acessos ao Ceará Transparente de 2017 a 2021

ANO	POPULAÇÃO CEARENSE RESIDENTE ESTIMADA	QUANTIDADE DE ACESSOS REALIZADOS	% DE ACESSOS EM RELAÇÃO A POPULAÇÃO
2017	9.020.460	391.664	4%
2018	9.075.649	799.745	9%
2019	9.132.078	1.468.251	16%
2020	9.187.103	1.731.865	19%
2021	9.240.580	2.271.313	25%
TOTAL		6.662.838	

Elaboração pelo autor, fonte: Ceará transparente e IPECE

Os números acima referem-se à transparência ativa³⁸ apresentados com a finalidade de permitir a correlação entre a população do Estado e os acessos ocorridos no período dos últimos cinco anos. No que se constata que a evolução gradual dos acessos, embora a maior representatividade seja de vinte e cinco por cento, ao longo do período em observação.

³⁷ Ver em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>

³⁸ Transparência ativa é o princípio que exige de órgãos e entidades públicas a divulgação de informações de interesse geral, independentemente de terem sido solicitadas.



7.4 Informações relativas aos acessos e consultas aos portais municipais

Este tópico aborda a forma de consulta aos portais municipais. Considerando o número de 184 municípios no Estado, informa-se que a escolha foi feita de forma aleatória.

7.4.1 Município de Guaramiranga no Estado do Ceará

Nas consultas associadas com as ferramentas de transparência na esfera municipal, uma das amostras incidu sobre o município de Guaramiranga³⁹ fundado em 22/09/1957, situado ao norte do Estado, com uma área de 59,45 e uma população estimada em 5.193 habitantes.

A figura abaixo traz a tela inicial de acesso ao sítio eletrônico de Guaramiranga.

Figura 25 – Tela de consulta do município de Guaramiranga



Fonte: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/acessoainformacao.php>

³⁹ Mesmo com a população inferior a 10.000 habitantes, o município possui no seu sítio eletrônico, ferramenta de transparência.

Figura 26 – Portal da transparência Canais de atendimento

Canais de atendimento

Lei Nº 12.527 (Acesso a Informação)



Fonte: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/acessoainformacao.php>

Na figura acima está disponível o acesso pelo E-SIC (Sistema de Informação ao Cidadão), um canal de recebimento das informações que não estejam sob sigilo⁴⁰ ou sob restrição de acesso nos termos da (Lei de Acesso à Informação). Convém registrar que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder acesso imediato à informação, em um prazo não superior a 20 (vinte) dias, que poderá ser prorrogado por mais 10 (dez).

Com relação a sigilo a LAI no Art.3º dispõe que a informação sigilosa classificada em reservada, secreta e ultrassecreta, tem os seguintes prazos para permanecerem em sigilo:

- a) Informação Reservada: as que ficam sob sigilo durante o prazo de 5 (cinco) anos e no caso do Estado, as que puderem colocar em risco a segurança dos Chefes de Poderes, inclusive Cortes de Contas e Ministério Público;
- b) Informação Secreta: as que ficam sob sigilo durante o prazo de 15 (cinco) anos;
- c) Informação Ultrassecreta: as que ficam sob sigilo durante o prazo de 25 (vinte e cinco) anos;

Deve ser ressaltado que outro canal de atendimento público digital do município de Guaramiranga é a OUVIDORIA, no qual podem ser realizadas críticas, denúncias, dúvidas, elogios e sugestões. Registre-se oportunamente, que a Ouvidoria pública é o órgão mais recente criado na estrutura administrativa pública brasileira com previsão legal na Constituição Federal de 1988, cuja atuação está amparada no artigo 37, §3º da Constituição, que diz o seguinte:

⁴⁰ Aquela informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

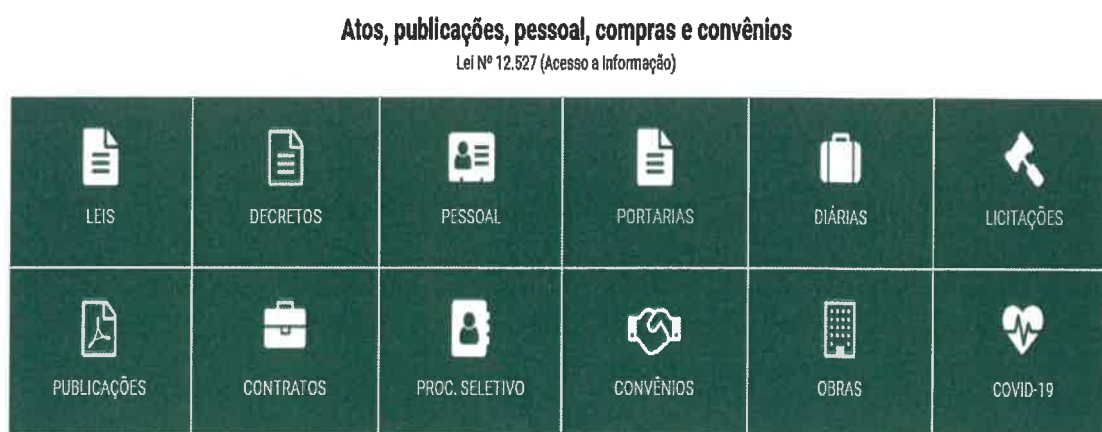


§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços.

No portal da transparência de Guaramiranga encontra-se disponível a opção para consulta e acompanhamento das receitas e despesas, atos, publicações, pessoal, compras e convênios, instrumentos de prestação de contas exigidos pela LRF e informações inerentes à instituição, conforme se verifica na figura 27.

Figura 27 – Portal da transparência - Consultas



Fonte: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/acessoainformacao.php>

Conforme se verifica na tela de consulta do portal da transparência do município de Guaramiranga, ao realizar uma pesquisa específica, tem-se acesso as informações que estão na linguagem padronizada da administração pública e que seguem a estruturação dos dados contidos no orçamento, que por sua vez atendem aos dispositivos estabelecidos em normativos. A linguagem cidadã requerida em lei, ao ser simplificada, não deverá suprimir as características técnicas das informações divulgadas em sua forma estrutural, e sim, se apresentarem de maneira complementar.

Para a busca nos contratos firmados pelo município, a plataforma traz a relação dos contratos e aditivos, listando para o exercício (escolhido) 2022. Esta opção, demonstra as principais informações que são:

CREDOR: J P SERVICOS E LOCACOES LTDA

CPF/CNPJ: 29.421.445/0001-27

VALOR CONTRATADO: 435.846,97

SECRETARIA: SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

Informações da publicação

DATA DA PUBLICAÇÃO: 23/12/2022

VIGÊNCIA: 23/12/2022 - 23/04/2023

Informações do objeto

PRIMEIRA ETAPA DA CONSTRUÇÃO DO MERCADO PÚBLICO DE GUARAMIRANGA - CE, CONFORME ESPECIFICAÇÕES DO PROJETO BÁSICO EM ANEXO AO EDITAL.

Fiscais do contrato

ANTONIO GLEDISON VINUTO DE LIMA

Informações da licitação

Data	Modalidade da licitação	Número	Exercício
05/12/2022	TOMADA DE PREÇOS	2022.11.16.1-TP	2022

Nas informações divulgadas a linguagem se caracteriza como técnica e burocrática, haja vista, que o processo de simplificação (no país inteiro) está ainda em fase de planejamento e desenho, projeto que conta com o esforço da administração pública em envolver toda a sociedade na construção desta transformação. Nesta empreitada o principal interessado (cidadão) deverá ser consultado e convidado a participar e contribuir com informações que comporão o diagnóstico da situação atual do nível de “entendimento das informações públicas divulgadas mediante a transparência ativa” para que a simplificação atenda ao seu propósito, que é a compreensibilidade.



Figura 28 – Portal da transparência - Consultas (continuação)

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal e Contas públicas

Lei complementar Nº 101 (Transparência)



Institucional

Lei Nº 12.527 (Acesso a Informação)



Fonte: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/acessoainformacao.php>

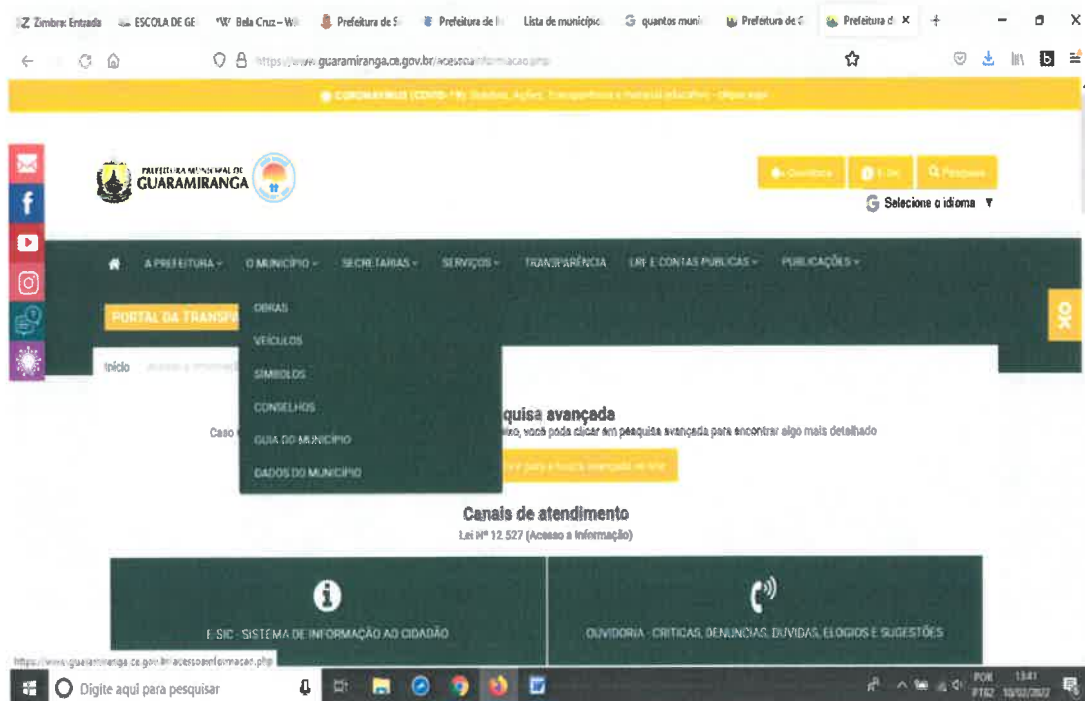
A navegação no sítio institucional deste município é atrativa pelo colorido que envolve cada opção de consulta, com suas respectivas denominações separadas em retângulos, o que induz o leitor a clicar em cada caixinha e descobrir seu conteúdo. Na aba transparência para teste de sua funcionalidade, consultou-se o processo seletivo, que trouxe as seguintes informações:

Chamada Pública para Seleção de Projetos Artísticos e Culturais, datado de 17/12/2021, a descrição: Edital nº 001;2021 convocatória para seleção de projetos artísticos e culturais - Propostas selecionadas número/exercício 2021; A prefeitura Municipal de Guaramiranga, através da Secretária Municipal da Cultura, situada na Rua Joaquim Alves Nogueira, 409, Centro, Guaramiranga, no Estado do Ceará, torna público para conhecimento dos interessados o presente EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA.



Da navegação realizada ao sítio institucional do município de Guaramiranga, verificou-se que além das informações disponíveis no portal da transparência, na aba Município é possível a consulta aos seguintes temas: Obras; veículos; símbolos; conselho; guia do município e dados do município. Conforme se confere na figura 29.

Figura 29 – Portal da transparência município de Guaramiranga/Ceará



Fonte: <https://www.guaramiranga.ce.gov.br/acessoainformacao.php>

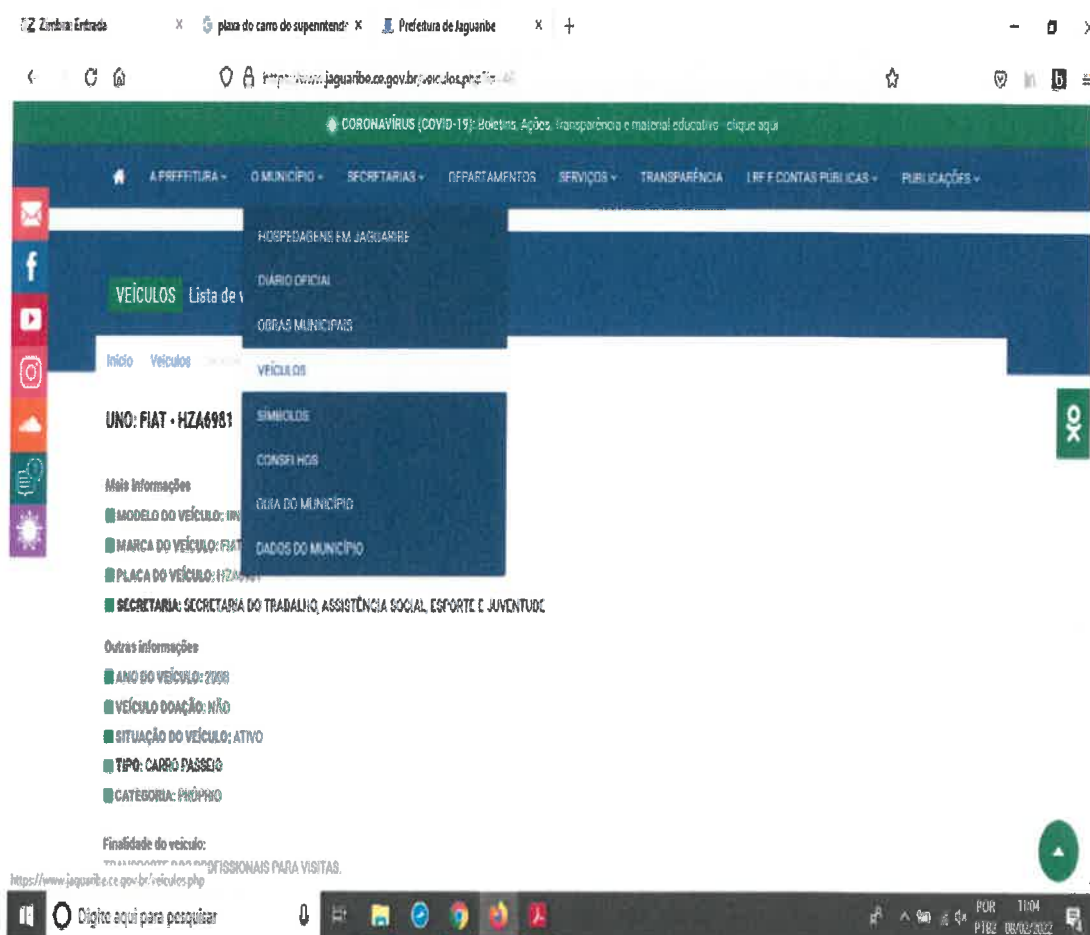
A divulgação das informações reforça o atendimento ao princípio da transparência pública, cujo uso e aplicação na vida da população em sua potencialidade, só poderá ser medida, se houver um envolvimento da administração pública no sentido de proceder um diagnóstico para poder de fato executar a tarefa de simplificação da linguagem atual. A linguagem cidadã orienta que se trate públicos diferentes separadamente, e se a informação for dirigida para mais de um público-alvo, que sejam feitas seções separadas para cada um deles. Isto evita confusão e ajuda o cidadão a achar mais facilmente a informação que lhe interessa. O texto só estará pronto se permitir ao leitor que: Encontrem o que precisam, entendam o que encontraram e usem o que encontraram para atender suas necessidades.



7.4.2 Município de Jaguaribe no Estado do Ceará

Outro município Cearense no qual se realizou a pesquisa amostral no seu sítio institucional foi Jaguaribe, que também apresenta a tela para consulta aos veículos da instituição, conforme se verifica na figura 30.

Figura 30 – Canais de atendimento município de Jaguaribe/Ceará

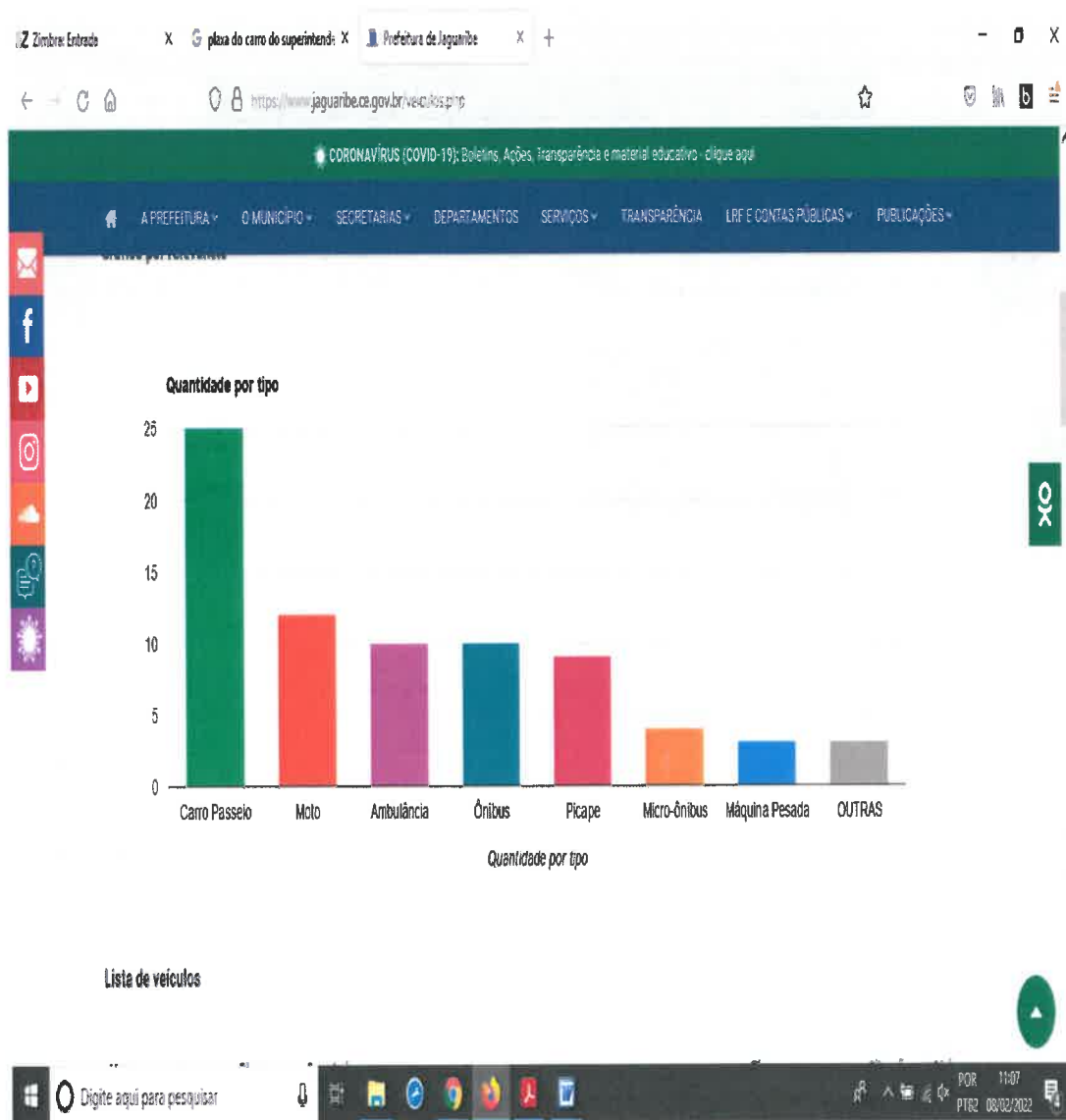


Fonte: <https://www.jaguaribe.ce.gov.br/veiculos.php>

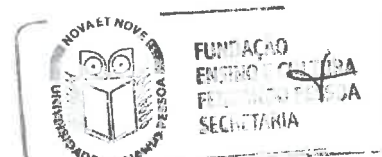
Essa opção de consulta possibilita ao cidadão identificar os veículos que não estão caracterizados como carros oficiais, como é o caso dos carros alugados a acompanhar se o seu uso se restringe apenas as atividades no serviço público. Relativamente a tarefa do controle social a ser realizada a título de “fiscalização do uso regular” de uma forma elementar, seria a comparação do referido veículo em locais e horários que não condizem

com a natureza da atividade da instituição pública. Há muito a ser observado pela população para que se consiga fazer com que o uso dos bens públicos não seja confundido com o uso dos bens privados. A prática usual segundo a cultura nacional é a confusão do que é público com o privado. Entretanto, convém relatar que esta pesquisa não efetuou qualquer teste no sentido da constatação de evidências, pois a consulta se limitou as funcionalidades dos portais selecionados na amostra.

Figura 31 – Consulta de veículos do município de Jaguaribe/Ceará



Fonte: <https://www.jaguaribe.ce.gov.br/veiculos.php>



Depreende-se, que é possível acompanhar e controlar o uso dos veículos deste município, mediante a extração dos seus dados disponíveis para consulta no sítio eletrônico de transparência.

De forma, que, ao clicar duas vezes no tipo de veículo conforme disposto no gráfico, surgem dados como: Marca; placa; Secretaria/finalidade; tipo; situação/categoria e no campo mais informações, além desses dados compilados, também são apresentados os complementares como: ano do veículo, se o mesmo foi doação, sua situação se ativo ou não e o tipo, já na opção finalidade há a informação de como o mesmo será utilizado (ex. para transporte de pacientes).

Figura 32 – Consulta por Secretaria dos veículos de Jaguaribe/Ceará

Marca	Placa	Secretaria	Finalidade	Tipo	Situação	Mais
FIAT UNO	HZA6981	SECRETARIA DO TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, ESPORTE E JUVENTUDE	Transporte dos profissionais para visitas.	Carro Passeio	ATIVO PRÓPRIO	+
FIAT UNO	ORV2629	SECRETARIA DO TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, ESPORTE E JUVENTUDE	Transporte dos profissionais para visitas do bolsa família.	Carro Passeio	ATIVO PRÓPRIO	+
FIAT UNO	HUS6347	SECRETARIA DO TRABALHO, ASSISTÊNCIA SOCIAL, ESPORTE E JUVENTUDE	Transporte para visitas.	Carro Passeio	ATIVO PRÓPRIO	+
FIAT UNO	NUT3459	SECRETARIA DA CIDADE E INFRAESTRUTURA	Transporte dos profissionais da educação.	Carro Passeio	ATIVO PRÓPRIO	+
FIAT UNO	HUWS859	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E CULTURA	Transporte dos profissionais da educação.	Carro Passeio	ATIVO PRÓPRIO	+
FIAT TCRD	PMP1773	SECRETARIA DA SAÚDE	Transporte dos profissionais da saúde.	Picape	ATIVO PRÓPRIO	+
MERCEDES BENZ SPRINT	OCC7676	SECRETARIA DA SAÚDE	Transporte de pacientes	Micro-ônibus	ATIVO LOCADO	+

Fonte: <https://www.jaguaribe.ce.gov.br/veiculos.php>



A consulta ao referido portal permite a identificação dos veículos que servem ao município por secretarias, com os seguintes dados: Marca/modelo; placa; tipo de veículo e se ele é de propriedade do ente municipal ou é alugado.

7.5 Projeto estadual Educação Social

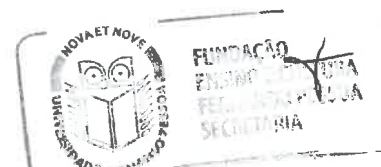
Na sequência dos resultados obtidos na busca de elementos que evidenciem o uso do governo digital pela sociedade, apurou-se que a CGE e a SEDUC conduzem em parceria o Projeto Educação Social direcionado aos alunos das escolas estaduais, do qual a Palestra Caminhos da Cidadania é parte integrante, cujo objetivo é fomentar a participação social de estudantes da rede pública do Estado para fortalecer o exercício da cidadania.

As abordagens da Palestra tratam das ações de controle social, realizadas pelo governo do Estado e das ferramentas de monitoramento e acompanhamento disponibilizadas aos cidadãos.

Figura 33 – Folder da Palestra Caminhos da Cidadania



Fonte: <https://www.instagram.com/p/CaIAgp5uGeI>



A palestra desde o seu lançamento em setembro de 2013 até dezembro de 2019 teve 393 edições em 204 escolas e instituições capacitando cerca de 23.287 pessoas entre alunos e professores⁴¹.

7.6 Programa Ceará Conectado

A legislação do país possui dispositivos normativos que tem por objetivo a ampliação e uso do governo digital, como por exemplo, a lei nacional nº. 14.129, de 29 de março de 2021 que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública e que reforça a necessidade de participação da sociedade para o aperfeiçoamento da gestão pública:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

A referida lei no art. 3º estabelece o que sejam entendidos por princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública, incluindo:

[...]

V – o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública;

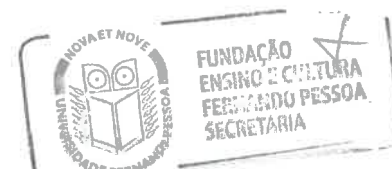
VII – o uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão.

Em consonância, com o contexto normativa nacional a Lei estadual nº. 17.666, de 10 de setembro de 2021, instituiu no âmbito do poder executivo, o programa “Ceará Conectado”, como medida de democratização do acesso à Internet gratuito, em espaços públicos, à população do Estado do Ceará.

Art. 1º. Esta Lei institui, no âmbito poder executivo, o programa “Ceará Conectado”, por meio do qual se promoverá a disponibilização de Internet sem fio, em espaços públicos, à população do estado do Ceará, democratizando o acesso a rede mundial de computadores.

§ 1º. Consideram-se espaços públicos, para fins do caput, aqueles onde há livre circulação de pessoas, assim especificadas em decreto do Poder Executivo.

⁴¹ Ver em: <https://www.cge.ce.gov.br/projeto/caminhos-da-cidadania/>



O programa Ceará conectado visa o maior alcance da sociedade com o uso gratuito da Internet o que de certa forma, contribui para o avanço da participação social, considerando que a falta de conexão deixa de ser uma limitação para a manifestação virtual dos cidadãos.

7.6.1 ÍRIS – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará

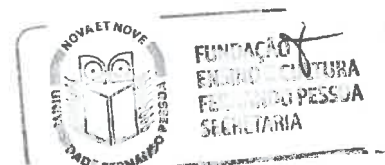
Criado em 2019 e lançado no início de 2020, o ÍRIS – Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará visa atender as demandas da população, a sua premissa é que trabalha com pessoas e para pessoas, valorizando sempre o aspecto mais importante da tecnologia: o humano.

Desta forma, o ÍRIS tem como objetivos a aceleração da Transformação Digital e o fomento à cultura de inovação na administração pública cearense. Uma das principais frentes de atuação do IRIS para tornar esses objetivos possíveis é o Programa Linguagem Simples Ceará, no qual se busca mitigar as dificuldades de acesso a informações relacionadas aos serviços públicos entre a população e o governo.

Os laboratórios de inovação⁴² são espaços abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública. A sua atuação é construída em parcerias, ao realizar projetos e soluções com diversos órgãos do Estado.

O laboratório Íris é responsável pelo desenvolvimento do Ceará App aplicativo de serviços único do Governo, que oferece ao cidadão diversos serviços públicos em um único lugar. Atualmente o Ceará App reúne mais de 90 serviços, entre eles: do Departamento Estadual de Trânsito do Ceará (Detran-CE), da Companhia de Água e

⁴² Ver em: <https://www.ceara.gov.br/2021/11/30/inovar-para-as-pessoas-o-cidadao-como-foco-da-transformacao-no-ceara/>



Esgoto do Estado do Ceará (Cagece), da Secretaria da Fazenda do Ceará (Sefaz-CE) e de outros órgãos e secretarias estaduais.

7.6.2 Programa Linguagem Simples Ceará

O Programa Linguagem Simples Ceará⁴³, compõe-se de três eixos: facilitar, formar e engajar (envolver). O primeiro eixo trata da aplicação da Linguagem Simples para simplificar informações públicas em produtos digitais do governo (sites, *chatbots*, aplicativos). O segundo, da formação de servidores na técnica. E o terceiro dedica-se ao engajamento, por meio das redes nacional e local.

Para o programa linguagem simples Ceará⁴⁴ o problema a ser enfrentado tem por base o seguinte diagnóstico:

Segundo pesquisa do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), apenas 12% da população brasileira entre 16 e 64 anos consegue ler e compreender textos complexos. O uso de termos jurídicos em excesso e a robustez dos conteúdos governamentais, afasta a comunicação do governo dos cidadãos. (2022 Íris | Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará)

Cuja solução é prevista na perspectiva a ser desenvolvida:

Através da aplicação de técnicas de Linguagem Simples e design, consideramos a experiência do usuário e propomos uma nova cultura de linguagem governamental. Para isso, redesenhamos documentos e plataformas, aplicando a simplificação nos textos e no visual, e capacitamos servidores que possam disseminar essa cultura no Governo. (Idem, 2022)

E que considera como impactos esperados:

Buscamos melhorar a comunicação do governo com cidadãs e cidadãos, por meio de uma linguagem mais compreensível, acessível e inclusiva. A ideia é que se encontre rapidamente, entenda imediatamente e possa usar com eficiência. (Ibidem, 2022)

⁴³ Ver em: <https://www.ceara.gov.br/2021/11/30/innovar-para-as-pessoas-o-cidadao-como-foco-da-transformacao-no-ceara/>

⁴⁴ Ver em: <https://irislab.ce.gov.br/projeto/programa-linguagem-simples-ceara/>



Uma das premissas para o avanço do Programa Linguagem Simples Ceará é a sensibilização de servidores e lideranças. A embaixadora⁴⁵ da Rede Linguagem Simples Ceará, Beatriz Ribeiro relata que:

A Linguagem Simples mudou a minha essência como servidora pública. Como eu posso servir se eu não escuto, entendo ou falo a 'mesma língua' da população?! Agora, sempre que eu escrevo um e-mail ou um ofício, até mesmo ao atender um telefonema, eu me preocupo em usar palavras mais acessíveis e de fácil compreensão para ter a certeza de que há uma comunicação eficaz com quem estou falando. (Ibidem, 2022)

A notícia de 30 de novembro⁴⁶ de 2021 de Amélia Gomes/Ascom Íris cujo título é: *"Inovar para as pessoas: o cidadão como foco da transformação no Ceará"* que alude ao programa linguagem simples, traz a declaração do técnico em manutenção da unidade Vapt Vupt de Sobral, Rafael Ripardo, que ora se transcreve:

É impressionante ver como estamos rodeados de comunicações com termos complexos e confusos, sem clareza. O trabalho com a Linguagem Simples tem ajudado muito na minha comunicação com outras pessoas. Os resultados dele estão me auxiliando a ser um profissional melhor e mais comunicativo.

Dos depoimentos dos servidores que estão incluídos nos processos de modernização e transformação da linguagem no trato com os usuários dos serviços públicos, percebe-se que a mudança já está acontecendo – tudo é uma questão de formação profissional e continuidade e de entender que o que se faz é para atender essencialmente ao interesse público.

7.7 Dados das demandas de ouvidoria no período de 2011 a 2020

Com base no Relatório de Gestão de Ouvidoria/2020 apresenta-se a figura 34 na qual consta a evolução anual das manifestações de ouvidoria de 2011 a 2020.

⁴⁵ Ver em: <https://www.ceara.gov.br/2021/11/30/inovar-para-as-pessoas-o-cidadao-como-foco-da-transformacao-no-ceara/>

⁴⁶ Ver em: <https://www.ceara.gov.br/2021/11/30/inovar-para-as-pessoas-o-cidadao-como-foco-da-transformacao-no-ceara/>

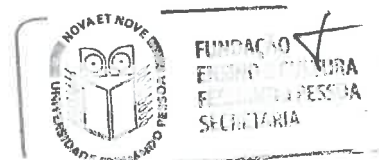
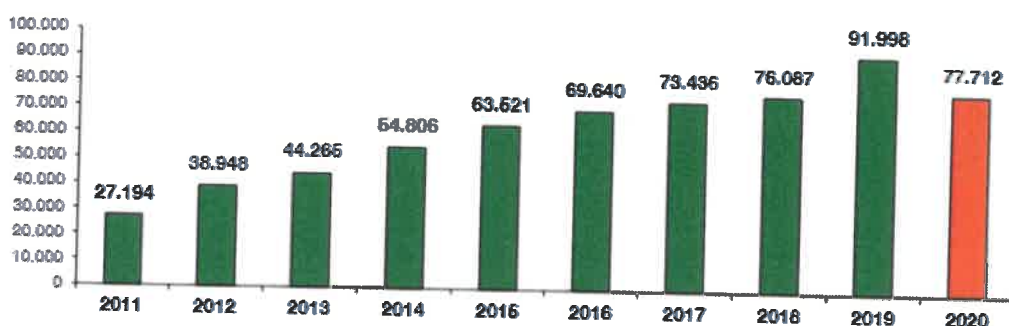


Figura 34 – Evolução anual das manifestações de ouvidoria 2011 a 2020.

**Gráfico 01
Manifestações de Ouvidoria
Evolução Anual 2011 a 2020**



Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Conforme se observa na figura acima, do ano 2011 até 2019 ocorreu uma evolução nas manifestações de ouvidoria, com uma redução em 2020 de aproximadamente 3,57% o que se atribui aos efeitos da pandemia Covid 19.

Na tabela seguinte demonstra-se o quantitativo anual por tipos de manifestações registradas na plataforma Ceará Transparente.

Tabela 7 – Quantitativo anual de manifestações de ouvidoria 2016 a 2021

ANO	ELOGIO	SUGESTÃO	SOLICITAÇÃO	DENUNCIA	RECLAMAÇÃO	TOTAL ANUAL
2016	8.877	1.172	16.934	2.624	39.080	68.687
2017	8.228	1.420	16.057	2.815	44.072	72.592
2018	7.408	1.751	16.170	2.850	47.908	76.087
2019	9.648	1.942	17.354	3.248	59.806	91.998
2020	6.044	1.506	16.116	3.792	50.254	77.712
2021	10.335	1.467	20.111	5.907	55.192	93.012
TOTAL	50.540	9.258	102.742	21.236	296.312	480.088

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>



No período compreendido de 2016 a 2021 as reclamações destacaram-se como o tipo de demanda mais registrada no canal de ouvidoria. Por conseguinte, as figuras seguintes tratam dos meios de entrada, ou seja, a forma como foram registrados os recebimentos.

Figura 35 – Meios de entrada de manifestações de ouvidoria em 2020 e 2021

Meio de Entrada	2020	%	2021	%	Variação (+) (-)
Telefone 155	315	66%	280	66%	(↓11%)
Internet	141	30%	129	30%	(↓9%)
E-mail	9	2%	11	3%	(↑22%)
Ceará App	0	0%	3	1%	(↑100%)
Facebook	2	0%	1	0%	(↓50%)
Instagram	6	1%	0	0%	(↓100%)
Caixa de Sugestões	2	0%	0	0%	(↓100%)
Twitter	1	0%	0	0%	(↓100%)
Reclame Aqui	1	0%	0	0%	(↓100%)
Telefone	0	0%	0	0%	-
Presencial	0	0%	0	0%	-
Total Geral	477	-	424	-	(↓11%)

Fonte: elaborado pela ASCOU

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

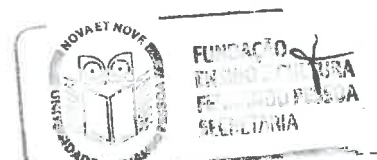
Das manifestações por meio de entrada, registradas na plataforma Ceará Transparente, a Central de atendimento 155 consolida-se como o principal meio de entrada da ouvidoria, seguida do Ceará Transparente, por meio de formulário eletrônico.

Figura 36 – Meios de entrada dos canais de ouvidoria em 2018 e 2019.

Sistema	Meio de Entrada	2018	2019	Variação
Ceará Transparente - CT	Telefone (Central 155)	32.310	38.625	↑ 19,5%
	Internet (Ceará Transparente)	16.010	18.913	↑ 18,1%
	Presencial (Diversos)	1.923	4.035	↑109,8%
	Telefone Fixo (Diversos)	2.145	2.586	↑ 20,6%
	E-mail (Diversos)	1.018	1.166	↑ 14,5%
	Caixa de Sugestões (Sesa)	317	856	↑ 170%
	Redes Sociais* (CGE)	563	449	↓ 20,2%
	Carta (Diversos)	65	14	↓ 78,5%
	Governo Itinerante	112	1	↓ 99,1%
Total CT		54.463	66.645	↑ 22,3%
Ouvidoria do SUS/OuvWeb	SESA (Presencial, Caixa de Sugestão/Coletora, Telefone, E-mail, OuvidorSUS, Outros)	13.621	14.750	↑ 8,3%
Sistema de Ouvidoria da ARCE - SOA	Arce (Telefone, E-mail, Balcão, Portal e Carta)	538	796	↑ 48%
Sistema de Gestão de Ouvidoria - SGO	CAGECE (Procon, Caixa de Sugestão, ARCE, Afoor, Portal, Telefone)	7.465	9.807	↑31,4%
	Total	76.087	91.998	↑20,9%

Fonte: Ceará Transparente e Relatórios de Ouvidoria da ARCE, CAGECE e SESA.

*As ferramentas que integram as Redes Sociais são Facebook, Twitter, Instagram e Reclame Aqui.



A ouvidoria central (CGE) é responsável pelo registro das demandas recebidas da sociedade, entretanto, a SESA, ARCE e a CAGECE ainda têm parte dos seus sistemas antigos de ouvidoria em funcionamento.

Figura 37 – Canais de acessos ao cidadão



Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Além do acesso à ouvidoria na plataforma do Ceará Transparente o cidadão pode ser enviado um e-mail para ouvidoria.geral@cge.ce.gov.br, fazendo sugestões, elogiando, reclamando e denunciando, para a melhoria dos serviços.

7.8 A Carta de Serviços

A Carta de Serviços do Cidadão é uma Ferramenta que tem por objetivo informar os serviços prestados pelos órgãos/entidades do poder público ao cidadão, nela se encontram informações dos locais, dias e horários de atendimento, taxas e onde pagar, quais os documentos necessários para a realização do serviço, endereços e localização dos órgão/entidades públicas estaduais.

Nesse sentido, a carta de serviço é útil nas situações de expedição e segundas vias de documentos pessoais, como: Carteira de Identidade; Carteiras de Habilitação e Boletos da conta de Água e Energia e Emissão de Certidões, entre outros serviços, disponível nos seguintes canais de atendimento:

- www.cartadeservicos.ce.gov.br e www.cearatransparente.ce.gov.br, (escolha a opção “Serviços” e clique no item “Carta de Serviços”)⁴⁷.

7.9 Transparência Brasil – um balanço sobre os 10 anos da LAI

Em novembro de 2021 por ocasião dos dez anos da lei de acesso à informação, a transparência Brasil publicou a análise do projeto Achados e Pedidos⁴⁸ na qual consta a seguinte conclusão: os anos de 2019 e 2020 se igualaram ao segundo maior índice de negativas a pedidos de informação desde maio de 2012, quando a LAI entrou em vigor. (BRASIL, 2021).

A supracitada afirmação do estudo refere-se a esfera do governo federal sobre a transparência passiva que é caracterizada pela solicitação de informações. A análise foi procedida em 942.784 demandas feitas por meio do *Fala.br*, que é o sistema do governo federal para receber pedidos de informação, no período de maio de 2012 a setembro de 2021. Essa quantidade corresponde a 88% de toda a base de dados extraída do sistema.

Entretanto a própria transparência Brasil atribui essa fragilidade na aplicação da LAI à pandemia do Covid 19 que ocasionou diversas medidas emergenciais na atividade operacional da administração pública e conseqüentemente afetou a toda a população e Estado.

A falta de transparência ativa que marcou a gestão da pandemia pelo governo federal (levando a uma maior demanda via transparência passiva), somada à concentração de servidores do Ministério em atividades diretamente relacionadas à mitigação da emergência em saúde pública (desfalcando o atendimento a pedidos de informação) e à adoção do regime de trabalho remoto (dificultando ou inviabilizando o acesso de servidores a informações para fornecer respostas) se destacam como factores que podem explicar o cenário (BRASIL, p. 15).

⁴⁷ Ver em <https://www.cge.ce.gov.br/ouvidoria-geral/>

⁴⁸ O Achados e Pedidos é desenvolvido pela Transparência Brasil em parceria com a Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e financiado pela Fundação Ford. Seu portal reúne mais de 110 mil pedidos de informação e respostas de órgãos públicos de todo o país.



Explica-se que por causa da pandemia e do conseqüente isolamento da população, a gestão teve que adaptar a prestação dos serviços públicos, porque a situação de calamidade refletiu sobre a rotina da administrativa. Portanto, qualquer estudo estatístico feito sobre um período no qual estejam incluídos os anos de pandemia, deve considerar que foram anos atípicos.

7.9.1 Recomendação do Ministério no relatório sobre a Transparência e a Linguagem

Cidadã

O Relatório LAI Transparência Brasil/2018 – O que a população quer saber do poder público? Para apresentar uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos, analisou mais de dez mil pedidos de acesso à informação recebidos pelo executivo federal e por outros 33 órgãos das diferentes esferas de poder e níveis federativos, assim, transcrevem-se as principais conclusões do estudo feito pela Transparência Brasil:

Os pedidos foram divididos em sete grandes áreas temáticas: “atividade-fim”, “controle social”, informações básicas”, “admissão”, “impostos e serviços”, “processos” e outros”. Os sete temas englobam 44 subgrupos de assuntos. Dos mais de 10 mil pedidos, quase 70% foram classificados pela Transparência Brasil dentro dos temas “controle social” (35%) e “atividade-fim” (34%). Dentre os subgrupos, dados relativos a servidores e seus ganhos é o assunto mais pedido via Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2018 p. 1).

Pedidos sobre concursos – feitos por pessoas que estão participando dos processos seletivos – estão entre os quatro assuntos mais perguntados em todos os poderes.

A análise permitiu verificar que via de regra os órgãos públicos não utilizam linguagem clara para se comunicar com os cidadãos, tampouco têm uma gestão adequada dos documentos e dados que produzem (BRASIL, 2018 p. 1).

Percebe-se dos números acima, relativos à esfera da união que o tema controle social que reflete o interesse do usuário ao solicitar informações tem um percentual 35% e é maior do que o percentual das demandas classificadas como pedidos de informação sobre a atividade-fim (34%).



O Relatório Transparência Brasil⁴⁹ 2018 emitiu diversas recomendações, entre as quais há uma que trata diretamente de linguagem cidadã, que ora se transcreve:

Uso de linguagem cidadã: apesar de a LAI determinar que é dever do Estado garantir acesso à informação de forma “*transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*”, muitos órgãos não cumprem este preceito. Encontramos muitos pedidos com uso de vocabulário extremamente técnico e respostas que supõem que o solicitante tenha alto grau de entendimento quanto à estrutura e funcionamento de todas as esferas do Poder Público. Os órgãos deveriam fazer pesquisas junto a cidadãos para identificar quais termos são de conhecimento geral. Com base nisso, reformular a divulgação de suas informações em linguagem compreensível. Além disso, é importante fornecer legendas das informações disponibilizadas. Vídeos e explicações contextualizando os dados também são considerados boa prática (BRASIL, 2018 p 105).

Depreende-se do teor da recomendação acima, o quanto é importante o envolvimento do Estado com o cidadão para conhecer as suas necessidades de informação e como essa informação deve ser desenhada/disponibilizada para alcançar a maioria dos usuários atuais e atrair novos usuários.

Sobre esta temática, ressalte-se que a técnica da linguagem simples chegou ao setor público brasileiro há apenas cinco anos, por meio de cartilhas (GESPÚBLICA, 2016; FUNDAÇÃO SEADE, 2016) e debates (3º ENCONTRO, 2018; ENCONTRO, 2019); bem como em políticas públicas da Prefeitura de São Paulo e do Governo do Estado do Ceará (SÃO PAULO, 2020; IRISLABGOV), apud FISCHER, 2021, p. 24.

Vem crescendo a proporção de brasileiros que não interagem com governo eletrônico por considerarem difícil encontrar os serviços de que precisam. Eram 25% em 2017, passaram a ser 33% em 2019. Um grande percentual dos usuários de Internet evita o autoatendimento online por achar o contato com o governo pela Internet complicado (55%) (FISCHER, 2021 p. 209).

Não dá para confrontar as situações relativas ao público que utiliza o governo digital; se por um lado ele já existe desde o ano 2000, há apenas cinco anos que a linguagem simples é o seu objetivo. Mesmo considerando o peso do uso da Internet no período da pandemia na relação com o governo e que este se deu por motivo de

⁴⁹ Relatório realizado dentro do escopo do projeto *Achados e Pedidos* da Transparência Brasil e Abraji financiado pela Fundação Ford.



necessidade e a atipicidade dos dois anos consecutivos 2020/2021, houve de facto, uma quebra na sequência usual do modo de fazer as coisas.

7.10 Resumo do capítulo

Este capítulo apresentou os resultados da pesquisa executada no governo digital contemplando as principais informações sobre a corrupção no contexto nacional; informações relativas aos acessos e consultas ao portal estadual; informações relativas aos acessos e consultas aos portais municipais; o projeto estadual Educação Social; o programa Ceará Conectado; dados referentes às demandas de ouvidoria no período de 2011 a 2020; a carta de Serviços e a Transparência Brasil – um balanço sobre os 10 anos da LAI, com ênfase na recomendação emitida.

As tabelas apresentadas evidenciam os principais números por tipo de demandas recebidas, com o objetivo de permitir uma possível mensuração da atuação do controle social na gestão pública.

No tópico seguinte será efetuada a análise e discussão dos resultados seguindo as diretrizes propostas pela pesquisa.



Capítulo VIII – Análise dos Resultados

8.1 Introdução

Este capítulo é dedicado à discussão dos tópicos apresentados nos resultados que se inter-relacionam com as diretrizes da pesquisa realizada no período de 2017 a 2021.

As análises abordarão as formas de acesso e consultas com o propósito de avaliação das informações disponíveis nos portais de transparência; com destaque para o quantitativo anual de manifestações de ouvidoria no período de 2017 a 2021; manifestações de ouvidoria por canal de atendimento de 2017 a 2021; manifestações de ouvidoria por meio de entrada em 2020; quantitativo dos principais assuntos teor das reclamações em 2020; principais assuntos teor das denúncias para e contra o Estado 2020; números dos pedidos de informações no período de 2016 a 2020 e comparativo dos acessos consolidados em relação a população 2017 a 2020.

8.2 Avaliando as informações disponíveis nos portais de transparência

Conforme exposto no desenvolvimento deste trabalho a plataforma Ceará transparente disponibiliza três opções de acessos que são: Ouvidoria estadual; Ceará transparente e acesso à informação. Considerando utilizar a quantidade de acessos como possível indicador da participação social, apresentam-se os dados referidos aos acessos ao Ceará transparente, que caracteriza a transparência ativa⁵⁰, na qual é possível executar diferentes tipos de consulta, como, por exemplo, informações sobre: servidores; receitas do executivo; despesas do executivo, contratos, dívida pública, licitações em andamento; despesas por empenho; convênios etc.

Impõe-se pontuar que a contagem dos acessos ao Ceará transparente é feita da seguinte forma: Se o usuário acessa, e consulta diversas páginas como, servidores,

⁵⁰ Ver em: <https://www.ibge.gov.br/pt/inicio.html>



despesas, convênios etc., só conta como um único acesso, saindo e retornando a página é que será contado como novo acesso.

8.2.1 Principais dados dos acessos à plataforma no período de 2017 a 2021

As principais demandas da sociedade cearense nos exercícios de 2017 a 2021 são as que se demonstram a seguir. Na opção de acessos ouvidoria estadual as situações disponíveis são: Faça sua manifestação; acompanhar manifestação; manual de ouvidoria; publicações gerais e relatórios de gestão de ouvidoria.

O total anual acima representado inclui as manifestações registradas no Ouvidoria doSUS/OuvWeb (SESA); no sistema de ouvidoria da ARCE-SOA e no sistema de gestão de Ouvidoria- SGO da CAGECE:

Tabela 8 – Manifestações de ouvidoria por canal de atendimento de 2017 a 2021

ANO	CEARA TRANSPARENTE	OUVIDORIA SUS/OUVWEB SESA	SISTEMA OUVIDORIA ARCE-SOA	SISTEMA GESTÃO OUVIDORIA-SG CAGECE	TOTAL
2017	50.579	16.058	277	6.522	73.436
2018	54.463	13.621	538	7.465	76.087
2019	66.645	14.750	796	9.807	91.998
2020	61.602	7.457	357	8.296	77.712
2021	72.332	12.018	530	8.132	93.012
TOTAL	305.621	63.904	2.498	40.222	412.245

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

O aumento de 19,6% das manifestações de ouvidoria em relação ao exercício anterior ocorreu devido a criação e expansão de benefícios sociais para enfrentamento à pandemia, que resultou na participação do cidadão em busca de informações e orientações, por meio da ouvidoria.



A pandemia contribuiu para esse aumento, pois foram feitos muitos registros para a SESA, com assuntos relacionados à vacinação, orientações gerais, protocolos médicos, etc.

Considerando que o tipo de manifestação reclamação possui maior representatividade na demonstração dos números de registros de ouvidoria, conforme o relatório de ouvidoria/2020, a seguir apresentam-se informações mais detalhadas sobre esta demanda da sociedade no exercício de 2020, tal como os principais canais que os cidadãos utilizaram para fazer o registro.

Tabela 9 – Manifestações de ouvidoria por meio de entrada em 2020

MEIO DE ENTRADA	QUANTIDADE	PERCENTUAL%
Central 155	32.125	52,15%
Internet	22.315	36,22%
Telefone Fixo	2.809	4,56%
E-mail	1.449	2,35%
Presencial	1.268	2,06%
Outros canais	1.646	2,66%
TOTAL	61.602	

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Verifica-se, que a central de atendimento telefônico 155 tem sido o principal canal utilizado pelos cidadãos para os registros de reclamações, correspondendo a 52,15% de todos os canais para o registro desse tipo de demanda. A seguir serão demonstrados os principais assuntos teor das reclamações.

Tabela 10 – Quantitativo dos principais assuntos teor das Reclamações em 2020

Assuntos	Total	%
Insatisfação com os serviços prestados pelo órgão	4.260	12,94%
Coronavírus (Covid 19)	3.310	10,05%
Falta de água	3.109	9,44%
Carteira Nacional de Habilitação – CNH	1.498	4,55%
Estrutura e Funcionamento da CIOPS	790	2,40%
Conduta Inadequada de Policial Militar	561	1,70%
Assistência à saúde	552	1,68%
Assistência farmacêutica	530	1,61%
Tramitação de processo administrativo	524	1,59%
Vazamento em via pública	510	1,55%
Poluição sonora	496	1,51%
TOTAL	14.610	49,02

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Observa-se que o teor das reclamações se refere aos serviços públicos dispostos aos cidadãos, seguido do tema Coronavírus protagonista da pandemia e seus efeitos sobre a população desde 2020.

As denúncias são instrumentos de controle popular, realizadas pelos cidadãos, pois a Constituição Federal institui, no seu art. 74, § 2º: “§ 2º *Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União*”. Dessa forma, considerando o canal de entrada ouvidoria informa-se os assuntos objeto das denúncias registradas na tabela 11.



Tabela 11 – Principais assuntos teor das denúncias para o Estado em 2020

Assuntos Denúncias	Total	%
Serviço de fiscalização de empresa (Sonegação fiscal)	216	23,1%
Coronavírus-Covid 19 (Descumprimento de medidas de isolamento social etc.)	96	10,3%
Apuração e procedimentos sobre crimes diversos (Ações de facções, fraudes, homicídio etc.)	95	10,2%
Programa sua nota tem valor	57	6,1%
Irregularidades nas ligações de água/esgoto (ligação clandestina)	47	5,0%
Fiscalização ambiental (Desmatamento, APPs, Extração mineral, saneamento ambiental etc.)	44	4,7%
Intensificação de policiamento	33	3,5%
Tráfico de drogas	32	3,4%
Vistoria técnica em edificação (Irregularidades de projetos de segurança de incêndio)	26	2,8%
TOTAL	646	69,10

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Da tabela acima, apura-se que as reclamações e as denúncias possuem em comum os assuntos relativos à prestação de serviços públicos e ao coronavírus. Em consonância com o que está sendo demonstrado, seguem os principais assuntos relativos às denúncias para o Estado que: são os atos cometidos por pessoa física ou jurídica que não possua vínculo com o Estado, e que enseja a necessidade de atuação do poder de polícia do Estado para a sua resolução e possível reparação de danos causados a terceiros.



Tabela 12 – Principais assuntos das denúncias contra o Estado 2020

Assuntos	Total	%
Abuso de autoridade/ Abuso do poder Agressão física	365	18,7%
Maus tratos (Violação de Direitos Humanos)	156	8,0%
Tratamento indevido/desrespeitoso com colegas de trabalho	83	4,3%
Desídia funcional (negligência, desinteresse, má vontade, outros)	74	3,8%
Propina/extorsão	67	3,4%
Coronavírus (Covid 19) Descumprimento de medidas por parte de estabelecimentos públicos e privados	66	3,4%
Assédio sexual a aluno	59	3,0%
Tratamento indevido/desrespeitoso com o público	46	2,4%
Não cumprimento de horário de trabalho	34	1,7%
Assédio Moral (Violência sexual)	33	1,7%
TOTAL	983	50,40

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

O objetivo da informação acima colacionada busca colocar o teor das denúncias contra o Estado que são aquelas em que: ato cometido por servidor, colaborador, órgão, entidade ou prestador de serviço público e que acarreta algum dano para o Estado ou para o serviço público.

Como já foi afirmado, a opção de acesso à informação – transparência passiva⁵¹ é para fazer o pedido e acompanhar a solicitação, assim, em sequência aos tópicos disponíveis na plataforma, expõe-se os dados atinentes ao acesso à informação na tabela 13 relativos ao período de 2016 a 2020.

⁵¹ Transparência passiva, é quando o cidadão obtém as informações após requerer à Administração Pública



Tabela 13 – Números dos pedidos de informações no período de 2016 a 2020

ANO	POPULAÇÃO RESIDENTE	TOTAL DE PEDIDOS DE INFORMAÇÃO	PERCENTUAL DE ACESSOS EM RELAÇÃO A POPULAÇÃO
2016	8.963.663	36.993	0,41%
2017	9.020.460	33.019	0,37%
2018	9.075.649	32.126	0,35%
2019	9.132.078	32.128	0,35%
2020	9.187.103	58.296	0,63%

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

Ao confrontar os números percentuais de pedidos da LAI em relação a população observa-se que o relacionamento da população com as instituições públicas é bem iniciante, passos iniciais, evidenciando a necessidade de incentivo da prática de interação entre ambos.

Tabela 14 – Comparativo dos acessos consolidados em relação a população 2017 a 2020

ANO	POPULAÇÃO RESIDENTE	TRANSP. PASSIVA	TRANSP. ATIVA	OUVIDORIA	CONSOLIDADO	%
2017	9.020.460	33.019	391.664	72.592	497.275	5,51 %
2018	9.075.649	32.126	799.745	76.087	907.958	10,00 %
2019	9.132.078	32.128	1.468.251	91.998	1.592.377	17,44 %
2020	9.187.103	58.296	1.731.865	77.712	1.867.873	20,33%

Fonte: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2021/08/Relatorio-de-Gestao-de-Ouvidoria-2020.pdf>

De forma geral, pode-se afirmar que aproximadamente 20% da população do Estado do Ceará utiliza a ferramenta do governo digital, sendo que, boa parte desta utilização concentra-se em informações referentes a prestação dos serviços públicos.



No que se refere às denúncias e as reclamações que são consideradas pelos órgãos de fiscalização e controle externo como relevante fonte de informação para apuramento de fraudes e corrupção não foi possível mensurar um número sequer aproximado, até porque, nem todas as manifestações recebidas são consideradas procedentes.

8.3 Controles institucionais na prevenção a corrupção pública

Jayme Berbat Filho⁵² por ocasião do lançamento do livro Manual de Sindicância Patrimonial, ao prefaciá-lo nomeia a sindicância patrimonial como eficaz ferramenta de combate à corrupção e dá o seguinte depoimento:

O combate à corrupção e ao seu ominoso consectário, a saber: O enriquecimento ilícito dos agentes públicos, constitui o maior desafio a ser superado, se quisermos evoluir de patamar civilizatório a fim de nos colocarmos entre as nações que inadmitem essa nódoa. Entretanto, se houve inegáveis avanços normativos, notadamente, em decorrência dos tratados e convenções internacionais aos quais o Brasil aderiu, nas últimas décadas, na prática ainda há muito que ser feito. Temos pela frente um longo itinerário a ser percorrido visando ao atingimento desse fim que se colima, qual seja, a abolição dessa ignomínia (Idem, XI).

Acompanhar a evolução patrimonial dos agentes públicos durante o exercício do cargo com a finalidade de evidenciar sinais exteriores de riqueza incompatível com a renda, é mais uma ferramenta usada na prevenção e combate à corrupção no setor público. O que demonstra o compromisso institucional na luta contra esse malefício que precisa de ser erradicado.

Dos diversos *insights* surgidos durante o desenvolvimento da pesquisa, cite-se a criação de *Website* para as escolas no qual constem para consulta as despesas inerentes à sua atividade e funcionamento, com tutorial atraente para os alunos (linguagem e ilustração adequada a este tipo de usuário cuja maioria são crianças e jovens).

Assinala-se também, a ideia de se instituir uma recompensa financeira (como a exemplo dos EUA) para os denunciantes de fraudes, corrupção, ou qualquer ato de

⁵² Delegado de Polícia; Ex-presidente da comissão de sindicância patrimonial-SESEG/CGU



malversação dos recursos públicos, desde que seja assegurado ao denunciante proteção e sigilo, e que a denúncia comporte dados e elementos probatórios que facilitem a apuração (apuramento) do caso.

Se for levado em conta que até a promulgação da CF/88 não existia o que hoje o exercício da cidadania permite: o acesso às informações e mecanismos de implementação de transparência; avalia-se que há um avanço na mudança da relação do Estado com o cidadão.

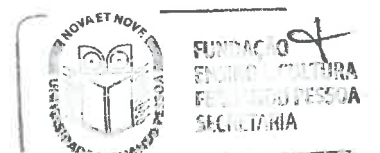
Contudo, essa evolução não se aplica a todas as camadas da sociedade e não vai em direção ao acompanhamento do gasto público, predomina o interesse na busca dos serviços públicos. A reflexão é que, se apenas 12% da população brasileira entre 16 e 64 anos, consegue ler e compreender textos completos, o momento requer que as informações sejam fracionadas para o seu público-alvo.

Impõe-se pontuar que o Estado nas suas três esferas (Município, Estado e União), seja por força das exigências dos organismos internacionais, seja em cumprimento da sua legislação, implementou e está aperfeiçoando o governo digital, além do investimento na formação profissional com foco na integridade e ética dos seus servidores.

8.4 Resumo do capítulo

No presente capítulo foi realizada a discussão dos resultados encontrados a partir das consultas à plataforma Ceará transparente, os dados quantitativos obtidos nos relatórios de ouvidoria, foram utilizados com o objetivo de avaliar uma possível participação da sociedade mediante o governo digital.

A aproximação numérica culmina para 20% da população estadual utilizando a plataforma seja para registro de demandas de ouvidoria, solicitação de informações e consultas à informação disponível. Porém, esse número não deve ser utilizado para mensurar o controle social, primeiro porque as informações solicitadas, pesquisadas não se referem à fiscalização ou acompanhamento das despesas públicas.



Segundo porque esses acessos conforme o governo federal, na sua maioria, é de servidores públicos, pessoas que já conhecem a estrutura das instituições.

Como foi demonstrado, o interesse predominante por informações advém dos usuários dos serviços públicos prestados, e se limitam ao funcionamento dos órgãos e instituições. Do teor das demandas demonstradas não se verifica ainda o interesse pelo acompanhamento dos recursos no gasto da despesa pública.

Também se fez alusão ao mecanismo de acompanhamento da evolução patrimonial dos servidores públicos do poder executivo estadual, a exemplo da União, que ao verificar sinais exteriores de riqueza incompatível com os recursos e disponibilidades destes, instaura a sindicância patrimonial para investigar indícios de enriquecimento ilícito.

O capítulo seguinte apresenta a conclusão da pesquisa realizada.



Capítulo IX – Conclusão e trabalho futuro

9.1 Introdução

O objetivo principal da pesquisa foi averiguar em que medida o governo digital, contribui para o controle social incidente sobre as informações dos atos da administração pública afetas às despesas públicas, para a prevenção e combate à corrupção no setor público.

Na mesma linha o desenvolvimento da pesquisa primou pela importância do governo digital no processo de transparência da gestão pública, facultando a sociedade oportunidades de participação social. Frise-se que a participação social por meio digital favorece as pessoas, tendo em consideração, não ser necessário o deslocamento físico para a obtenção das informações, bem como facilita a aproximação relacional que se dá de modo virtual, podendo ocorrer a qualquer momento, gerando ganhos por via da poupança de tempo e, relativo à não necessidade de deslocações, a espaço.

Assim, entre os principais canais do governo digital encontra-se a plataforma Ceará Transparente, antes denominado de portal da transparência, na qual podem ser acompanhados os gastos dos recursos públicos, objeto do controle social na missão de prevenção e combate a corrupção. A ferramenta Ceará Transparente tem o propósito de possibilitar ao cidadão conhecer, questionar e atuar no papel de fiscal da aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, a referida plataforma promove o controle social sobre a gestão pública e contribui para assegurar que os recursos públicos sejam gastos adequadamente em benefício do interesse público. Entretanto, para que a população participe e tenha interesse nos diversos tipos de buscas possíveis, previamente ela deve ser ensinada a compreender como fazer, o que fazer e quais são as principais informações contidas na plataforma, parte integrante do governo digital.



9.2 Considerações finais

Importa frisar que a cultura de massas é a de não se relacionar com o que é público, incutiu-se que o que é público é do governo, as pessoas (a sua maioria) não tem uma noção de quanto paga de impostos de forma indireta para os cofres públicos.

No capítulo II deste trabalho de pesquisa cita-se que o que é de todos, não é de ninguém. Para mudar esse senso comum predominante, onde muitos querem levar vantagem, deve haver uma força tarefa, onde todos os cidadãos sejam envolvidos e comprometidos em ensinar e aprender como acompanhar o gasto público, fiscalizar, se importar, porque cada centavo que é recolhido para os cofres públicos sai do bolso da sociedade contribuinte.

O governo digital para atender aos organismos internacionais e normas nacionais abre os seus dados e torna possível essa interação entre governo e sociedade. Ainda que seja urgente a fase de ensinamento, ou seja, dizer o que se está mostrando, o que é isso, a que se refere e como fazer comparações, é obvio que essa necessidade não se aplica aos que fazem parte da burocracia, que estão do outro lado do balcão, e sim, a população com a sua diversidade.

Cabe ressaltar, que também é preciso adaptar a linguagem das informações disponibilizadas nos canais do governo digital, para algo mais simples, objetivo e claro. E ainda planejar e adaptar a adequada visualização pelos usuários que buscam os dados por meio dos aparelhos celulares, que correspondem a 97% dos acessos. O nível de escolaridade da população também deve ser considerado nas informações que são objeto de publicidade.

Verifica-se da análise do teor das reclamações e denúncias, que o cidadão ainda está muito preso no dia a dia do serviço público que lhe é destinado. Ele precisa avançar e agir como um fiscal, identificar falhas, omissões, e mudar o foco para a qualidade e prestação dos serviços e benefícios. Todos contribuem, ou seja, todos custeiam independentemente de ser usuário ou não dos serviços prestados pela administração pública.



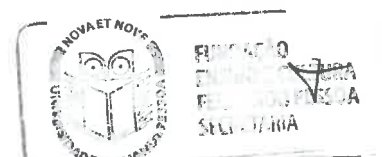
A disponibilização da informação segmentada para cada tipo específico de público-alvo, tende a ter uma facilidade de uso satisfatória, porque quem está no meio de determinado ambiente onde o serviço público prestado, é quem mais precisa das informações e esse usuário é quem pode contribuir para a melhoria da informação.

Dos números apresentados para fins de correlacionar a quantidade de acessos do governo digital à população do Estado, considerando não ter sido encontrada outra forma de mensurar essa participação virtual, verificou-se um percentual aproximado de 20%. Entretanto, esta confrontação não permite a emissão de uma opinião conclusiva, pela razão que, neste lapso temporal a sociedade coexistiu com o vírus Covid 19, que causou transtornos à rotina humana e aos trabalhos nas instituições, que passaram por adaptações para atender à prioridade da saúde pública e dos benefícios assistenciais.

Não obstante, o orçamento brasileiro remonta a trilhões de reais, a desigualdade social impera, como foi citada MIRANDA (2021) que declarou que a pandemia aprofundou a crise e tornou visível a realidade na qual vive boa parte da população brasileira: mais da metade da população, 125 milhões de pessoas pediu o auxílio emergencial. A esse respeito a assistência social deve alcançar a todos os necessitados, para que a pobreza seja erradicada.

No passado, um presidente da república brasileira conclamou (convocou) a população a fiscalizar os preços contidos nas tabelas de vendas das mercadorias e a adesão populacional foi uma surpresa para os media. Naquela situação, as pessoas sabiam exatamente do que se tratava, elas estavam pagando um valor além do estabelecido nas tabelas dos preços congelados – era clara e visível a situação, de fácil compreensão.

Mesmo que a CF/88 tenha instaurado a democracia e novas práticas de gestão, com a participação da sociedade, ainda não há um consenso das pessoas no sentido de se interessar pelo que é público, falta o sentimento de se incluir no que se diz público. A extensão territorial, a diversidade regional, podem sim, dificultar o controle social. Por isso mesmo, cada esfera tem que incentivar a participação de todos, com projetos de educação social, com palestras, fóruns, recompensas financeiras, melhorando a consciência coletiva e, dessa forma, incentivando a práticas mais participativas.



De todo o exposto, depreende-se que as informações que se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos, precisam de ser avaliadas pelo cidadão. Tal ocorrerá na ocasião em que estes mecanismos forem sendo utilizadas, pois a administração pública precisa receber esse *feedback* da sociedade. Se não houver uma maior facilidade de uso, não tem como a transparência ativa aferir os seus padrões de qualidade da informação, ou seja, saber se a informação disponibilizada atende à necessidade dos cidadãos, o que eles querem saber, porque precisam e, até, de forma mais significativa do que precisam e porquê.

A corrupção pública é algo que vem passando de geração para geração, mas, não é um fenômeno exclusivo do Brasil, ocorre em diversos países, o que difere é o compromisso do povo, o sentimento de ser correto, de deixar um legado para outras gerações que virão. Pontua-se que não existe uma fórmula padrão para combater a corrupção, existem as leis, os órgãos de controle interno e externo, o ministério público e muitas ferramentas utilizadas pelas instituições, como auditoria, fiscalização, correição, entre outras.

Assinala-se que as instituições brasileiras também tem um programa de integridade, um código de ética e conduta para os seus servidores. O que falta é a tomada de consciência das pessoas, de que os recursos arrecadados são para ser gastos dentro da sua regularidade/legalidade para que estes possam atender ao interesse público.

De maneira geral, a transparência pública favorece o desenvolvimento do controle social em decorrência da possibilidade da utilização das suas informações no acompanhamento das despesas públicas e conseqüentemente contribui na prevenção da corrupção pública. Reitere-se, que um dos aspetos críticos em falta é o envolvimento da sociedade para de facto exercer o seu papel de cidadão fiscalizador em prol da aplicação regular dos recursos públicos.

No que refere à possibilidade da administração pública de promover a prevenção da corrupção mediante o envolvimento da sociedade nas atividades de controle social, depreende-se que o projeto estadual Educação Social conduzido pela CGE e SEDUC direcionado aos alunos das escolas estaduais e que tem como objetivo fomentar a participação social para fortalecer o exercício da cidadania, é uma forma sim, de prevenção da corrupção, e o mesmo deve ser expandido de modo a atender outros atores



sociais, promovendo um conhecimento de que com a participação e vigilância de todos, a aplicação de dinheiros públicos seria bem mais eficiente, sendo inclusive um fator dissuasor de desvios de fundos.

Por outro lado, as informações de interesse público não são divulgadas em linguagem de fácil compreensão. Contudo há o compromisso no Estado do Ceará de adaptação da linguagem burocrática que está sendo desenvolvido no programa de governo Linguagem Simples Ceará, que é composto por três eixos: facilitar, formar e engajar. O primeiro eixo trata da aplicação da Linguagem Simples para simplificar informações públicas em produtos digitais do governo (sites, *chatbots*, aplicativos). O segundo, da formação de servidores na técnica e práticas de uso e exploração de uma linguagem simples e clara. E o terceiro se dedica ao engajamento, por meio das redes nacional e local, promovendo a inclusão e a participação de um maior e mais diverso número de pessoas.

9.3 Contributos do trabalho

O contributo principal é sugerir o fortalecimento da educação social, a exemplo do projeto da SEDUC e CGE ministrado nas escolas públicas estaduais, que a sua continuidade inclua estudos para a abertura de informações específicas para públicos também específicos, ou seja, aos atores sociais das escolas públicas seja dada a publicidade das despesas dessa escola de forma simples e inteligível para qualquer pessoa.

Que o referido projeto de educação social se amplie para outros setores, como saúde, habitação, proteção social, com as suas informações adaptadas para os respectivos atores.

As principais despesas das escolas públicas são: Merenda, fardamento, material e transporte escolar. Como fazer isso? Essas despesas já se encontram disponibilizadas na plataforma Ceara Transparente de forma geral e consolidada, o que dificulta a consulta para qualquer usuário.



As escolas não possuem *Website* e as consultas são realizadas no sítio eletrônico da SEDUC, a construção de *Website* para as escolas públicas foi objeto de consulta no desenvolvimento deste trabalho, para a qual não se obteve resposta.

Mesmo que a consulta deva ser efetuada na página digital da SEDUC, que haja um tratamento da informação para deixá-la mais simples e mais fácil de entender, é a questão de se atender a maioria, que não é um público especializado nos termos utilizados pela burocracia.

O ideal seria a estratificação dos dados por setor: A educação apresenta as suas despesas educacionais por unidade escolar, isso porque é impossível comparar o desconhecido. O que qualquer acionista quer saber, é como seu dinheiro está sendo aplicado – e o contribuinte é o acionista do erário.

Para que a comunidade escolar possa acompanhar a despesa merenda escolar, é necessário, que a escola pública estadual, demonstre mensalmente essas despesas de compra dos produtos de forma analítica, além de publicizar as seguintes informações para que seja possível a comparabilidade:

- Número de alunos beneficiados pelo programa;
- Número de refeições distribuídas;
- Cardápios da alimentação escolar;
- Identificação do nutricionista responsável técnico pelo PNAE;
- Quantidade e nomes dos professores com suas respectivas disciplinas e calendário destas;
- Quantidade de servidores da escola incluindo nome, cargo e horário de trabalho;
- Quantidade de alunos identificados por série, ano, turma e turno.

De posse desta informação, qualquer pessoa pode realizar comparações, questionamentos e verificar por exemplo:

- Se o programa alimentar oferece no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana nas refeições;



- Se a escola está servindo alimentos proibidos ou restritos na alimentação escolar; como exemplo de alimentos proibidos tem-se os refrigerantes e refrescos artificiais em pó, as bebidas ou concentrados à base de guaraná ou groselha, os chás prontos para consumo e restritos são os embutidos, os doces e enlatados;
- Se os valores pagos são compatíveis com os vigentes no mercado local;
- Se os produtos comprados estão sendo utilizados na alimentação escolar dos alunos e se são de boa qualidade.

O facto de dar publicidade ao gasto público não significa que a transparência está sendo exercitada pela cidadania, é preciso facilitar o acesso e a obtenção da informação, e principalmente tornar as informações simples para que as pessoas possam tirar as suas conclusões a partir do que estão lendo – exercendo um uso crítico da informação.

9.4 Limitações e trabalho futuro

As limitações deste trabalho foram inerentes à pandemia, período no qual o Estado brasileiro estabeleceu medidas, objetivando a proteção da coletividade para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus responsável pela doença Covid-19 e que ocorre desde 2019, com especial impacto nos anos de 2020 a 2022.

Entre os impactos associados com o Covid-19, que ocasionaram limitações ao trabalho desta pesquisa citam-se:

- O isolamento social, onde cada ser humano experimentou o medo de não continuar vivo;
- A angústia de acompanhar a evolução do número de vítimas no país e no exterior, sem ter a noção exata do risco e muito menos da cura;
- A incerteza da própria sobrevivência, chegando à conclusão de que muito ainda tem a ciência a evoluir para tratar de um evento desta natureza;
- A perda de amigos, colegas, familiares e parentes.



Todo esse cenário de calamidade contribuiu para a suspensão provisória na fase de conclusão das atividades finais da pesquisa, considerando que muitas informações do governo digital não foram atualizadas neste período e que a atuação do Estado foi para proteger o interesse público, neste caso a vida dos cidadãos. Podendo ser apontada como limitação basilar o novo modo de viver, com repercussão na vida pessoal, profissional e acadêmica.

A falta de informações atualizadas nos portais do governo digital, a exemplo da merenda e transporte escolar, a inexistência de dados que pudessem ser usados como indicadores de ações de controle social e principalmente por ser o assunto governo digital, algo novo no campo dedicado a estudos acadêmicos, foram obstáculos encontrados no percurso da pesquisa.

O contributo é discutir propostas em parceria com profissionais das tecnologias da informação para idealizar um modelo de estratificação da informação, segmentada pelas funções de governo, cujos dados sejam direcionados à maioria da população, para que estes usuários ou os beneficiários da política pública, tenham condições de trabalhar com essa informação, no seu ambiente, com as suas especificidades.

Este trabalho tratou de merenda e transporte escolar. Contudo, se o usuário dos serviços da rede pública de saúde, vai ao hospital e o informam que ele não vai ser atendido porque não tem profissional para isso, e na unidade de atendimento, existe um painel, com os nomes dos profissionais plantonistas (de plantão) e seus respectivos horários, esse cidadão tem dados para realizar uma denúncia ou reclamação – são estas ações, no coletivo que podem de facto exercer um controle social efetivo com impacto na melhoria de serviços e no bom uso dos dinheiros públicos.

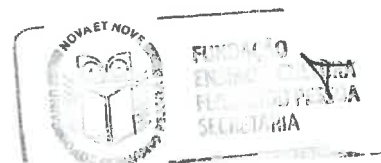
9.5 Recomendações

No âmbito desta pesquisa surgem as seguintes recomendações para investigação futura e aprofundamento do tema:

- Solicitar às Instituições e órgãos públicos a divulgação de dados que possam ser utilizados como indicadores de controle social, desempenhados com a utilização do governo digital;



- Buscar junto às Instituições e órgãos públicos as boas práticas institucionais em fomento à adaptação da linguagem cidadã nos sítios governamentais;
- Pesquisar o *feedback* do cidadão (quando houver) relacionado ao uso do governo digital no acompanhamento das despesas públicas.



REFERÊNCIAS

ANDRADE, A. F. B. (org.). (2015). **Ações premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2015**. Brasília, DF: Enap, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2kmRW0G>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRAGA, J.A. (2001). **Cultura Brasileira**. 20. Ed. FGV: Fortaleza, 2001.

BRASIL. (1940). Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2391, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://bit.ly/18kAH0G>. Acesso em: 29 set. 2018.

BRASIL. (1992). Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 6993, 6 jun. 1992. Disponível em: <https://bit.ly/1tQIPBb>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. (2000). Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1; 5 maio 2000. Disponível em: <https://bit.ly/1qcrOii>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL. (2009). Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos a lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000 e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2, 28 maio 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2lygWIR>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. (2011). Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/1eKDwfY>. Acesso em: 11 abr. 2018.



BRASIL. (2013). Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 1, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/1jnVhDA>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. (2014). **Instrução Normativa n. 1 da Ouvidoria – Geral da União da Controladoria-Geral da União, 05 de novembro de 2014**. Brasília, DF, 5 nov. 2014a. Disponível em: <https://bit.ly/2kkII57>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRASIL. (2014). Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <https://bit.ly/2lBNtY6>. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. (2019). O que é a EGD. **Governo Digital**, Brasília, DF, 15 jan. 2016a. Disponível em: <https://bit.ly/2kqLDJw>. Acesso em: 9 set. 2019.

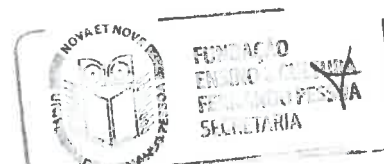
BRASIL. (2015). Tribunal de Contas da União. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2015**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016b. Disponível em: <https://bit.ly/2kkLlms>. Acesso em: 5 fev. 2018.

BRASIL. (2018). Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 224, p. 3, 23 nov. 2017a. Disponível em: <https://bit.ly/2k19Y8j>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. (2017). Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e à corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública**. Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. (2018). **Governo Digital**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://www.governodigital.gov.br/eixos_de_atuacao/inclusao_digital/legislacao. Acesso em: 1 fev. 2018.

BRASIL. INEP. (2018). Disponível em: <http://www.qedu.org.br/escola/62227professor-placido-aderaldo-castelo->



eefm/censoescolar/year=2017&dependence=0&Localization=0&education_
stage=0&item= Acesso em 22 jan.2018.

BRASIL. (2018). Lei n. 11.947. de 16 de junho de 2009. *Lei de fornecimento da alimentação escolar*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2009/11947.htm. Acesso em 08 abr.2018.

BRASIL. TCU. (2018). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-sobrepreso-na-merenda-escolar-do-distrito-federal.html>. Acesso em 03 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2012). The three cycles of State and the society. *Perspectivas*, São Paulo, v.41, p.13-51, jan./jun. 2012.

BRASIL. (2017). *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar*; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. 1. Ed. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId>. Acesso em 13 abr.2018.

BRASIL. (2012). Cartilha da AMARRIBO. *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil*/AmigosAssociadosdeRibeirãoBonito-5ªedição São Paulo: 24x7 Cultural, 2012. Disponível em https://amarribo.org.br/wp-content/uploads/2018/02/cartilha_pt-5a-edicao.pdf. Acesso em 21 mar. 2018.

BRASIL. (2021). Ministério da Economia. Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2022**. Brasília, 2021. 55p. 1 – Orçamento público. 2. Proposta orçamentária. I. Título. CDU: 336.14(81). 2021. CDD: 351.722

CABRAL, R. L. F. (2018). Corrupção: uma perspectiva da filosofia da linguagem para o seu enfrentamento. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 55, n. 220, p. 13-28, out./dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2lXB13K>. Acesso em: 5 fev. 2019.



CASTRO, F. A. (2004). **Corrupção no orçamento: fraudes em licitação e contratos com o emprego de empresas inidôneas.** In: TREVISAN, A. M. (org.). **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil.** Cotia: Ateliê Editorial, 2004. p. 110.

CEARÁ. (2018). **Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado.** Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2kwM2Kd>. Acesso em: 22 jun. 2018.

CEARÁ. (2018). Disponível em <http://www.educacao.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/02/ESCOLAS-DA-CAPITAL.pdf>. Acesso em 03 jan.2018.

CEARA.SEDUC. (2018). Disponível em http://www.seduc.ce.gov.br/images/Alimentacao/10junho2015/passos_a_passos_agf.pdf. Acesso em 15 mar.2018.

CEARÁ.CEASA. (2018). Disponível em: www.ceasa-ce.com.br-http://files.ceasa-e.com.br/unsima/comparativo_precos/comparativo. Acesso em 28 mai.2018.

DI PIETRO, M. S. Z. (2018). **Cidadão e sua defesa: a “República” e sua defesa.** Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, São Paulo, 1998. Disponível em: <https://bit.ly/2lZzQ57>. Acesso em: 30 mar. 2018.

FISCHER, H.; MONT’ALVÃO, C.; RODRIGUES, E.S.; ENGELKE, A. (2019). **“Compreensibilidade em textos de e-gov: uma análise exploratória da escrita do INSS”**, p. 303-313 . In: Anais do 9º CIDI | Congresso Internacional de Design da Informação, edição 2019 e do 9º CONGIC | Congresso Nacional de Iniciação Científica em Design da Informação. São Paulo: Blucher, 2019. ISSN 2318-6968, DOI 10.5151/9cidi-congic-1.0306.

FISCHER, H. (2021). **Impactos da linguagem simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS / Heloisa Fischer de Medeiros Pires; orientadora: Claudia Renata Mont’Alvão Bastos Rodrigues; co-orientadora: Erica dos Santos Rodrigues.** – 2021. 263 f; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Artes e Design, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53277/53277.PDF>. Acesso em 20 jan. 2022.



FOCKINK, C. (2019). **Os Efeitos Negativos da Corrupção nas Instituições**. Revista de Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 181-210, set./dez., de 2019. DOI: [10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31331](https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31331). Disponível em: [blob:https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/1830b48b-a604-4eec-bcfd-4124315797d4](https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/1830b48b-a604-4eec-bcfd-4124315797d4). Acesso em: 06 dez. 2021.

GARCIA, N. R. (2019). Escola da Advocacia Geral da União (EAGU) debate “**Corrupção, Estado de Direito e Sistema Penal**”. Brasília. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/debate-na-agu-aponta-caminhos-para-o-combate-a-corrupcao--831827>. Acesso em: 15 abr.2020.

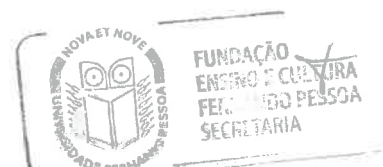
GETSCHKO, D. Editorial. (2017). **Revista.br**, São Paulo, n. 13, ano 8, p. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2kutJFu>. Acesso em: 6 abr. 2018.

GESPÚBLICA – PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO. (2016). **Fugindo do “burocratês”: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público**: Dicas de como comunicar um serviço público para o seu público-alvo utilizando linguagem cidadã. [S. l.]: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/linguagem_cidada_-_versao_final_web.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

GIL-GARCIA, J. R.; LANZA, B. B. B. (2016). Governo digital no Brasil, no México e nos Estados Unidos: esforços iniciais status atual. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro**: TIC governo eletrônico 2015. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. p. 45-53. Disponível em: <https://bit.ly/2kkLlns>. Acesso em: 10 jan. 2018.

GOUVEIA, L. B. (2019). **Liderança digital e as novas plataformas de colaboração**. Trabalho apresentado ao 2º Congresso de Gestão Estratégica da Informação, Empreendedorismo e Inovação, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2km2Pjl>. Acesso em: 22 maio 2019.

HAGE, J. S. (2014). Temos que conclamar a participação da população para essa vigilância permanente no País inteiro, que somente os cidadãos podem fazer com o



auxílio indispensável dos órgãos de imprensa. **Controladoria-Geral da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2lAxKZs>. Acesso em: 9 mar. 2018.

HAGE, J. S. (2012). **10 anos de Organização do Estado Brasileiro Contra o Crime Organizado**, Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro-ENCLA/2013, Edição comemorativa - Brasília: Ministério da Justiça, 2012

IBGE. (2018). **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. População**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/30HIMf4>. Acesso em: 15 mar. 2018.

IRIS. (2020). IRIS Laboratório de Inovação e Dados do Governo do Ceará. **Webinário A experiência da Linguagem Simples no Governo do Ceará**. Heloisa Fischer, Caroline Gabriel, Isabel ferreira Lima e João Ricardo Gonçalves. 11 agosto 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L1zC4aMTowk>. Acesso em: 24 mai. 2021.

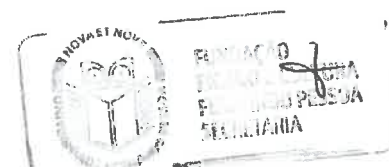
LIMA, M. (2017). Máquinas que “pensam” e falam: com o avanço das interfaces de voz, inteligência artificial torna-se cada vez mais sofisticada. **Revista.br**, São Paulo, n. 13, ano 8, p. 3, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2kutJFu>. Acesso em: 6 abr. 2018.

LIMA, C. R. P. (2016). **Manual de Sindicância Patrimonial: teoria e prática**/Claudio Roberto Paz Lima, José Ricardo Bento Garcia de Freitas, Marco A. S. Ricciardi Jr. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2021.

LORENTE, V. M. (2016). Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública**, Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016.

MIRANDA, L. M. B. (2020). **Carta Aberta sobre a PEC 32 de iniciativa da Auditoria Cidadã da Dívida (ACD)**. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/carta-aberta-questiona-reforma-administrativa-pec-32-2020-deputados-membros-da-ccj/>. Edição maio de 2021.

MENEZES, E. T. (2001). USP terá pesquisas sobre realidade virtual com patrocínio da Intel. **Educabrazil**, São Paulo, 5 abr. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2lEY0BW>. Acesso em: 16 de abr. 2018.



- OLIVEIRA, A. C. (2017). Apresentação. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília, DF, 2017. p. 1-2. Disponível em: <https://bit.ly/2k6VALZ>. Acesso em: 16 abr. 2018.
- OLIVEIRA, M. F. de. (2011). **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração** / Maxwell Ferreira de Oliveira. Catalão: UFG, 2011. 72 p.: il. Manual (pós-graduação) – Universidade Federal de Goiás, 2011. Bibliografia. 1. Metodologia. 2. Pesquisa. 3. Científica. 4. Administração I. Universidade Federal de Goiás. II. Título. CDD-001.8OLI/met. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em 10 jun.2022
- PINHO, M. N. G. (2016). **A ouvidoria como mecanismo de participação na administração pública: um enfoque no modelo estadual comparado com o federal no âmbito do poder executivo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2lWWivF>. Acesso em: 10 abr. 2018.
- PLANO Cruzado. (2007). Plano Cruzado: fiscais do Sarney. **Memória Globo**, Rio de Janeiro, 2 out. 2007. Disponível em: <https://globo/2lBYQPK>. Acesso em: 05 mar. 2018.
- QUEIROZ, R. (2008). **O Quinze**. 85. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.
- QUENTAL, C. A. T. (2014). **A mediação digital como suporte para a participação no contexto dos sindicatos de professores: proposta de um modelo com base na análise de experiências de e-participação**. 2014. 310 f. Tese (Doutorado em Ciências da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas e Tecnologias da Informação, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2k8QNcY>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- RICART, R. M.; UBALDI, B. C. (2015). Como planejar governos digitais que apoiem o crescimento inclusivo e sustentável na América Latina e no Caribe. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo eletrônico 2015**. São Paulo:

Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. p. 33-43. Disponível em: <https://bit.ly/2kkLIns>. Acesso em: 15 dez. 2018.

SALIMO, G. I. (2017). **Os desafios da era digital no contexto do ensino superior em Moçambique**. 2017. 248 f. Tese (Doutorado em Ciências da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas e Tecnologias da Informação, Universidade Fernando Pessoa, Porto, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2kzfiQH>. Acesso em: 11 ago. 2019.

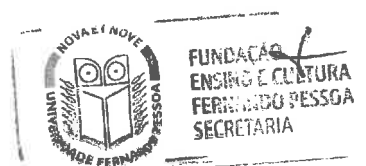
SALUSTIANO, H.; GALF, R. (2018). O que a população quer saber do poder público? Uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos. **Transparência Brasil: Achados e Pedidos**, São Paulo, nov. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2m5aTW7>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SILVA, M. P. A. (2015). Cidadania ativa como mecanismo de combate à corrupção. *In*: BRANCO, P. G. G.; VICTOR, S. A. F. (org.). **Estado de Direito, direitos fundamentais e combate à corrupção: interfaces Portugal/Brasil**. Brasília, DF: IDP, 2015. p. 9-36. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2585454>. Acesso em: 28 jun. 2019.

SILVA, L. M. (2009). **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, J. M. C. (2010). Controle Social das Políticas Públicas no Brasil. **Revista Controle, Tribunal de Contas do Estado do Ceará- Vol. VIII – nº 1 – setembro, 2010**.





FUNDAÇÃO
ENSINO E CULTURA
FERNANDO PESSOA
SECRETARIA

