

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS – UEA
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ESO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E
DIREITOS HUMANOS - PPGSP**

LEANDRO BEIRAGRANDE DA COSTA

**LIMITES DA *ACCOUNTABILITY* EM PERSPECTIVA: GUIA EDUCATIVO SOBRE
TRANSPARÊNCIA DE GASTOS COM A SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS**

MANAUS
2021

LEANDRO BEIRAGRANDE DA COSTA

LIMITES DA *ACCOUNTABILITY* EM PERSPECTIVA: GUIA EDUCATIVO SOBRE TRANSPARÊNCIA DE GASTOS COM A SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Estado, Cultura e Segurança Pública.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Machado das Neves

MANAUS
2021

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo autor.

Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.

C837li
m Costa, Leandro Beiragrande da
Limites da *accountability* em perspectiva: Guia educativo sobre
Transparência de gastos com a segurança pública no Amazonas /
Leandro Beiragrande da Costa.
Manaus: [s.n], 2021.
131 f.: color.; 30 cm.

Dissertação - Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública,
Cidadania e Direitos Humanos - PPGSP - Universidade do Estado do
Amazonas, Manaus, 2021.
Inclui bibliografia
Orientador: Neves, André Luiz Machado das

1. Democracia. 2. Acesso à informação. 3. *Accountability*.
4. Tecnologia educacional. 5. Segurança pública. I. Neves, André Luiz
Machado das (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III.
Limites da *accountability* em perspectiva:

LEANDRO BEIRAGRANDE DA COSTA

LIMITES DA *ACCOUNTABILITY* EM PERSPECTIVA: GUIA EDUCATIVO SOBRE TRANSPARÊNCIA DE GASTOS COM A SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 28 de dezembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Machado das Neves (Orientador)
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

Profa. Dra. Elizabeth Teixeira (Membro titular externo)
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Helton Carlos Praia de Lima (Membro titular interno)
Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

DEDICATÓRIA

Aos meus amados filhos Laura, minha primogênita genial, e Lucas, meu risonho coração valente, por terem ressignificado o sentido da minha existência. São a minha herança, a minha lembrança de que existe um amor incondicional de um Pai por seus filhos.

AGRADECIMENTOS

Chegar ao final, sem apreciar o processo, faz tudo perder o sentido. Como não valorizar aquelas aulas presenciais diárias no primeiro ano de curso e as amizades de colegas e professores que foram ali forjadas; os desafios experienciados, no ano seguinte, pelo isolamento, incertezas, insegurança e medo trazidos por uma pandemia sem precedentes na história; e as noites mal dormidas, no presente ano, quer fossem por me debruçar na pesquisa e realizar os inúmeros ajustes, quer fossem por demanda dos filhos.

Por isso, agradeço primeiramente a Deus por ter me concedido sua graça: o dom da vida, a capacidade para pensar e escrever sobre a realidade, a oportunidade de ter o auxílio de pessoas que já trilharam esse caminho e querem me ver prosperar junto a elas. Essas coisas são dádivas celestiais, disso eu tenho plena certeza, assim como também estou convicto do amor de e por minha esposa.

Minha querida Lívy! Sua paciência e seu cuidado foram o toque divinal de que precisava nesta caminhada, aliás, ainda precisarei durante toda a jornada da vida, na qual somos eternos parceiros. Espero poder demonstrar o mesmo amor em ação que você teve e tem por mim.

Aos meus filhos por serem meu coração fora do peito; ao meu irmão Felipe Beiragrande pela contribuição não apenas acadêmica, como também emocional nos dias de angústia; aos meus pais Felipe França e Regina Celi pelo incentivo, amor e confiança em mim depositada, coisas que só os pais conseguem fazer por seus filhos.

Também agradeço aos meus queridos colegas de mestrado e professores, sem os quais nada disso seria possível. À Universidade do Estado do Amazonas por manter um mestrado de tanta relevância para a sociedade amazonense.

Quero externar também a profunda gratidão e apreço que tenho por meu orientador André Luiz Machado das Neves. Foi um incentivador, sempre dedicado e inspirando confiança na elaboração de um trabalho com seu selo de qualidade. Em todo tempo solícito e atencioso, demonstrando sua compreensão às minhas limitações pessoais, desde a sua aceitação para conduzir a orientação do meu trabalho até os desafios que se puseram a minha frente com chegada do meu segundo filho. Muito obrigado por não desistir.

Sou grato por tudo e por todos: gratidão é o que tenho por todo o processo!

Digo o que penso, com esperança. Penso no que faço, com fé. Faço o que devo fazer, com amor. Eu me esforço para ser cada dia melhor, pois bondade também se aprende. Mesmo quando tudo parece desabar, cabe a mim decidir entre rir ou chorar, ir ou ficar, desistir ou lutar; porque descobri, no caminho incerto da vida, que o mais importante é o decidir.

Cora Coralina

COSTA, Leandro Beiragrande da. **Limites da *accountability* em perspectiva: guia educativo sobre transparência de gastos com a segurança pública no Amazonas**. 2021. 131 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos). Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2021.

RESUMO

Objetivo: Produzir uma tecnologia educacional que contribua para o fortalecimento da *accountability* social, pelo cidadão amazonense, sobre os gastos com segurança pública no Amazonas. **Métodos:** Estudo metodológico cujo caminho trilhado para a confecção da tecnologia educacional apoiou-se em três fases: avaliação dos portais de transparência, análise das despesas públicas com segurança pública no Amazonas e a produção de um guia educativo. As duas primeiras fases resultaram na confecção de dois manuscritos, com abordagem quantitativa, utilizando-se de estatística descritiva básica para análise dos dados, ao passo que a terceira fase culminou na elaboração de um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) classificado como material didático. **Resultados:** Os resultados, apresentados na forma de dois manuscritos, demonstraram que, apesar de existirem os portais de transparência dos estados e do Distrito Federal, apenas o Paraná atende integralmente aos critérios básicos dispostos na Lei de Acesso à Informação, sendo este o estado com a melhor avaliação geral, ao lado do Piauí, com 91,4% dos critérios atendidos (32 de um total de 35 critérios). O estado do Amazonas situou-se em sétimo lugar geral e em segundo da região norte com 77,1% de critérios atendidos (27 de um total de 35 critérios). Com base nos dados disponibilizados nesse portal, constatou-se que 12,14% (11,88 bilhões de reais) de tudo o que foi gasto pelo Poder Executivo Estadual (97,83 bilhões de reais), no período de 2015 a 2020, foi aplicado na função segurança pública, dos quais apenas 4,26% (0,51 bilhão de reais) foram direcionados às subfunções específicas de policiamento, defesa civil, normalização e fiscalização e informação e inteligência, sendo que, para este último, gastou-se doze vezes menos do que com comunicação. As Polícias Militar e Civil concentram, respectivamente, 54,17% e 28,21%, ou se considerarmos o somatório de ambas, 82,38% das despesas totais do Sistema de Segurança Pública, que por sua vez, destina 82,33% de todos os seus gastos em Pessoal e Encargos Sociais. Com base nessas informações analisadas, um produto técnico-tecnológico (PTT) foi elaborado ao final dessa dissertação, intitulado **‘Te guia, mano! Um guia para fiscalizar os gastos com segurança pública no Amazonas’**, contendo 27 páginas, tendo sido registrado como livro eletrônico, no formato *Portable Document Format* (PDF), sob o *International Standard Book Number* (ISBN) de número 978-65-990640-6-7, sendo, portanto, enquadrado na natureza de novas mídias (*e-book*), visando alcançar um maior número de cidadãos, principalmente aqueles residentes nos municípios do interior do Amazonas por meio da internet. **Considerações Finais:** A tecnologia educacional produzida, por se tratar de um guia que tem por finalidade apresentar conceitos relacionados à transparência, orçamento, *accountability*, tipos de controle e acesso à informação, bem como trazer informações acerca das despesas firmadas pelo Poder Executivo Estadual na área de segurança pública, no período de 2015 a 2020, em linguagem clara e acessível, poderá mediar trabalhos educativos junto à sociedade na intenção de despertar o cidadão amazonense para a importância da fiscalização dos recursos destinados para área de segurança pública no estado do Amazonas, de modo a servir como elo entre os dados disponibilizados pelo Poder Público, em cumprimento a legislação vigente e em atenção ao princípio da transparência, e o cidadão contribuinte e usuário de serviços públicos, com vistas à conscientizá-lo acerca da importância do seu direito à informação para o exercício da cidadania, permitindo o desempenho de seu papel fiscalizador, a partir da utilização do Portal da Transparência do Amazonas.

Palavras-Chave: Democracia. Acesso à informação. *Accountability*. Tecnologia educacional. Segurança pública.

COSTA, Leandro Beiragrande da. **Limits of accountability in perspective: an educational guide on transparency in public security spending in the Amazon.** 2021. 131 f. Thesis (MS). School of Social Sciences, State University of Amazonas, Manaus, 2021.

ABSTRACT

Objective: To produce an educational technology that contributes to the strengthening of social accountability, by the Amazonian citizen, about public safety expenditures in Amazonas. **Methods:** Methodological study whose path followed for the production of educational technology was supported by three phases: evaluation of transparency portals, analysis of public expenditure on public security in Amazonas and the production of an educational guide. The first two phases resulted in the preparation of two manuscripts, with a quantitative approach, using basic descriptive statistics for data analysis, while the third phase culminated in the elaboration of a Technical-Technological Product (PTT) classified as teaching material. **Results:** The results, presented in the form of two manuscripts, showed that, despite the existence of transparency portals in the states and the Federal District, only Paraná fully meets the basic criteria set out in the Access to Information Law, which is the state with the best overall assessment, along with Piauí, with 91.4% of the criteria met (32 out of a total of 35 criteria). The state of Amazonas ranked seventh overall and second in the northern region with 77.1% of criteria met (27 out of a total of 35 criteria). Based on the data available on this portal, it was found that 12.14% (11.88 billion reais) of everything that was spent by the State Executive Branch (97.83 billion reais), in the period from 2015 to 2020, was applied in the public security function, of which only 4.26% (0.51 billion reais) were directed to the specific sub-functions of policing, civil defense, normalization and inspection, and information and intelligence. if twelve times less than with communication. The Military and Civil Police concentrate, respectively, 54.17% and 28.21%, or if we consider the sum of both, 82.38% of the total expenditure of the Public Security System, which, in turn, allocates 82.33% of all your expenses in Pessoal e Encargos Sociais. Based on this information analyzed, a technical-technological product (PTT) was prepared at the end of this dissertation, entitled '**Guide you, bro! A guide to monitoring public security expenses in Amazonas**', containing 27 pages, having been registered as an electronic book, in Portable Document Format (PDF), under the International Standard Book Number (ISBN) number 978-65-990640- 6-7, being, therefore, framed in the nature of new media (e-book), aiming to reach a larger number of citizens, mainly those residing in municipalities in the interior of Amazonas through the internet. **Final Considerations:** The educational technology produced, as it is a guide that aims to present concepts related to transparency, budget, accountability, types of control and access to information, as well as to bring information about the expenses signed by the State Executive Power in the area of public security, in the period from 2015 to 2020, in clear and accessible language, will be able to mediate educational work with society in order to awaken the Amazonian citizen to the importance of monitoring the resources destined for the public security area in the state of Amazonas, in order to serve as a link between the data made available by the Government, in compliance with current legislation and in compliance with the principle of transparency, and the taxpayer and user of public services, in order to make them aware of the importance of their right to information for the exercise of citizenship, allowing the performance of its supervisory role, from the use of the Portal of the Amazon Transparency.

Keywords: Democracy. Access to information. Accountability. Educational technology. Public security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Contribuições dos manuscritos para a elaboração do PTT 95

MANUSCRITO 2

Figura 1 Organograma da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP/AM 80

LISTA DE GRÁFICOS

MANUSCRITO 1

Gráfico 1	Ranking dos portais por Unidades da Federação e por regiões	57
Gráfico 2	Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Sul	58
Gráfico 3	Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Nordeste	58
Gráfico 4	Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Centro-Oeste	59
Gráfico 5	Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Sudeste	59
Gráfico 6	Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Norte	60
Gráfico 7	Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Legal	61
Gráfico 8	Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Conteúdo	61
Gráfico 9	Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Usabilidade	62
Gráfico 10	Visão geral acerca dos critérios atendidos	63
Gráfico 11	Visão geral acerca dos critérios não atendidos	64

MANUSCRITO 2

Gráfico 1	Volume (R\$ bilhões) nas principais funções na série	76
Gráfico 2	Composição (%) dos gastos com segurança pública por órgão na série	85
Gráfico 3	Gastos totais (R\$ milhões) pelos órgãos da segurança pública na série	86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Comparativo entre Hobbes, Locke e Rousseau	28
Quadro 2	Comparativo entre autocracia e democracia	30
Quadro 3	A poliarquia e o processo democrático	32
Quadro 4	Destaques da Carta Democrática Interamericana	34
Quadro 5	Dimensões da <i>accountability</i>	38

MANUSCRITO 1

Quadro 1	Instrumento de Avaliação	51
Quadro 2	Endereço eletrônico dos portais de transparência dos estados e do DF	54
Quadro 3	Percentual médio de critérios atendidos por parâmetro	62

MANUSCRITO 2

Quadro 1	Etapas para obtenção dos dados de despesa por natureza da despesa (2015-2020)	72
Quadro 2	Etapas para obtenção dos dados de despesa por função e subfunção (2015-2020)	73
Quadro 3	Itens da estrutura da classificação por natureza da despesa	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Quantidade de arquivos obtidos por unidade orçamentária do sistema de segurança pública	44
----------	---	----

MANUSCRITO 2

Tabela 1	Volume (R\$ bilhões) nas principais funções na série	76
Tabela 2	Composição (%) das principais funções em relação ao gasto Total do Poder Executivo (TPE) na série	77
Tabela 3	Variação (%) do valor gasto em relação ao ano anterior na série	77
Tabela 4	Volume e percentual gasto nas principais subfunções da função segurança pública na série	79
Tabela 5	Montante (R\$ milhões) total das despesas por órgãos do sistema na série ...	84
Tabela 6	Composição (%) total das despesas pelos órgãos do sistema na série	84
Tabela 7	Montante (R\$ milhões) total de despesas com Pessoal e Encargos Sociais pelos órgãos da segurança pública do Amazonas na série e a variação entre os anos inicial e final (%)	86
Tabela 8	Composição (%) das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em relação às despesas correntes e às despesas totais dos órgãos da segurança pública do Amazonas em relação ao total da série	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível
CBMAM	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
DETRAN/AM	Departamento Estadual de Trânsito do Amazonas
FESP/AM	Fundo Estadual de Segurança Pública
FRAI/AM	Fundo de Reserva para as Ações de Inteligência
FUNESBOM/AM	Fundo Especial do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCAM	Polícia Civil do Amazonas
PMAM	Polícia Militar do Amazonas
PPA	Plano Plurianual
PPGSP	Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos
PTT	Produto Técnico-Tecnológico
REDAP	Revista de Direito da Administração Pública
RTS	Revista Tecnologia e Sociedade
SSP/AM	Secretaria do Estado de Segurança Pública do Amazonas
SUBCOMADEC/AM	Subcomando de Ações de Defesa Civil do Amazonas
TCE/AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
UEA	Universidade do Estado do Amazonas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.2	JUSTIFICATIVA	22
2	OBJETIVOS	24
2.1	GERAL	24
2.2	ESPECÍFICOS	24
3	REFERÊNCIAL TEÓRICO	25
3.1	DIMENSÃO POLÍTICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTADO E DEMOCRACIA	25
3.2	DIMENSÃO LEGAL: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ESSENCIAIS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA	32
3.3	DIMENSÃO SOCIAL: <i>ACCOUNTABILITY</i> E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE PELOS PRÓPRIOS CIDADÃOS	36
3.4	DIMENSÃO EDUCACIONAL: A TECNOLOGIA EDUCACIONAL E SEU POTENCIAL EMANCIPADOR E PARTICIPATIVO AOS CIDADÃOS	40
4	MÉTODO	42
4.1	TIPO DE ESTUDO	42
4.2	FASES DO ESTUDO	42
4.2.1	Avaliação dos portais de transparência	42
4.2.2	Análise das informações da Segurança Pública do Amazonas	43
4.2.3	Produção do guia prático	44
5	RESULTADOS	46
5.1	OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA <i>ACCOUNTABILITY</i> : AVALIAÇÃO E IMPRESSÕES	46
5.2	ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS (2015-2020) COM BASE NOS DADOS DISPONIBILIZADOS NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA	67
6	PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO – PTT	94
6.1	CONSTRUÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO EM FORMATO DE GUIA ...	95
6.2	TE GUIA, MANO! UM GUIA PARA FISCALIZAR OS GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS	97
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como foco articular os temas Democracia, Direito ao acesso à informação e *Accountability*, para pensar e intervir na sociedade, no Estado e na Segurança pública. Nesse sentido, parte-se do solo conceitual que democracia é o regime de governo “que apresenta uma estrutura institucional estável que realiza a liberdade e a igualdade dos cidadãos por meio do funcionamento legítimo e correto de suas instituições e mecanismos” (MORLINO, 2015, p. 179). Tal abordagem se revela interessante pois transcende o enfoque para o qual se debruçaram os cientistas políticos ao longo da história acerca do melhor regime político de um Estado para então realçar a qualidade dos regimes democráticos, aqueles sobre os quais presumem-se, de imediato, o direito a todos os cidadãos que tenham atingido a maioria de votar e ser votado conforme suas convicções, sem nenhuma distinção, com igual valor, em eleições periódicas, competitivas e livres.

De forma ainda mais resoluto, Bobbio (2004, p. 7) convida a certificar que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos, não há democracia; (...) a democracia é a sociedade dos cidadãos, e os súditos se tornam cidadãos quando lhes são reconhecidos alguns direitos fundamentais”. Sob a mesma ótica, arremata Bulos (2014, p. 525), que “sem os direitos fundamentais, o homem não vive, não convive, e, em alguns casos, não sobrevive”. De antemão, depreende-se que não é o fato de rotular como sendo democrático que configura o regime político de um país, mas preservar, em uma democracia de qualidade, a relação existente entre Estado e cidadãos, na qual aquele subsiste em razão destes, de tal modo que deverá, de início, ser capaz de traduzir os valores centrais de liberdade e igualdade em direitos a serem não apenas assegurados constitucionalmente, como também garantir-lhes a sua fruição.

Nesse sentido, a experiência brasileira demonstrou – e demonstra em nossos tempos – serem necessárias a previsão constitucional e a proteção real dos direitos fundamentais. No que tange a constitucionalização, esta sucedeu pelo decurso natural da redemocratização do país vivenciada após os vinte e um anos de regime militar que antecederam a Assembleia Nacional Constituinte em 1987. Como fruto desse esforço foi que, em 05 de outubro de 1988, promulgou-se a Constituição Federal na qual o constituinte originário, diferentemente das constituições anteriores, optou por tratar sobre os direitos e garantias fundamentais em título próprio (Título II), o qual foi subdividido em cinco capítulos, perfazendo dezessete artigos, dentre os quais se destaca artigo 5º, tendo sido elencado em seu caput cinco direitos fundamentais básicos a partir

dos quais se desdobram todos os demais listados em seus incisos, compondo o “Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à **vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade**, nos termos seguintes: (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ora, tais direitos decorrem das características mais essenciais da República Federativa do Brasil, sintetizadas a um só tempo no artigo primeiro, da Carta Magna, uma vez que se constitui em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Seu parágrafo único traz a seguinte redação: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 1º).

Do exposto, é possível identificar a preocupação de nossa Carta Magna em consignar direitos àqueles que devem ser os protagonistas na condução das decisões nacionais, exercendo a denominada soberania popular que requer, segundo aponta Bobbio (1997), a definição de regras que estabeleçam quais indivíduos estão devidamente autorizados a decidir e que eles estejam, de fato, postos diante de alternativas reais, sendo-lhes assegurados os assim denominados direitos de liberdade. Tais regras, também estão previstas no ‘Título II’ do texto constitucional, sobretudo nos artigos 14 a 16, compondo o catálogo de direitos fundamentais.

De outra parte, no que toca à proteção real dos direitos fundamentais, nos alerta Dalla-Rosa (1999, p. 110) que a mera previsão constitucional concerne a legitimação e a democratização do estado de direito, sem embargo será a efetividade social deles na esfera individual do cidadão a responsável por abarcar “a capacidade de humanização das relações sociais, e mais, a capacidade de racionalidade e sociabilidade dos órgãos e dos detentores das decisões políticas e jurídicas de alcance social”. Não implica dizer, como pode sugerir à primeira vista, que não há proveito no fato de que as regras do jogo democrático estejam positivadas no ordenamento jurídico tal qual o são no caso brasileiro, mas a democracia deve transbordar o campo da formalidade para alcançar os cidadãos em sua vivência cotidiana.

É exatamente a este respeito que Bobbio (2010) ensina quando alude à democracia formal como sendo um governo a partir ‘do povo’, indicando “os meios que são precisamente as regras de comportamento acima descritas independentemente da consideração dos fins” e a democracia substancial como um governo mais voltado ‘para o povo’, indicando “os fins, entre

os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica, independentemente dos meios adotados para os alcançar”. Para o autor, a democracia perfeita é utópica, mas deveria caminhar no sentido de ser simultaneamente formal e substancial (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 329).

Ante o externado, não há que se falar em concepções incompatíveis entre a previsão constitucional característica de uma democracia formal e a proteção real dos direitos fundamentais que se almeja em uma democracia substancial: estas se complementam, não se contrapõem. Sendo ainda mais específico, a primeira é condição necessária para a implementação da segunda. Uma vez posta à prova, uma democracia formal deve revelar-se substancial, na medida em que a letra fria da lei deva ser aquecida pelo exercício pleno dos direitos fundamentais pelos seus destinatários, sob pena de torná-la letra morta e, portanto, apenas formal, mas não substancial. Quanto maior for a capacidade de uma democracia formal em efetivar os direitos fundamentais catalogados em suas constituições, mais próxima estará de uma democracia substancial. E é aqui que retornamos ao ponto inicial quando citamos Morlino (2015) e sua visão sobre uma democracia de qualidade.

De maneira singular, Morlino (2015) estabelece as conexões existentes entre Estado de Direito, *accountability* e responsividade, onde o primeiro é pressuposto essencial para o desenvolvimento dos outros dois. Por sua vez, a presença da *accountability* promove melhorias ao sistema jurídico, aprimorando o Estado de Direito, e a responsividade fornecerá elementos para verificar o nível de confiança que os governados atribuem aos governantes à medida em que implementam políticas públicas para o atendimento de suas demandas, influenciando diretamente na avaliação da *accountability*.

Por essa razão, não há como dissociar *accountability* da democracia, uma vez que prestação de contas, transparência, controle e responsabilização são vocábulos associados ao seu conceito. Como cita Campos (1990, p. 33), “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade”.

Nessa baila, O'Donnell (1991) apresenta o *accountability* como um elemento de distinção entre democracia representativa, também chamada de consolidada ou institucionalizada, e democracia delegativa, uma espécie de democracia ineficiente, de má

qualidade, na qual o cidadão não dispõe de instituições ou outros meios de controlar um mau governo até que cheguem as próximas eleições.

A representação acarreta a ideia de *accountability*: de algum modo o representante é considerado responsável pela maneira como age em nome daqueles por quem ele afirma ter o direito de falar. Nas democracias consolidadas, a *accountability* opera não só, nem tanto, “verticalmente” em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas “horizontalmente”, em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras “impróprias” de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Representação e *accountability*, por sua vez, acarretam o que em trabalho anterior chamei de dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos (O’DONNELL, 1991, p. 32).

Depreende-se do exposto até aqui, que a democracia brasileira é formal, tornando-se também substancial na medida em que houver uma transição da democracia delegativa para a representativa, por meio do fortalecimento do controle sobre os atos daqueles que gerenciam a *res pública*, a ser realizado internamente, pelo próprio órgão a qual está vinculado o gestor público, ou externamente, por meio de instituições especializadas criadas para esta finalidade, ou pelo próprio cidadão.

Surge, então, a importância do direito de acesso à informação, que tem o fito de prover a qualquer cidadão com informações mantidas pelo Estado “para que seja possível, dentre outras coisas, o chamado controle social. (...) é princípio básico da Lei nº 12.527/11 a chamada máxima divulgação, em que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção” (CGU, 2015, p. 52). Antes da sanção da citada norma, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), o direito em comento era tratado de forma segmentada em dispositivos dispersos em várias leis, dificultando a *accountability* e, como visto anteriormente, prejudicando a qualidade da democracia brasileira.

Cabe ainda uma palavra sobre o direito de pedir contas que data o século XVIII. Esse aspecto pode ser evidenciado na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que preconizava, em seu artigo 15, que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”, contudo, foi apenas em sua sétima constituição, em 1988 (as anteriores são de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967), que o Brasil reconheceu e incluiu o acesso à informação no rol dos direitos e garantias fundamentais, estando, inclusive, gravada por cláusula pétreia, de modo que é inconstitucional qualquer tentativa de esvaziar a essência e o sentido deste direito, conforme previsto na Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXXIII, *in verbis*:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Além dos direitos aqui mencionados, cabe referenciar o direito à segurança, uma vez que também consiste em um dos valores supremos a que se destina o Estado Democrático citados no artigo quinto da Constituição de 1988 e retomado no seguinte para firmá-lo como direito social, revelando sua valia na salvaguarda da dignidade da pessoa humana. Não por acaso a segurança pública mereceu capítulo apartado, no qual destaca-se o artigo 144, que a estabeleceu como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Enquanto dever do Estado, para além de tratar a questão da segurança pública como sinônimo de controle da violência e, por conseguinte, dar enfoque apenas ao caráter punitivo, urge a necessidade de proposição de políticas públicas, demandando maior comprometimento do orçamento público.

Nessa esteira, o orçamento público ocupa papel de destaque em uma democracia, uma vez que consiste no instrumento através do qual o Executivo fixa despesas e prevê receitas para o período de um ano, o Legislativo discute, propõe alterações e aprova a peça orçamentária e, por sua vez, os cidadãos podem previamente conhecer para posteriormente acompanhar a execução de “serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como da definição de quais, e de que forma, setores da sociedade financiarão a atividade estatal” (FURTADO, 2013, p. 56).

Sobre os temas orçamento e segurança pública, as dissertações de Galdino (2014), e Lázaro (2012) buscaram analisar as despesas com a função segurança pública no Brasil. Enquanto o primeiro abordou a relação entre despesas *per capita* em segurança pública com as taxas de violência homicida dos entes da Federação no período de 2008 a 2010, o segundo traçou um panorama sobre a implementação das políticas públicas em segurança no período de 2004 a 2011, a partir da previsão e execução no orçamento público federal.

Por sua vez, Jordão (2016) relacionou os temas *accountability*, transparência e democracia, mas com enfoque nos portais eletrônicos dos Poderes Legislativos estaduais, com vistas a ordenação decrescente em relação a qualidade destes instrumentos, sugerindo, ao final, a criação de um layout padrão obrigatório que promova o acesso simplificado e inteligível dos dados. Semelhante abordagem no campo da mensuração do nível de transparência temos Silva (2017) em relação às 62 entidades do Estado de Pernambuco no período de 2013 a 2015, onde também foram apontadas as ausências de padronização e de comprometimento com a compreensão dos relatórios emitidos.

Na linha dos trabalhos apresentados, mas delimitando o estudo aos dados de segurança pública do estado do Amazonas, no período de 2015 a 2020, é que o presente estudo utilizou o orçamento para analisar as escolhas políticas adotadas, fazendo-se uso do Portal de Transparência estadual como ferramenta para busca das informações. É sobre esse processo e essa construção que o estudo se debruçou, com o intuito de contribuir para a identificação das dificuldades encontradas pelos cidadãos na obtenção, compreensão e análise dos dados disponibilizados.

Diante o exposto, este trabalho se propôs a descrever os meios utilizados para a transparência e controle das despesas com a segurança pública no Amazonas, com vistas a produção de uma tecnologia educacional que contribua para subsidiar o cidadão amazonense no exercício do controle social. A noção de tecnologia, em geral, divide-se em duas categorias: tecnologia de produto, se caracterizando por componente tangível e palpável, por exemplo, equipamentos, instalações físicas, ferramentas e artefatos; e tecnologia de processo, envolvendo as técnicas, métodos e procedimentos utilizados para se obter um produto. Além do conhecimento existente para compreensão do trabalho e sua gestão (LEOPARDI; PAIN; NIETSCHE, 2014). Por outro lado, Nietzsche *et al* (2005), define tecnologia como um resultado de processos concretizados mediante a experiência cotidiana e da pesquisa, que gera um conjunto de conhecimentos científicos para a construção de produtos materiais, ou não, com a finalidade de provocar intervenções sobre uma determinada situação prática. Nesse sentido, essa definição que será adotada neste projeto.

Até aqui buscou-se introduzir as ferramentas conceituais que fizeram parte do desenvolvimento desta pesquisa e subsidiaram a produção do guia prático para o controle social sobre os gastos com segurança pública no estado do Amazonas. A seguir, será apresentada a problematização da pesquisa que motivou o desenvolvimento desse produto técnico tecnológico.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A transparência por parte dos órgãos públicos se concretiza por meio da disponibilização das informações atinentes aos seus atos e gastos de modo compreensível, tornando-se imprescindível para a realização das atividades de fiscalização e controle, seja ele

caráter interno, externo ou social, cuja classificação aqui defendida, dentre as várias existentes na doutrina, segue o critério da localização do controlador em relação ao controlado.

O Poder Público, de acordo com a Lei Complementar no 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, já via-se obrigado a dar ampla divulgação aos instrumentos de transparência fiscal, inclusive por meios eletrônicos, no entanto, foi a partir de sua alteração pela Lei Complementar no 131/2009 que ficou expressamente determinada a adoção de um sistema integrado de administração financeira que disponibilizasse, em tempo real, informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira, propiciando à sociedade o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.

Dois anos mais tarde, com o advento da Lei Nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), o escopo para a disponibilização das informações foi ampliado, não se restringido apenas ao aspecto da aplicação de recursos públicos, mas abarcando também as informações produzidas e/ou mantidas pelo Poder Público. Dessa forma, os órgãos públicos devem disponibilizar, por força legal, as informações por iniciativa própria, a chamada transparência ativa, enfoque predominante deste trabalho, ou por requisição de qualquer cidadão, conhecida por transparência passiva. Quando a informação é disponibilizada de maneira espontânea, proativa, isso “não apenas implica a redução do número de pedidos de acesso [a transparência passiva], mas também sugere a perspectiva de que cabe ao governo somente a posse de tais documentos, sendo o povo o titular do direito de propriedade da informação pública” (CGU, 2015, p. 51).

Não obstante, um órgão público descumprirá o propósito da lei ao providenciar as informações de forma inteligível ou de acesso dificultoso, isto porque “dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.” (CRUZ, *et al.*, 2012, p. 157). Corroboram Platt Neto *et al* (2007, p.76-77) que é a transparência, conceito mais amplo do que publicidade, a condição necessária para a participação popular no controle social.

Isto posto, não basta que os órgãos públicos se preocupem em cumprir seu dever legal tornando públicas as informações acerca de seus gastos e ações, mas que elas também sejam pertinentes, fidedignas, oportunas e descomplicadas e que haja meios acessíveis para o exercício da cidadania pela população.

Diante o exposto, atualmente, prestes a completar uma década da regulamentação do acesso à informação no Brasil, o cidadão tem usufruído deste direito humano fundamental sobretudo em relação ao orçamento destinado a segurança pública? Essas informações estão sendo disponibilizadas por todas as esferas da federação de maneira acessível e decifrável? Qualquer cidadão conseguiria facilmente buscar e, principalmente, entender as informações sobre o montante de recurso público previsto no orçamento e, de fato, aplicado em segurança pública no Amazonas?

Diante dessas conjunturas, surgiu o seguinte problema central de pesquisa:

Quais os meios utilizados para garantir a transparência e o controle das despesas com a segurança pública no Amazonas?

Pretendeu-se responder com esta pesquisa as seguintes questões norteadoras:

- Os meios utilizados existem apenas para o cumprimento legal ou têm alcançado o propósito de ser relevante, clara e compreensível?
- Por que a transparência e o direito humano à informação são essenciais em uma democracia?
- As informações relativas às despesas com segurança pública são disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Amazonas em linguagem acessível e de modo simplificado?
- De que forma é possível contribuir para que o cidadão amazonense exerça o controle social?

1.2 JUSTIFICATIVA

Sabe-se que a demanda por informações adveio com o progresso da tecnologia digital. Os grandes portais de transparência, os sistemas informatizados de gestão financeira e os sítios oficiais de órgãos públicos permitiram o intercâmbio e a disseminação ágil de informações.

Apesar dessas constatações, ainda é possível identificar uma linguagem tecnicista quanto o assunto abordado é o orçamento público, o que constitui grande empecilho para o desenvolvimento da cidadania, uma vez que os dados não são disponibilizados uma linguagem

cidadã, aquela que permite a compreensão de forma significativa pelo interessado e que, a partir de sua análise, possa fazer uso no controle sobre a administração pública.

Especificamente no campo da segurança pública, ter conhecimento de quanto se é gasto pelos órgãos que compõem o sistema e qual a destinação dada aos recursos públicos não deveria ser algo complexo, não apenas por todo arcabouço tecnológico de que dispomos, mas principalmente em uma democracia que se almeja ser de qualidade.

Diante dessa circunstância, revela-se essencial que o cidadão amazonense saiba encontrar facilmente as informações com despesas efetuadas com segurança pública do Estado, contudo, não apenas acessá-las, tendo diante de seus olhos uma profusão de números que mais parecem códigos indecifráveis, mas que sejam capazes de compreender aquilo que os valores revelam e, por conseguinte, chegar as suas próprias conclusões, isto é, ser capaz de efetuar a função de controle por si mesmo, o chamado controle social.

O que se pretendeu com este trabalho foi trasbordar da teoria para influir diretamente na sociedade amazonense por meio da tecnologia educacional produzida, de modo a servir como elo entre dados disponibilizados e o cidadão contribuinte e usuário de serviços públicos, permitindo o exercício de seu papel fiscalizador.

Nesse sentido, o guia prático elaborado ao final da dissertação teve o intuito de servir para que o cidadão amazonense se conscientize da importância do seu direito à informação para o exercício da cidadania, encontrando, em um só lugar, a forma detalhada onde buscar as informações sobre as despesas com segurança pública nas fontes oficiais, bem como comparativos e gráficos elaborados com base nos dados disponibilizados no Portal da Transparência do Estado do Amazonas, com o fito de dar mais clareza aos números e ampliar a sua capacidade de analisar as informações obtidas sobre os gastos com segurança pública no período de 2015 a 2020.

2 OBJETIVOS

2.1 GERAL

Produzir uma tecnologia educacional que contribua para o fortalecimento da *accountability* social, pelo cidadão amazonense, a partir do acesso à informação sobre os gastos com segurança pública no Amazonas, disponibilizados no portal de transparência do Poder Executivo Estadual.

2.2 ESPECÍFICOS

- Avaliar os portais de transparência dos 26 estados e do Distrito Federal quanto aos aspectos legais, conteúdo e usabilidade, com vistas a verificar a efetividade do portal do Amazonas frente aos demais como ferramenta útil na disponibilização de informações aos cidadãos e, conseqüentemente, para a consolidação da *accountability*;
- Analisar as despesas públicas com segurança pública no estado do Amazonas, no período de 2015 a 2020, utilizando-se como base os dados disponibilizados no portal de transparência do estado;
- Produzir um guia prático para orientar o cidadão amazonense na busca e compreensão das informações disponibilizadas sobre despesas com segurança pública no Estado do Amazonas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o intuito de contextualizar a pesquisa na área do conhecimento das ciências sociais aplicadas, este capítulo foi estruturado em quatro subcapítulos que correspondem a dimensões tendo por epicentro o cidadão.

Partindo-se do exame acerca do tema proposto, por meio de um desencadeamento coerente das ideias, tem-se, inicialmente, a dimensão política, momento no qual o objetivo foi apresentar a visão de alguns cientistas políticos acerca da democracia, que não se desvincilhou da noção de Estado. A segunda dimensão abordada foi a legal, onde pretendeu-se abordar a repercussão positivada sobre o direito ao acesso à informação no contexto nacional e internacional, que não prescinde da transparência dos atos e gastos do Poder Público. Por sua vez, a terceira dimensão é a social, oportunidade em que se quis aclarar o conceito da *accountability* de modo a destacar a importância do controle exercido sobre a administração pública, sobretudo acerca daquele realizado pela própria sociedade. Finalmente, tencionou-se com a quarta dimensão, a educacional, versar sobre o conceito de tecnologia educacional, muito difundido na conjuntura da educação em saúde, para posteriormente apropriar-se dele, culminando na elaboração de um guia prático.

3.1 DIMENSÃO POLÍTICA: CONSIDERAÇÕES SOBRE ESTADO E DEMOCRACIA

A presente subseção constituiu um esforço em contribuir para uma melhor compreensão acerca da democracia ao longo da história a despeito de sua complexidade. No entanto, algo é indiscutível: não há como tratar sobre democracia sem abordar sua conexão com o Estado.

Bobbio (2007) ensina que, sendo a relação política aquela específica entre os que detém a prerrogativa de ordenar e os que possuem a obrigação de obedecer, o Estado foi observado a partir desses pontos de vista, sendo o primeiro empregado na idade média e o segundo iniciando-se na idade moderna. São diferenças apontadas pelo autor entre o enfoque do governado e do governante, ou para citar os termos em latim trazidos na obra de Bobbio, “*ex parte populi*” e “*ex parte principis*”:

a liberdade dos cidadãos (de fato ou de direito, civil ou política, negativa ou positiva) e não o poder os governantes; o bem-estar, a prosperidade, a felicidade dos indivíduos considerados um a um, e não apenas a potência do Estado; o direito de resistência às leis injustas, e não apenas o dever de obediência (ativa ou passiva); a articulação da

sociedade política em partes inclusive contrapostas (os partidos não mais avaliados unicamente como facções que dilaceram o tecido do Estado), e não apenas a sua compacta unidade; a divisão e contraposição vertical e horizontal dos diversos centros de poder e não apenas o poder na sua concentração e na sua centralidade; o mérito de um governo devendo ser procurado mais na quantidade de direitos de que goza o singular do que na medida dos poderes dos governantes. (BOBBIO, 2007, p. 64).

A partir deste ponto de vista, podemos identificar duas correntes que, apesar de divergentes, possuem em comum o fato de que o Estado existe para ordenar e regular distintos interesses em seu âmbito, para aperfeiçoar a vida em coletividade.

A primeira corrente é aquela na qual o Estado surge de uma evolução natural e, por conseguinte, os escritores políticos analisam o tema pelo prisma dos governantes, enfatizando o que se exige e se espera deles, distinguindo bons e maus governos, referindo-se tão somente ao sujeito ativo, aquele que está hierarquicamente acima do outro, de notória passividade, em uma relação vertical.

Seu expoente expressivo é Aristóteles, para quem o homem é um ser social e político e, dessa forma, deve viver em uma sociedade organizada, uma vez que o homem é “o melhor dos animais quando atinge o seu pleno desenvolvimento, do mesmo modo, quando afastado da lei e da justiça, será o pior. (...) A justiça é própria da cidade, já que a justiça é a ordem da comunidade de cidadãos e consiste no discernimento do que é justo. (ARISTÓTELES, 1998, p. 55-56).

O Estado seria, na visão do autor, uma sociedade natural resultante do prolongamento da família, que se organizou a partir de uma evolução na maneira de viver em comunidade que se inicia nos lares, que posteriormente se agrupam em aldeias e, por fim, organizam-se na cidade, esta última caracterizada por um poder político que visa o bem comum, a vida boa, a autossuficiência, haja vista que o homem busca sua felicidade plena e a concretiza na coletividade.

A cidade é caracterizada pelo conjunto heterogêneo de indivíduos, chamados de cidadãos, que participam na vida política exercendo funções judiciais ou deliberativas, organizados por determinada forma de governo, classificada a partir de uma combinação entre dois critérios: o finalístico e o quantitativo. A partir do primeiro é possível dividir igualmente os seis regimes possíveis em duas categorias de acordo com o interesse que o governo visa, onde os regimes retos visam ao interesse comum e os defeituosos, que são desviantes dos regimes retos, almejam atender os interesses dos governantes. O segundo critério é o numérico, conforme seja exercido por um único, por poucos ou por muitos. Eis que surge então,

respeitando o binômio bom e mau governo, a realeza *versus* tirania, aristocracia *versus* oligarquia, regime constitucional (politeia) *versus* democracia.

Percebe-se que a democracia, na visão de Aristóteles, é o desvio correspondente ao regime constitucional, uma vez que o poder ali é distribuído segundo o critério da liberdade, onde a maioria da comunidade é pobre e, por essa razão, o interesse deles seria colocado acima dos demais, tornando esta forma de regime injusta, ainda que represente a maioria. Em sua visão, “os ricos são mais escassos e os pobres mais numerosos. É que a riqueza é de poucos, enquanto a liberdade é de todos: estas são as causas pelas quais uns e outros reclamam o poder.” (ARISTÓTELES, 1998, p. 215).

Para concluir essa breve abordagem acerca da visão aristotélica, por regime constitucional ou politeia, entende-se uma mistura de oligarquia com democracia, onde as características desta é mais acentuada. Essa forma mista entre os dois regimes degenerados visa reunir harmonicamente o melhor dos atributos de cada um, respectivamente, riqueza e liberdade, de modo que ricos e pobres buscarão suavizar o antagonismo existente para que juntos possam governar com vistas ao bem comum. (ARISTÓTELES, 1998, p. 302)

De outra parte, a segunda corrente sustenta a formação do Estado a partir de um ato voluntário da vontade, um pacto mútuo entre os indivíduos que optam por viver em sociedade e estabelecer um governo, razão pela qual os escritores políticos analisam o mote sob a perspectiva dos governados, adotando “a doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo singular. Estes direitos precedem à formação de qualquer sociedade política e, portanto, de toda a estrutura de poder que a caracteriza” (BOBBIO, 2007, p. 64).

Denomina-se de contratualismo as teorias políticas que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político em um acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, que caracterizava o fim do estado natural e o início do estado social e político. Hobbes, um dos maiores expoentes desta teoria política, inaugurando um modelo jusnaturalista, afirma que o homem, sozinho, não é naturalmente capaz de viver sem guerra, uma vez que as leis da natureza são contrárias às paixões naturais, ou seja, os ideais de justiça, equidade e piedade são facilmente suplantados pela parcialidade, orgulho e vingança.

Dessa forma, faz-se necessária uma sociedade instituída, na qual é construído um pacto social em prol da paz, baseado na cessão voluntária de sua liberdade natural a uma pessoa jurídica abstrata: o Estado. Nos dizeres de Hobbes (2003, p. 147),

Isto é mais do que consentimento ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa chama-se República, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, a nossa paz e defesa.

Isto posto, Hobbes lança as bases da teoria contratualista, ou seja, tendo o Estado como uma construção não natural de homens nascidos livres e dotados de razão, seguido por John Locke e Jean-Jacques Rousseau, mas que divergem entre si essencialmente pela motivação que leva o homem a aderir ao contrato social e o papel do Estado, conforme sintetizado no quadro 1 abaixo.

Quadro 1 – Comparativo entre Hobbes, Locke e Rousseau

	THOMAS HOBBS	JOHN LOCKE	J.J. ROUSSEAU
Vida	Inglês (1588-1679)	Inglês (1632-1704)	Francês (1712-1778)
Principal Obra	O Leviatã (1651)	Segundo Tratado sobre o Governo Civil (1689)	Do Contrato Social (1762)
Homem	Mal	Neutro	Bom
Estado de Natureza	Maldade, violência e medo	Direitos naturais à vida, liberdade e propriedade	Liberdade, paz e saúde
Origem dos conflitos	Própria natureza humana	Exercício das liberdades	Busca da propriedade privada
Soberania (Poder)	Monarca possui carta branca para fazer o mal necessário para reestabelecer a paz	Poderes constituídos, desde que respeitem as leis (direitos civis garantem os direitos naturais)	Povo deve ser educado a ser crítico e autônomo
Papel do Estado	Manter a ordem civil	Garantir os direitos individuais	Atender aos interesses coletivos
Tipo de Governo	Monarquia absoluta	Monarquia parlamentarista ou representativa	Democracia direta ou participativa

Fonte: Do autor (2021)

Das divergências observadas anteriormente entre Locke e Rousseau, considerados pais da democracia moderna, destaca-se aquela que diz respeito ao exercício do poder legislativo: na visão do primeiro filósofo, deveria ocorrer por intermédio de representantes; sob o ponto de vista do último, “o povo submetido às leis deve ser o autor delas; somente aos que se associam compete regulamentar as condições da sociedade” (ROUSSEAU, 1999, p. 48). Neste sentido, alicerça seu pensamento acerca da democracia direta na impossibilidade de delegação do poder legislativo e na limitação do poder executivo às leis, razão pela qual tece críticas ao parlamentarismo inglês:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa (...). Toda lei que o povo não tenha ratificado diretamente é nula, não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre, mas está redondamente enganado, pois só o é durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que estes são eleitos, ele é escravo, não é nada (ROUSSEAU, 1999, p. 114).

Adentrando-se na idade contemporânea, Kelsen (2000, p. 173-174) resgata o excerto supratranscrito para ressaltar que mesmo em uma democracia direta, como a pretendida por Rousseau, o indivíduo é livre apenas no momento do voto, cuja vontade geral será aquela pretendida pela maioria vencedora em detrimento da minoria vencida, a não ser que a unanimidade sempre prevaleça, o que, no entanto, é impensável em uma sociedade pautada pela liberdade e igualdade, princípios fundamentais da democracia. Por esta razão, o autor afirma a incompatibilidade da liberdade natural rousseauiana, a qual admite apenas submissão a própria vontade, com a ordem social (sociedade) e com a ordem jurídica (constituição), que admitem divergência entre o dever ser e o ser, cuja norma estabelece o comportamento do indivíduo, independentemente de seu consentimento como requisito de validade.

Nesta senda é que o autor, representante maior do positivismo jurídico, afirma que a existência de um Estado pressupõe “um regulamento obrigatório das relações dos homens entre si, deve haver um poder. Mas, se devemos ser comandados, queremos sê-lo por nós mesmos. A liberdade natural transforma-se em liberdade social ou política” (KELSEN, 2000, p. 28).

Não é sem razão que Bobbio (2007, p. 94) sintetiza o pensamento kelseniano acerca do Estado como sendo um ordenamento jurídico onde

o poder soberano torna-se o poder de criar e aplicar direito (ou seja, normas vinculatórias) num território e para um povo, poder que recebe sua validade da norma fundamental e da capacidade de se fazer valer recorrendo inclusive, em última instância, à força, e portanto do fato de ser não apenas legítimo mas também eficaz (legitimidade e eficácia referenciam-se uma à outra); o território, torna-se o limite de validade espacial do direito do Estado, no sentido de que as normas jurídicas emanadas do poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras; o povo torna-se o limite de validade pessoal do direito do Estado, no sentido de que as próprias normas jurídicas valem apenas, salvo casos excepcionais, para determinados sujeitos que, deste modo, passam a constituir os cidadãos do Estado.

Kelsen dedica grande parte de sua obra “A Democracia”, embora esparsa, para tratar de sua classificação dualista acerca das formas de governo, baseada no modo pela qual uma constituição regula a produção do ordenamento jurídico: autocracia e democracia. Alguns aspectos podem ser observados no quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – Comparativo entre autocracia e democracia

		AUTOCRACIA	DEMOCRACIA
LEIS	Forma de produção	Heterônima	Autônoma
	Sentido	Descende do alto para baixo	Ascende de baixo para o alto
	Criadores	Não se sujeitam a elas	Estão sujeitas a elas
	Destinatários	Não participam da criação	Participação da criação
CARACTERÍSTICAS	Vontade do Estado	Injunção	Discussão e conciliação
	Liberdades individuais	Cerceadas	Garantidas
	Tratamento à oposição	Intolerância	Tolerância
	Governo para o povo	Mas não do povo	E governo do povo
	Segurança jurídica	Não há; insubmissão a leis	Conformidade com as normas
REPRESENTANTES	Imposição da vontade	Supremacia e subordinação	Ajustamento harmônico
	Instituição	Crêterios pessoais “superiores”	Exercício de direitos políticos
	Prática dos atos	Segredo	Publicidade
	Corrupção	Velada; não há controle	Identificável; medidas de controle
	Consequência dos atos	Irresponsabilidade	Responsabilidade
	Tempo no poder	Permanência	Alternância

Fonte: Do autor (2021), baseado em Kelsen (2000)

À vista disso, cabe repisar a visão de Kelsen acerca da democracia:

O termo designa um governo no qual o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos, ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo. Os indivíduos eleitos pelo povo são chamados seus representantes. Essa representação do povo significa a relação, constituída por eleição, entre o eleitorado e os eleitos. Por “povo” devem ser entendidos todos os indivíduos adultos que estão sujeitos ao governo exercido diretamente pela assembleia desses indivíduos ou indiretamente pelos representantes eleitos. Eleições democráticas são aquelas que se fundamentam no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto. Dependendo do grau de satisfação desses requisitos, sobretudo da universalidade do sufrágio, o princípio democrático pode concretizar-se em diferentes graus (KELSEN, 2000, p. 141-142).

Trazendo à baila o pensamento de Bobbio, uma definição mínima de democracia, tida como oposta a autocracia, seria caracterizada, sinteticamente, por possuir regras constitucionais bem delineadas acerca de três condições: (a) oportunizar a um número expressivo de cidadãos o direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões em prol da coletividade; (b) considerar as decisões acolhidas pela maioria como vinculatórias para todos; (c) garantir os direitos de liberdade, que constituem o pilar sobre o qual se desenvolveu o estado liberal e também se erigiu a doutrina do estado de direito, cuja atuação deve respeito aos direitos individuais assegurados constitucionalmente (BOBBIO, 1997, p. 19).

O autor afirma que no “regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, despotismo é estático e sempre igual a si mesmo” (BOBBIO, 1997, p. 9). Esta transformação sofrida pela sociedade civil acabou por erguer três obstáculos que impediram a instauração da democracia tal qual fora idealizada.

O primeiro é a tecnocracia. A transformação sofrida pela sociedade, que passou da economia familiar para de mercado até chegar na industrial, exigiu competências técnicas exclusivas de especialistas. Contudo, tecnocracia e democracia estão em polos opostos, uma vez que a primeira requer que a decisão seja tomada por poucos detentores dos conhecimentos específicos; já a segunda propaga que todos devem decidir a respeito de tudo. Contudo, apesar do homem médio de hoje ser mais capacitado que no passado, as dificuldades também se tornaram mais complexas.

O segundo é o aparelhamento. O processo de democratização exigiu o crescimento do aparato burocrático do Estado na medida em que precisou atender as demandas das camadas mais populares, tornando-se um estado social e, dessa forma, deixando de ser um estado mínimo, preocupado apenas com a proteção do direito de propriedade.

O terceiro é a ineficiência. Na medida em que se requer de um estado democrático a proteção às liberdades civis, a sobrecarga ocasionada pelas demandas dos cidadãos torna o governo incapaz de atendê-las integralmente, gerando descontentamento. Bobbio (1997, p. 34-35) chama esse fenômeno de “ingovernabilidade da democracia”. Por outro lado, um governo autocrático tem maior facilidade em dar respostas, uma vez que sufoca as demandas sociais.

Concluindo a apresentação das contribuições trazidas por Bobbio (1997, p. 38), destacam-se quatro ideais para se ter cidadãos ativos: (a) tolerância, que corresponde ao fim do fanatismo; (b) não-violência, que é a capacidade de solucionar conflitos de maneira pacífica; (c) renovação, transformação da sociedade através do livre debate das ideias e da mudança de mentalidade e forma de vida; e (d) irmandade, consciência de uma fraternidade que une os homens em prol de um destino comum.

Por último, não se pode olvidar do conceito de poliarquia introduzido por Robert Dahl (2012), que seria um sistema político que se aproxima de ideais democráticos, uma espécie de democracia real, na qual estaríamos diante de um governo de muitos, como o próprio nome sugere. É por essa razão que, na democracia representativa moderna, de grande escala, surge um conjunto de instituições capazes de mitigar os conflitos decorrentes da maior diversidade existente no novo contexto para tornar possível o processo democrático no governo de um país.

O quadro 3, traz uma adaptação da relação entre as instituições presentes na poliarquia e os requisitos do processo democrático apresentada na obra.

Quadro 3 – A poliarquia e o processo democrático

		REQUISITOS DA DEMOCRACIA				
		Igualdade de voto	Participação efetiva	Compreensão esclarecida	Controle da agenda	Inclusão
INSTITUIÇÕES DA POLIARQUIA	Funcionários eleitos					
	Eleições livres e justas					
	Sufrágio inclusivo					
	Direito de concorrer a cargos eletivos					
	Liberdade de expressão					
	Informação alternativa					
	Autonomia associativa					

Fonte: Do autor (2021), adaptado de Dahl (2012)

Apesar de demonstrar os percalços enfrentados pelas democracias reais, ou poliarquias, a teoria dahlsiana é categórica ao eleger a democracia como a forma mais desejável de governo, que dentre outras razões, destacam-se a proteção de direitos fundamentais, a possibilidade de proteção de seus direitos e interesses contra os desmandos do governo e a alternância de grupos no poder impedindo as autocracias.

Inúmeros outros filósofos e cientistas políticos deixaram de ser citados por razões óbvias: este projeto não pretende esgotar o assunto nem tampouco transformar-se em um tratado sobre democracia. Pretendeu-se com essa incursão nas obras dos autores escolhidos a compreensão da evolução do conceito de democracia ao longo da história que passou a ser considerado sob o prisma do governado, na medida em que o Estado previu e garantiu direitos fundamentais aos cidadãos para que fossem capazes de participar efetivamente das decisões políticas. A próxima subseção é destinada a descortinar a correlação existente entre democracia e o direito ao acesso à informação.

3.2 DIMENSÃO LEGAL: TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO COMO ESSENCIAIS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Como visto anteriormente, a democracia pressupõe a garantia de direitos fundamentais e o acesso à informação é um deles. O direito de pedir contas é antigo, data do século XVIII, estando previsto no artigo 15, da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada

ainda no primeiro ano da Revolução Francesa, em 26 de agosto de 1789, com a finalidade de estabelecer direitos individuais e coletivos baseados nos princípios ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

Sua relevância na previsão de direitos naturais inspirou, um século e meio mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, assinada pelo Brasil na mesma data, após três anos do fim da segunda guerra mundial, estabelecendo que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (ONU, 1948, art. 19).

Duas décadas depois, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica foi subscrita durante a Conferência Especializada Interamericana de Direitos Humanos, realizada em 22 de novembro de 1969, definiu que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, (...)” (CIDH, 1969, art. 13). Cumpre salientar que o Brasil se tornou parte deste tratado internacional entre os países-membros da Organização dos Estados Americanos somente em 06 de novembro de 1992 com a promulgação do Decreto nº 678.

Em outubro de 2000, foi aprovada a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos contendo treze princípios, dos quais destacam-se três. O primeiro, declara que a “liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma sociedade democrática”. O segundo assegura a toda pessoa, sem discriminações, o direito de buscar, receber e divulgar informação e opiniões livremente. Por fim, o quarto assevera que o “acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito” (CIDH, 2000).

A Carta Democrática Interamericana, aprovada em 11 de setembro de 2001, em sessão especial da Assembleia da Organização dos Estados Americanos (OEA) teve por propósito afirmar a democracia representativa com forma de governo comum nas Américas e indispensável para manutenção da paz, liberdade e a promoção e proteção dos direitos humanos. Merece especial atenção os artigos 3 e 4, sintetizados no Quadro 4 (OEA, 2001).

Quadro 4 – Destaques da Carta Democrática Interamericana

<p>Elementos essenciais da democracia</p> <p>(Artigo 3)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Respeito pelos direitos humanos 2. Respeito pelas liberdades fundamentais 3. Acesso ao poder e seu exercício sujeito ao Estado de Direito 4. Eleições periódicas, livres e justas baseadas no sufrágio universal e secreto 5. Regime plural de partidos e organizações políticas; 6. Separação e independência dos poderes públicos.
<p>Componentes fundamentais ao exercício da democracia</p> <p>(Artigo 4)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparência das atividades governamentais 2. Probidade 3. Responsabilidade dos governos na gestão pública 4. Respeito aos direitos sociais 5. Respeito à liberdade de expressão e de imprensa 6. Subordinação constitucional de todas as instituições do Estado 7. Respeito pelo Estado de Direito de todas as entidades e setores da sociedade

Fonte: Do autor (2021), baseado em OEA (2001).

Em 31 de outubro de 2003, a ONU adotou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, tendo sido promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5687 de 31 de janeiro de 2006. Nela ficou definida, dentre outras estratégias para prevenção, combate e sensibilização quanto à gravidade e aos danos causados pela corrupção, a adoção de medidas necessárias para aumentar a transparência da administração pública (ONU, 2003, art. 10), bem como o incentivo à participação ativa da sociedade civil nos processos de tomada de decisões e a garantia do acesso eficaz à informação pública (ONU, 2003, art. 13).

Evidenciou-se até o presente momento que o direito à informação, corolário do direito de liberdade de expressão, é garantido por organismos internacionais por representar um direito humano fundamental, inalienável e instrumental necessário à defesa de outros direitos. Também foi possível identificar que a transparência e a participação popular são fundamentais em um estado democrático e devem ser fomentadas pelo Poder Público.

No Brasil, a manutenção do sigilo, característica de uma administração pública patrimonialista e que privilegiava poucos, imperava até o reconhecimento constitucional do acesso à informação como direito fundamental, estando, inclusive, gravado por cláusula pétrea, de modo que é inconstitucional qualquer tentativa de esvaziar a essência e o sentido do direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse (BRASIL, 1988, artigo 5º, XXXIII).

Contudo, o direito de acesso às informações governamentais no país ficou-se incompleto desde a Constituição de 1988, carecendo de norma regulamentadora que definisse os parâmetros legais para o atendimento às demandas por informações públicas, o que veio a

ocorrer apenas em 18 de novembro de 2011, com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI).

Nesse ínterim, surgiram alguns esforços legislativos acerca do tema. A Lei nº 8.159/1991 versou sobre os arquivos públicos, replicou em seu artigo 4º a previsão constitucional do artigo 5º, XXXIII, e preocupou-se em abordar sobre o sigilo dos documentos públicos. Por sua vez, a Lei nº 10.650/2003 ocupou-se de normas sobre acesso público às informações ambientais nos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, tratando sobre prazo para sua disponibilização, proibições de seu uso e propôs uma listagem de assuntos que deveriam ser publicados espontaneamente. O normativo que merece maior destaque nesse período é a Lei Complementar nº 101/2000 que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, destacando capítulo apartado para abordar acerca da transparência, controle e fiscalização com vistas a fomentar a participação popular por meio de audiências públicas e disponibilização de relatórios e informações sobre os gastos públicos. Por fim, a Lei nº 11.111/2005 se incumbiu apenas de regulamentar o sigilo das informações governamentais, que é a parte final do dispositivo constitucional.

Ocorre que nenhuma dessas legislações citadas preocuparam-se em determinar parâmetros, formato, periodicidade e procedimentos que deveriam ser adotados para a disponibilização dos dados, deixando esses aspectos a cargo de normativos infralegais e, portanto, sob elevado grau de discricionariedade. Visando suprir essa lacuna legal, subordinando todos os integrantes da administração direta e indireta de todos os Poderes e em todos os entes federados, alcançando ainda entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, a LAI tem por finalidade assegurar o direito fundamental de acesso à informação, abordando ao longo dos seus quarenta e sete artigos os seguintes temas, distribuídos em seis capítulos: (1) disposições gerais; (2) do acesso a informações e da sua divulgação; (3) do procedimento de acesso à informação; (4) das restrições de acesso à informação; (5) das responsabilidades; e (6) disposições finais e transitórias.

A Lei de Acesso à Informação, embora aprovada como Lei nº 12.527 em 18 de novembro de 2011, tramitou no Congresso Nacional por longos oito anos, oito meses e vinte um dias, sendo, portanto, objeto de grande debate e fruto de uma construção dialogada entre legislativo e executivo para considerar os aspectos burocráticos e formais decorrentes da norma. Em 26 de fevereiro de 2003 fora apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 219/2003, de autoria do Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), tendo chegado ao

Senado Federal somente em 30 de abril de 2010, quando foi transformado em Projeto de Lei da Câmara n° 41 e tramitou até sua promulgação.

Para concluir a abordagem acerca da referida lei, cabe destacar as diretrizes elencadas no artigo 3° (BRASIL, 2011):

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Tais diretrizes revelam a preocupação do estado brasileiro em aprimorar seus elementos democráticos dado que a legitimidade de um Estado Democrático de Direito está fundamentada na proteção de direitos fundamentais que assegurem o pleno exercício da cidadania inserida no contexto de uma gestão transparente. Implica dizer que não basta a divulgação de informações sobre seus atos e gastos pela administração pública, uma vez que a transparência decorre da atribuição de uma nova acepção ao consagrado princípio constitucional da publicidade. Muito mais que assegurar o direito de acesso à informação aos cidadãos, o Estado deve arcar com o ônus de dotá-los com a máxima condição de exercerem suas avaliações. Nesse cenário, tal como não é possível dissociar a ideia de democracia, transparência e direito ao acesso à informação, faz-se necessário abordar o conceito de *accountability*, proposta da próxima subseção.

3.3 DIMENSÃO SOCIAL: *ACCOUNTABILITY* E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE PELOS PRÓPRIOS CIDADÃOS

Não há consenso sobre a definição do termo *accountability*, considerado por muitos autores um termo que ainda não há tradução para o português, tamanha sua multiplicidade de conotações possíveis. Contudo, há pouca divergência sobre a sua importância no tocante ao controle e fiscalização das ações realizadas pelos agentes públicos. Pretende-se aqui apresentar diferentes concepções para que, ao final, seja possível consolidar o entendimento sobre a finalidade e abrangência da *accountability*.

A conceituação mais tradicional acerca de *accountability* é apresentada por Guilherme O'Donnell (1998), na qual estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical, através do qual os representantes são mantidos ou depostos pelos cidadãos através do voto direto em eleições livres e de outros mecanismos para participação política, e *accountability* horizontal, realizada por meio dos mecanismos institucionalizados de controle mútuo entre os Poderes e a fiscalização realizada mediante atuação de órgãos específicos de controle da atuação estatal.

O autor ainda tece críticas aos governos que atendem a algumas ou muitas das instituições da poliarquia rumo ao processo democrático, conforme apresentado no 'Quadro 3 – A poliarquia e o processo democrático' página 17 deste trabalho, no entanto, de maneira contraditória, apresentam um déficit de *accountability* horizontal, sugerindo onze ações para desenvolvê-la, dentre as quais merece destaque o fortalecimento dos partidos de oposição, independência dos órgãos que realizam fiscalização concomitante e atual no papel preventivo, informação confiável e adequada e a consolidação das organizações de *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

Embora clássica, a divisão proposta por O'Donnell (1998) tem sido objeto de questionamentos por enfatizar o Estado como elemento central a partir do qual será alvo do controle vertical, sugerindo uma hierarquização na qual o cidadão estaria em posição inferior, ou horizontal. Aliado a isso, por considerar a participação do cidadão apenas no processo eleitoral, na relação vertical, e por não considerar atores não governamentais, como a mídia, associações de classe e movimentos sociais, na relação horizontal, a classificação proposta mostrou-se incompleta.

Para Abrucio e Loureiro (2005), são três as formas de *accountability* democrática: processo eleitoral, que concretiza a soberania popular e o controle dos governantes através do voto; controle institucional durante o mandato, para que a avaliação de desempenho dos representantes não seja feita apenas nas eleições seguintes, mas dependem da transparência e publicidade dos atos do Poder Público; e criação de regras estatais intertemporais, com vistas a limitar os poderes dos governantes eleitos para que não adentrem a um núcleo básico de direitos.

Smulovitz e Peruzzotti (2003) apresentam a *accountability* societal como uma forma de fiscalização por iniciativa dos cidadãos agindo individualmente, em organizações desvinculadas a partidos políticos ou por mobilizações sociais. Apesar de não resultar diretamente em aplicação de sanções, a sociedade civil poderá fazer uso tanto dos mecanismos

institucionais, por exemplo, o Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunais de Contas (*accountability* horizontal), como sensibilizar a escolha eleitoral (*accountability* vertical).

Por sua vez, Koppell (2005) ensina que a *accountability* possui cinco dimensões em ordem crescente de relevância, embora sejam complementares e interdependentes entre si, por meio das quais a *accountability* pode ser avaliada: transparência, responsabilização, controle, responsabilidade e responsividade. O quadro 5 apresenta a síntese dos argumentos trazidos pelo autor.

Quadro 5 – Dimensões da *accountability* propostas

DIMENSÃO		CONCEITO	PERGUNTA-CHAVE
FUNDAMENTAIS	Transparência	Ferramenta crítica da qual dispõe os cidadãos para avaliar o desempenho organizacional, possibilitada pela prestação de informações confiáveis, que submetem os gestores a supervisão e questionamentos frequentes.	A organização revelou o que foi feito para alcançar o seu desempenho?
	Responsabilização	Atribuição de consequências associadas ao desempenho, sendo recompensado pelo bom ou punido pelo mau resultado alcançado.	A organização enfrenta consequências relacionadas ao desempenho?
SUBSTANTIVAS	Controle	Relações hierárquicas no interior das estruturas burocráticas, seja entre organizações, seja entre indivíduos que as compõem, e baseia-se na caracterização do seu grau (baixo ou alto) e na sua fonte (interna ou externa).	A organização segue aquilo que seu representante máximo determina?
	Responsabilidade	Cumprimento de leis, normas e regras estabelecidas e às sanções decorrentes de seu descumprimento	A organização seguiu as regras?
	Responsividade	Abordagem orientada para o atendimento de demandas e necessidades do cidadão. Está orientada para fora, diferentemente do controle, que estabelece uma relação vertical.	A organização cumpriu realmente as expectativas?

Fonte: Do autor (2021), baseado em Koppell (2005)

Oszlak (2003) sugere uma distinção entre três conceitos: a responsabilidade é o compromisso manifestado por um indivíduo perante a outros, ao passo que *responsabilidade* e responsabilização referem-se ao seu dever de prestar contas, tendo por diferença primordial a direção em que isso acontece: na primeira via, a iniciativa parte do próprio administrador que oferece voluntariamente os resultados obtidos frente aos compromissos assumidos, correspondendo a uma obrigação moral decorrente da responsabilidade por ele assumida, independente da imposição por parte dos administrados, como ocorre no segundo caso. Em sua visão, a *responsabilidade*, neologismo criado pelo autor, corresponderia a melhor tradução para *accountability* por referir-se ao momento presente do controle, sendo a responsabilização o requisito mínimo a ser exigido pela sociedade em relação aos atos já praticados, uma vez que

“se não há *responsabilidade*, não há responsabilidade realmente assumida, por mais que exista responsabilização” (OSZLAK, 2003, p. 3, tradução nossa).

Em seu estudo sobre qualidade da democracia, Morlino (2015) levanta cinco dimensões que devem ser avaliadas: Estado de Direito, *accountability*, responsividade, liberdade, igualdade e resultado. Para ele, a *accountability* é “uma dimensão central à medida que garante aos cidadãos e à sociedade civil em geral um meio de controle efetivo sobre as instituições políticas” (MORLINO, 2015, p. 180). Ela pode ocorrer de duas maneiras: eleitoral ou interinstitucional.

A *accountability* eleitoral corresponde a relação entre indivíduos politicamente desiguais, onde os governados/eleitores conferem seus votos, de maneira periódica, como demonstração de sua concordância em relação ao posicionamento dos governantes/candidatos, que os representarão na tomada de decisões para a coletividade, devendo o processo eleitoral ser pautado pela competição política, alternância no poder e a presença equilibrada de oposição no Parlamento. Por outro lado, a *accountability* interinstitucional é a relação entre atores politicamente iguais ou que são dotados de competências constitucionais para controlar o comportamento dos governantes durante os mandatos. Enquadram-se aqui o monitoramento exercido pela oposição no Legislativo, pelos vários juízes quando da apreciação de demandas judicializadas, órgãos de controladoria, Tribunais de Contas, Ministério Público, como também a mídia e outras associações.

O autor ainda expõe que, quando há a ausência ou a extrema fragilidade da *accountability* interinstitucional, a eleitoral se torna o único instrumento de garantia dessa dimensão de qualidade democrática e resgata o conceito de democracia delegativa exposto por O'Donnell (1991), uma espécie de democracia ineficiente, de má qualidade, na qual o cidadão não dispõe de instituições ou outros meios de controlar um mau governo até que cheguem as próximas eleições.

No que se refere aos instrumentos disponíveis para a *accountability* dos gestores públicos com relação à gestão das contas públicas, devemos destacar a importância do processo orçamentário brasileiro e da Lei Complementar nº 101/2000 que impôs limitações orçamentárias e diretrizes para o incentivo à participação popular no acompanhamento da execução das finanças públicas. Esses conceitos serão abordados de forma apartada em uma subseção.

Do exposto, conclui-se indubitavelmente que, a despeito das múltiplas abordagens existentes de sistematização, a *accountability* é fundamental em uma democracia representativa, pois envolve o acompanhamento das ações daqueles que receberam dos cidadãos a incumbência de representá-los na tomada de decisão coletiva, seja por meio de instituições constitucionalmente estabelecidas para esta finalidade, atuando de forma técnica e independente, seja mediante a atuação da mídia e veículos de imprensa no desempenho do seu papel de divulgar informações de maneira isenta e responsável, seja através do próprio cidadão, de maneira individual ou organizado em sociedade civil, efetuando o controle social. O administrador público passa a ter suas condutas avaliadas constantemente e uma possível responsabilização por erros não ocorrerá somente em época eleitoral. Contudo não deve ser o caráter punitivo a essência da *accountability*, embora a responsabilização seja necessidade elementar em um estado democrático de direito, configurando até mesmo uma consequência natural do controle, mas a correção de condutas e melhoria das escolhas públicas durante a gestão pública com vistas ao atendimento das demandas sociais. Dessa forma, prestação de contas e transparência são princípios basilares da *accountability*.

A próxima subseção abordará sobre o conceito de tecnologia educacional para demonstrar seu papel emancipador no controle social sobre os gastos com segurança pública, permitindo a participação direta dos cidadãos e, desse modo, concretizando sua atuação como agente ativo na transformação de sua realidade.

3.4 DIMENSÃO EDUCACIONAL: A TECNOLOGIA EDUCACIONAL E SEU POTENCIAL EMANCIPADOR E PARTICIPATIVO AOS CIDADÃOS

Como visto, o controle social é um poderoso instrumento dentro da engrenagem que move a *accountability* democrática, fundado na iniciativa do próprio cidadão de fiscalizar a condução da coisa pública, de tal sorte que a disponibilização de informações autênticas de forma descomplicada e acessível acerca de atos e gastos efetuados pelos gestores é o cerne desta forma de supervisão.

A propositura de um guia capaz de conscientizar, orientar e despertar o interesse do cidadão amazonense quanto ao seu papel no exame das contas públicas está alicerçada no conceito de tecnologia educacional que consiste em uma ferramenta sistemática de aprendizagem que contribui na construção do conhecimento (NIETSCHE, *et al.*, 2012).

Por meio de seu uso através do formato de guia, almeja-se a maior participação direta e independente do cidadão na fiscalização dos gastos com segurança pública no Amazonas, tornando-o sujeito do próprio processo de aprendizagem.

Heyse e Pohlenz (2015) escreveram um trabalho intitulado ‘Tecnologia educacional ou tecnologia na educação: a práxis Pedagógica frente esta dicotomia’, no qual se dedicam a estabelecer os limites desses conceitos. Para os autores, tecnologia educacional não é definida pelos recursos que são utilizados como fins educacionais (materiais, mecânicos, elétricos e eletrônicos), pois eles, na verdade, constituem recursos aplicáveis a forma de atuação, de mediação, de intervenção na realidade. Aliás, este seria o conceito de tecnologia na educação.

Tecnologia não é, como aqueles que possuem uma visão minimalista costumam atrelar de imediato, sinônimo de informatização ou cibernética. Ela deve ser entendida como resultado de processos concretizados a partir da experiência cotidiana e da pesquisa, para o desenvolvimento de um conjunto de “conhecimentos/saberes ordenados, organizados e articulados (...). Pela tecnologia também se apresenta uma proposição ou explicação de um modo de fazer.” (NIETSCHE, 1999, p. 32-33), “para a construção de produtos materiais, ou não, com a finalidade de provocar intervenções sobre uma determinada situação prática” (TEIXEIRA, 2010, p. 598).

Nietzsche (1999) vai além, para propor uma definição de tecnologia emancipatória, que consiste na

apreensão e aplicação de um conjunto de conhecimentos e pressupostos que, ao serem articulados técnica e eticamente, possibilitam aos indivíduos pensar, refletir, agir, tornando-os sujeitos o seu próprio processo existencial, numa perspectiva de exercício de consciência crítica e da cidadania, tendo como condição a possibilidade de experimentar liberdade, autonomia, integralidade e estética, na tentativa de buscar qualidade de vida, de modo que os envolvidos possam encontrar a sua autorrealização (NIETSCHE, 1999, p. 139).

Posto isto, o guia produzido almeja contribuir para uma consciência crítica, buscando despertar o interesse do cidadão na participação direta no controle dos recursos destinados à segurança pública no estado do Amazonas, a partir de sua sensibilização quanto à importância do uso das informações disponibilizadas pelo Poder Público para o fortalecimento da democracia por meio do *accountability* social.

A seguir, será apresentado o capítulo de método, indicando o tipo de estudo e suas fases, com vistas a melhor compreensão dos resultados pretendidos.

4 MÉTODO

4.1 TIPO DE ESTUDO

A pesquisa metodológica pressupõe a utilização de conhecimentos existentes com o fito de desenvolver uma nova intervenção, aperfeiçoar uma já existente e/ou melhorar um instrumento, envolvendo, em um mesmo estudo ou separadamente, os processos de produção, validação e avaliação de uma tecnologia educacional (TEIXEIRA; NASCIMENTO, 2020).

Dessa forma, a presente dissertação classifica-se como um estudo metodológico, com vistas a produção de um dispositivo educacional, no formato de guia prático, que seja capaz de incentivar e orientar a participação do cidadão amazonense no tocante à fiscalização dos recursos destinados à área de segurança pública no estado, utilizando-se dos dados disponibilizados no portal de transparência do Poder Executivo do Estado do Amazonas.

4.2 FASES DO ESTUDO

O caminho trilhado para a confecção da tecnologia educacional apoiou-se em três fases: avaliação dos portais de transparência, análise das despesas públicas com segurança pública no Amazonas e a produção de um guia educativo.

As duas primeiras fases resultaram na confecção de dois manuscritos, ao passo que a terceira fase culminou na elaboração de um Produto Técnico-Tecnológico (PTT) classificado como material didático pelo Ministério da Educação, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES, 2019).

4.2.1 Avaliação dos portais de transparência

Nessa primeira fase do estudo, buscou-se avaliar os portais de transparência do Poder Executivo dos 26 estados e do Distrito Federal quanto aos aspectos legais, conteúdo e usabilidade, com vistas a verificar a efetividade do portal do Amazonas frente aos demais como ferramenta útil na disponibilização de informações aos cidadãos e, conseqüentemente, para a consolidação da *accountability*.

Para o alcance desse objetivo, utilizou-se de uma abordagem quantitativa, cujos dados foram coletados a partir da aplicação de um instrumento proposto para a avaliação dos portais composto por 35 critérios, distribuídos em 11 parâmetros, relativos aos aspectos legal, conteúdo e usabilidade. Cada critério foi classificado em ‘atende’, ‘atende parcialmente’ ou ‘não atende’, tendo sido inseridos em planilha de uma pasta de trabalho do Microsoft Excel para tabulação dos dados. Por derradeiro, foi utilizada a estatística descritiva básica para descrever e sumarizar os dados obtidos, procedendo-se com as seguintes etapas, a partir dos conceitos atribuídos a cada um dos critérios: 1) cálculo da média percentual, por estado, nos parâmetros e nos aspectos; 2) cálculo da média percentual, por região do país, nos parâmetros e nos aspectos; 3) cálculo da média percentual, por aspectos; 4) cálculo da média percentual, por parâmetros; 5) cálculo da média percentual, por critérios.

Dessa forma, foi possível ordenar as unidades da federação a partir do Portal que obteve maior percentual de critérios atendidos e, no caso de empate, considerou-se melhor aquele com maior percentual de critérios atendidos parcialmente. Permanecendo o empate, os entes foram classificados na mesma posição, de modo que a amostra que possuía 27 entes federados foi classificada em um total de 20 posições no *ranking*.

4.2.2 Análise das informações da Segurança Pública do Amazonas

Nessa segunda fase do estudo, objetivou-se buscar no Portal de Transparência do Amazonas as informações disponibilizadas sobre seus gastos totais e aqueles relacionados à segurança pública no período de 2015 e 2020, o que permitiu perceber, inclusive, se o acesso aos dados era realizado de maneira descomplicada. Para isso, foi utilizada a abordagem qualitativa fazendo-se uso da estatística descritiva a partir dos valores, em reais.

Para o estudo das despesas, iniciou-se a coleta por órgãos do sistema de segurança pública, por natureza da despesa, tendo sido obtidos 50 arquivos para as nove unidades orçamentárias relacionadas (Tabela 1). Em seguida, os cinquenta arquivos obtidos foram consolidados em nove pastas de trabalho do Microsoft Excel, uma para cada unidade orçamentária, de modo a tornar possível a tabulação dos dados e elaboração de gráficos. Os montantes obtidos foram, então, corrigidos para dezembro do último ano da série (2020), pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE), com vistas a excluir variações de valores provocadas pela inflação.

Tabela 1 – Quantidade de arquivos obtidos por unidade orçamentária do sistema de segurança pública

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
<i>Órgãos do Sistema de Segurança Pública</i>	SSP/AM	1	1	1	1	1	1	6
	PCAM	1	1	1	1	1	1	6
	PMAM	1	1	1	1	1	1	6
	CBMAM	1	1	1	1	1	1	6
	DETRAN/AM	1	1	1	1	1	1	6
<i>Fundos geridos por alguns órgãos</i>	FESP/AM	0	0	0	1	1	1	3
	FUNESBOM/AM	0	1	1	1	1	1	5
	FRAI/AM	1	1	1	1	1	1	6
<i>Defesa civil</i>	SUBCOMADEC/AM	1	1	1	1	1	1	6
TOTAL		7	8	8	9	9	9	50

Fonte: Do autor (2021)

Para o estudo das despesas por função, foram obtidos, para cada ano da série, uma planilha diretamente transposta para o programa Microsoft Excel, contendo os valores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público do estado do Amazonas, e dois arquivos em formato XLS, um sobre as funções do Poder Executivo e outra contendo as subfunções da segurança pública.

Em outro momento, os anos das séries foram agrupados em uma única pasta de trabalho do Microsoft Excel, para tabulação dos dados e elaboração de gráficos. Os montantes obtidos foram, então, corrigidos para dezembro do último ano da série (2020), pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE).

De posse desses dados, foi possível analisar quanto o estado gastou com segurança pública, em valores absolutos, bem como o percentual relativo ao valor do seu orçamento total, sendo possível verificar a evolução desses gastos na série delimitada, por natureza da despesa, por órgão do sistema e por função orçamentária.

4.2.3 Produção do guia prático

A dissertação culminou na elaboração de uma tecnologia educacional em forma de guia prático com o intuito de contribuir para o fortalecimento da *accountability* social, pelo cidadão amazonense, a partir do acesso à informação sobre os gastos com segurança pública no Amazonas, disponibilizados no portal de transparência do Poder Executivo Estadual.

O guia foi estruturado em sequência lógica, de forma a manter a coerência entre os conteúdos abordados com vistas a favorecer sua melhor compreensão. O intuito foi elaborar um

guia de leitura fácil, atraente e dinâmica, estritamente composto por conteúdos atinentes a conscientização do cidadão amazonense para o controle social e a obtenção e análise dos gastos com segurança pública no Amazonas. Tendo em mente este propósito, foi priorizada a utilização de infográficos e imagens como recursos visuais e, sempre que necessário, o uso de termos técnicos, siglas, dentre outros, foram devidamente explicados.

Após a elaboração do texto, gráficos e tabelas, um protótipo foi desenvolvido para fornecer subsídios a uma profissional da área de *designer* responsável por transformá-lo na versão final do guia, tendo liberdade para diagramá-lo e desenvolver as ilustrações de modo a torná-lo visualmente relevante, seguindo especificações mínimas a ser repassadas pelo mestrando, sempre em anuência do orientador.

Ao final, foram realizadas quatro revisões pelo mestrando, com o auxílio de seu orientador, para correções e melhorias no texto, aperfeiçoamento da diagramação, bem como elaboração de visuais acerca dos pontos mais relevantes, culminando na versão final de um guia que se enquadrasse nos objetivos propostos e cujo conteúdo esteja devidamente consubstanciado em um documento de leitura descomplicada, útil e agradável.

5 RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados os resultados e a discussão do estudo por meio de dois manuscritos que serão submetidos para publicação, razão pela qual estão apresentados na formatação exigida pelas respectivas revistas.

Manuscrito 1

- **Título:** Os portais de transparência como ferramenta para a consolidação da *accountability*: avaliação e impressões.
- **Revista sugerida:** RTS – Revista Tecnologia e Sociedade
- **ISSN:** 1984-3526

Manuscrito 2

- **Título:** Análise das despesas públicas com segurança pública no estado do Amazonas (2015-2020) com base nos dados disponibilizados no portal de transparência.
- **Revista sugerida:** REDAP – Revista de Direito da Administração Pública
- **ISSN:** 2595-5667

5.1 OS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*: AVALIAÇÃO E IMPRESSÕES

RESUMO

Este artigo, que é parte de uma dissertação de mestrado, tem por pressuposto fundamental a utilização dos Portais de Transparência como condição para investir de autonomia o cidadão na fiscalização dos atos e gastos públicos a partir do acesso à informação útil, precisa e tempestiva. Neste sentido, foi proposto um instrumento para avaliação dos portais de transparência dos 26 estados e do Distrito Federal, sob três aspectos: Legal, Conteúdo e Usabilidade. Os resultados demonstraram que nenhum dos aspectos superaram 80% de cumprimento, revelando que a Lei nº 12.527/2011 necessita de maior rigor na fiscalização e responsabilização por parte dos órgãos de controle, além de uma real preocupação dos gestores públicos no tocante à efetivação do princípio da transparência, mais amplo que o da publicidade, uma vez que requer a disponibilização de informações confiáveis, atualizadas e em linguagem acessível, capaz de transformar o cidadão em sujeito ativo no processo de *accountability*.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência pública. Acesso à informação. *Accountability*. Avaliação de Portais de Transparência.

INTRODUÇÃO

Um dos pressupostos basilares de um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil por força constitucional, é o princípio da transparência dos atos de gestão daqueles que estão incumbidos de conduzir a coisa pública em benefício dos cidadãos, aos quais devem prestar contas de sua conduta. Por servirem ao interesse público, os agentes do Estado têm o dever de tornar conhecida a gestão dos recursos públicos de modo a expor as prioridades adotadas pelos governos na consecução das finalidades do Estado, com a consequente entrega de produtos públicos.

Por essas razões, a adoção do segredo na condução das atividades administrativas é incompatível em um Estado centrado na pessoa humana. O governo democrático, conforme cita Bobbio (1997, p. 83), é o governo do público em público, ou seja, não se trata apenas de uma contraposição ao que é privado, mas também ao que é sigiloso. Ao constar expressamente no texto constitucional, pretendeu o legislador originário que o princípio da publicidade, ao exigir a visibilidade nas relações entre administração e administrados, trouxesse segurança jurídica e coibisse as arbitrariedades.

Ademais, cabe salientar que publicidade e transparência não são sinônimas, assim como não se confunde com publicação. A publicação é um conceito restrito, por ser uma forma de se exercer a publicidade. A publicidade, por sua vez, se caracteriza por tornar público, conhecido, exposto, revelado, sendo o oposto da manutenção do segredo. Ao seu turno, a transparência é qualidade do que é límpido, cristalino, visível, opondo-se à obscuridade. Assim sendo, a publicação é o meio pelo qual se dá publicidade com a disponibilização da informação, ao passo que, por meio da transparência a informação torna-se compreensível. “Eis porque é a transparência o princípio administrativo reitor do acesso à informação pública.” (HEINEN, 2015, p.34).

Sabe-se que a exigência da divulgação das contas públicas é muito anterior a Constituição Federal (CF) de 1988, uma vez o direito de pedir contas data do século XVIII, evidenciado no artigo 15 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), contudo,

a vigente Carta Magna tornou-se um marco por reconhecer e incluir o acesso à informação no rol dos direitos e garantias fundamentais, estando, inclusive, gravada por cláusula pétreia, de modo que é inconstitucional qualquer tentativa de esvaziar a essência e o sentido deste direito, conforme previsto na Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXXIII, *in verbis*:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988).

Nessa direção, afirma Heinen (2015, p. 16) que “sem democracia, a informação pública torna-se uma mera aparência. Finge-se que se sabe ou sabe-se aquilo que não é verdadeiro. O acesso à informação é um resultado da nossa forma democrática e republicana de governo, garantida pela CF/1988.”

Contudo, o direito de acesso às informações governamentais no país ficou incompleto desde a Constituição de 1988, carecendo de norma regulamentadora que definisse os parâmetros legais para o atendimento às demandas por informações públicas, o que veio a ocorrer apenas em 18 de novembro de 2011, com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), resultado de uma longa tramitação no Congresso Nacional – oito anos, oito meses e vinte um dias – sendo, portanto, objeto de grande debate e fruto de uma construção dialogada entre legislativo e executivo para considerar os aspectos burocráticos e formais decorrentes da norma.

Nesse ínterim, surgiram alguns esforços legislativos acerca do tema, merecendo maior destaque a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, destacando capítulo apartado para abordar acerca da transparência, controle e fiscalização com vistas a fomentar a participação popular por meio de audiências públicas e disponibilização de relatórios e informações sobre os gastos públicos. A LRF teve ainda melhorias promovidas pelas Leis Complementares nº 131, de 25 de maio 2009, conhecida como Lei da Transparência, e, mais recentemente, pela de nº 156, de 28 de dezembro 2016. Dentre as inovações trazidas, está o acompanhamento em tempo real da execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

Para Mello e Slomski (2009), o advento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) estabelece uma nova relação entre governo e cidadãos conhecida por governança eletrônica, por meio da qual, mediante suporte eletrônico, há oferta de serviços de qualidade,

divulgação de informação confiável e difusão de conhecimento, facilitando o acesso aos processos de governo e encorajando a participação do cidadão, possibilitando, dessa forma, uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente. Ainda segundo os autores,

A governança eletrônica é importante por ser considerada instrumento que promove a boa governança, melhora a relação entre governo-cidadão-empresa, principalmente, com mais transparência, *accountability*, redução dos custos de transação e aumento da participação cidadã. Além disso, pode facilitar a otimização dos processos internos e gerar mais informações aos gestores, e é uma forma de aproveitar o potencial e as facilidades da internet (MELLO; SLOMSKI, 2009, p. 3).

Neste contexto, surgem os Portais de Transparência, uma ferramenta eletrônica capaz de concentrar a disponibilização de informações sobre a estrutura, orçamento, responsabilidade fiscal, licitações, contratos, pessoal, e outros dados acerca da utilização dos recursos públicos, de modo acessível aos cidadãos, com vistas ao favorecimento da *accountability*, uma vez que este termo envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado — seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas — por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas (VALENTE, 2002, p. 88).

Smulovitz e Peruzzotti (2003) apresentam a *accountability* societal como uma forma de fiscalização por iniciativa dos cidadãos agindo individualmente, em organizações desvinculadas a partidos políticos ou por mobilizações sociais. Apesar de não resultar diretamente em aplicação de sanções, a sociedade civil poderá fazer uso tanto dos mecanismos institucionais, por exemplo, o Ministério Público, Poder Judiciário, Tribunais de Contas (*accountability* horizontal), como sensibilizar a escolha eleitoral (*accountability* vertical), relacionando-se, assim, com a conceituação mais tradicional acerca do tema apresentada por Guillermo O'Donnell (1998), na qual estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical, através do qual os representantes são mantidos ou depostos pelos cidadãos através do voto direto em eleições livres e de outros mecanismos para participação política, e *accountability* horizontal, realizada por meio dos mecanismos institucionalizados de controle mútuo entre os Poderes e a fiscalização realizada mediante atuação de órgãos específicos de controle da atuação estatal.

Por sua vez, Koppell (2005) ensina que a *accountability* possui cinco dimensões em ordem crescente de relevância, embora sejam complementares e interdependentes entre si, por meio das quais a *accountability* pode ser avaliada: (1) transparência: “a organização revelou o que foi feito para alcançar o seu desempenho?”; (2) responsabilização: “a organização enfrenta consequências relacionadas ao desempenho?”; (3) controle: “a organização segue aquilo que seu representante máximo determina?”; (4) responsabilidade: “a organização seguiu as regras?”; e (5) responsividade: “a organização cumpriu realmente as expectativas?”.

Perante o exposto, observa-se que os Portais de Transparência possuem grande relevância nesta nova conjuntura democrática com vistas à promoção da cidadania através da governança eletrônica. Esse contexto que inova a relação cidadão-governo tem como base fulcral o princípio da transparência, do qual decorre os outros elementos essenciais em uma Democracia, como o direito ao acesso à informação, a *accountability* e o princípio da publicidade.

Posto isto, o presente artigo visa avaliar os Portais de Transparência como ferramenta para a consolidação da *accountability*, com foco não apenas no cumprimento de requisitos básicos dispostos na legislação federal (Aspecto Legal – AL), como também a qualidade e confiabilidade das informações (Aspecto Conteúdo – AC), e a facilidade de uso (Aspecto Usabilidade – AU).

METODOLOGIA

Pretende-se com esta seção explicar os caminhos percorridos para a elaboração do instrumento de avaliação dos Portais de Transparência, que é resultado do esforço para a obtenção dos critérios para a Aspecto Legal (AL), incluído com o intuito de avaliar o cumprimento da legislação de acesso à informação, bem como das adaptações que se fizeram necessárias ao instrumento proposto por Vilella (2003) em razão da atualização das normas que tratavam da avaliação de produto de software e da sua grande quantidade de critérios que acabaria por inviabilizar a presente pesquisa. Por fim, quer-se esmiuçar os procedimentos metodológicos como amostra e recortes necessários para a pesquisa.

A elaboração do instrumento de avaliação

O esforço empreendido para a definição dos itens a serem verificados nos portais de transparência culminou na elaboração de um instrumento de avaliação composto por 3 aspectos, 11 parâmetros e 35 critérios, conforme pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1 – Instrumento de Avaliação

ASPECTO LEGAL	
PARÂMETRO [AL:P1]: Características do sítio eletrônico	
1	Existe página oficial na internet exclusiva para o portal da transparência. [Art. 8º, §2º, LAI]
2	Possui informações sobre a estrutura organizacional, com endereços e telefones das respectivas unidades, diretamente no portal ou por meio de link para página oficial do ente. [Art. 8º, §1º, I, LAI]
3	Possui seção “Perguntas mais frequentes”. [Art. 8º, §1º, VI, LAI]
4	Possui ferramenta de busca pelo conteúdo de interesse do usuário. [Art. 8º, §3º, I, LAI]
5	Possibilita a gravação de relatórios em pelo menos dois formatos eletrônicos, sendo um obrigatoriamente em formato aberto e não proprietário (ex: CSV). [Art. 8º, §3º, II, LAI]
6	Possui página específica organizando os dados disponibilizados possibilitando o acesso automatizado por sistemas externos. [Art. 8º, §3º, III, LAI]
7	Possui seção “Fale Conosco”. [Art. 8º, §3º, VII, LAI]
8	Possui ao menos três recursos que garantam a acessibilidade a pessoas com deficiência (ex: atalhos de conteúdo, texto alternativo para imagens, transcrição em áudio, libras, texto ampliado, etc.) [Art. 8º, §3º, VIII, LAI c/c Art. 63, caput e § 1º, Lei 13.146/15]
9	Possui acesso descomplicado para envio e acompanhamento de pedidos de informação de forma eletrônica, diretamente no portal ou por meio de link para página oficial do ente. [Art. 9º, I, LAI]
PARÂMETRO [AL:P2]: Informações sobre despesas e receitas	
10	A despesa é identificada por valor empenhado, liquidado e pago, classificação orçamentária, beneficiário, objeto, unidade gestora. [Art. 48-A, I, LRF c/c art. 8º, I, Dec. Nº 10.540/20]
11	A receita é identificada por natureza, previsão, valores arrecadados. [Art. 48-A, II, LRF c/c art. 8º, II, Dec. Nº 10.540/20]
PARÂMETRO [AL:P3]: Informações sobre licitações e contratos	
12	Possui ferramenta prática de busca para localização dos processos licitatórios, dispensas ou inexigibilidades de 2021, 2020 e 2019, pelo menos. [Art. 48-A, I, LRF c/c art. 8º, §1º, IV, LAI]
13	Possui ferramenta prática de busca para localização dos contratos e aditivos de 2021, 2020 e 2019, pelo menos. [Art. 8º, §1º, IV, LAI]
PARÂMETRO [AL:P4]: Informações sobre pessoal	
14	Contém relação nominal dos servidores com suas respectivas remunerações e cargos de 2021, 2020 e 2019, pelo menos.
15	Contém relação nominal dos servidores contemplados por diárias em 2021, 2020 e 2019, pelo menos.

ASPECTO CONTEÚDO	
PARÂMETRO [AC:P1]: Propósito	
1	Uma visão geral do portal é oferecida, explicando o que poderá ser encontrado e/ou listando as informações disponibilizadas.
2	O portal contém uma gama de informações úteis e relevantes ao cidadão.
3	Os serviços oferecidos pelos órgãos estão descritos diretamente no portal ou por meio de link para página oficial do ente, contendo, preferencialmente, um item chamado "carta de serviços".
PARÂMETRO [AC:P2]: Atualidade	
4	O conteúdo está atualizado com dados de até um mês antes da data da pesquisa.
5	A data da última atualização do site aparece nas páginas de conteúdo mais relevante.
PARÂMETRO [AC:P3]: Autoridade/Copyright	
6	O órgão responsável pela página está claramente identificado.
7	O número de telefone e endereço físico, além um endereço de e-mail, estão disponíveis para estabelecer contato e verificação a legitimidade da página.
PARÂMETRO [AC:P4]: Objetividade	
8	O conteúdo da página inicial permite o fácil acesso ao conteúdo do portal.
9	O conteúdo disponibilizado é de fácil compreensão por parte do cidadão, sendo capaz de facilmente identificar, de preferência com recursos visuais, total de despesas e receitas por categorias.
10	A informação está livre de publicidade.
ASPECTO USABILIDADE	
PARÂMETRO [AU:P1]: Inteligibilidade	
1	A área de navegação principal está alocada em um local bastante destacado, permitindo sua imediata identificação.
2	Os termos e ícones utilizados para definir as opções de navegação de categorias são claros, sendo as categorias diferenciáveis entre si.
3	Componentes da interface com o usuário como por exemplo, menus, caixas de texto ou listas de seleção são utilizados respeitando-se as suas características funcionais.
PARÂMETRO [AU:P2]: Apreensibilidade	
4	Instruções de uso são fornecidas, especialmente por meio de guia, manual ou vídeo que explique como utilizar os recursos disponíveis no portal.
5	Existe indicação de uma interface humana disponível para dar suporte à utilização, caso necessário.
PARÂMETRO [AU:P3]: Operacionalidade	
6	A rolagem horizontal da página é evitada.
7	Os elementos mais importantes da página estão visíveis na primeira tela de conteúdo, ou seja, antes da rolagem horizontal, se houver.
8	A URL é clara ou não apresenta dificuldade de digitação para o usuário.
9	O portal pôde ser acessado em 3 dias distintos, sem que estivesse "fora do ar".
10	O conteúdo do portal pode ser acessado através de dispositivos móveis, como por exemplo, smartphones, estando perfeitamente adaptado ao tamanho da tela.

A definição dos parâmetros e critérios para a avaliação do Aspecto Legal (AL) foi baseada na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações previstas na Constituição, visando assegurar esse direito fundamental, bem como na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece parâmetros a serem seguidos relativos aos gastos públicos voltados para a responsabilidade fiscal, sobretudo em seus artigos 48 a 49, que tratam da transparência da gestão fiscal e cujos conteúdos foram aprimorados pela Lei Complementar nº 131, de 25 de maio 2009, conhecida como Lei da Transparência, e mais recentemente pela Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro 2016.

No que tange aos Aspectos Conteúdo (AC) e Usabilidade (AU), utilizou-se como base a dissertação de mestrado intitulada ‘Conteúdo, Usabilidade e Funcionalidade: três dimensões para a avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web’, na qual Vilella (2003) ocupou-se de analisar uma vasta revisão de literatura, concentrando esforços no detalhamento dos critérios apresentados, especialmente, nos estudos de Barboza e Nunes (2000), Cunha e Reinhard (2001) e Moraes (2000), uniformizando a linguagem empregada na literatura consultada para proporcionar, em um segundo momento, a organização dos parâmetros iniciais a serem avaliados para cada uma das dimensões propostas. Posteriormente, definiu-se os critérios para cada parâmetro constante nas dimensões propostas e, finalmente, procedeu a adequação das dimensões usabilidade e funcionalidade às subcaracterísticas constantes na NBR 13.596/96, norma vigente à época que definia um conjunto de parâmetros com o objetivo de padronizar a avaliação da qualidade de software. O esforço metodológico empregado por Vilella (2003) culminou em um quadro contendo 3 (três) dimensões, 14 (catorze) parâmetros e 74 (setenta e quatro) critérios a serem avaliados, com seus respectivos pesos.

O primeiro passo adotado neste artigo foi a adequação dos critérios propostos pela autora à norma vigente atualmente, a ISO/IEC 25010:2011, denominada “*System and Software engineering – (SQuaRE) – System and software quality models*“, que em livre tradução quer dizer “Requisitos e avaliação da qualidade de sistemas e software” (SQuaRE). À luz da norma vigente, optou-se por desconsiderar a Dimensão Funcionalidade, por duas razões: (i) foi a característica da norma ISO/IEC que mais sofreu alteração, desde o nome, que passou a denominar-se ‘Adequação funcional’, até as subcaracterísticas, que foram reduzidas de cinco para três, mantendo-se apenas a ‘Acurácia’ com mesma nomenclatura; (ii) os critérios estabelecidos não eram compatíveis com a análise de portais de transparência, mas sim, aos portais de governo, mostrando-se inócua a sua utilização.

Em um segundo momento, foram retirados os critérios que possuíam estreita relação com os critérios elaborados anteriormente para compor o Aspecto Legal (AL), extraídos diretamente das normas que tratam da temática da transparência pública, bem como os critérios que não estavam associados a um portal de transparência, tendo sido retirados, ao final, doze critérios da Dimensão Conteúdo e dezoito da Dimensão Usabilidade.

Por fim, diante da adaptação que se fez necessária no instrumento de avaliação proposto por Vilella (2003), optou-se por não conferir pesos variados aos aspectos, parâmetros e critérios deste trabalho.

Amostra e recortes necessários

Os artigos primeiro e segundo da Lei Nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) não deixa dúvidas de que os procedimentos nela contida abarcam toda a administração pública, bem como entidades privadas sem fins lucrativos que porventura recebam recursos públicos. Dessa forma, preliminarmente, dois recortes da pesquisa se fizeram necessários: o primeiro diz respeito ao Poder e o segundo refere-se ao ente federado que teria seu portal de transparência avaliado. Optou-se neste trabalho pela avaliação dos portais de transparência dos Poderes Executivos Estaduais e do Distrito Federal, de modo que a amostra foi composta por 27 (vinte e sete) Portais de Transparência, cujos endereços eletrônicos estão listados no Quadro 2.

Quadro 2 – Endereço eletrônico dos portais de transparência dos estados e do DF

#	UF	SIGLA	PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA
1	Acre	AC	http://www.transparencia.ac.gov.br/
2	Alagoas	AL	http://www.transparencia.al.gov.br/
3	Amapá	AP	http://www.transparencia.ap.gov.br/
4	Amazonas	AM	http://www.transparencia.am.gov.br/
5	Bahia	BA	http://www.transparencia.ba.gov.br/
6	Ceará	CE	https://cearatransparente.ce.gov.br/
7	Distrito Federal	DF	http://www.transparencia.df.gov.br/
8	Espírito Santo	ES	https://transparencia.es.gov.br/
9	Goiás	GO	http://www.transparencia.go.gov.br/
10	Maranhão	MA	http://www.transparencia.ma.gov.br/
11	Mato Grosso	MT	http://www.transparencia.mt.gov.br/
12	Mato Grosso do Sul	MS	http://www.transparencia.ms.gov.br/
13	Minas Gerais	MG	https://www.transparencia.mg.gov.br/
14	Pará	PA	http://www.transparencia.pa.gov.br/
15	Paraíba	PB	https://www.transparencia.pb.gov.br/
16	Paraná	PR	http://www.transparencia.pr.gov.br/

17	Pernambuco	PE	http://web.transparencia.pe.gov.br/
18	Piauí	PI	http://transparencia.pi.gov.br/
19	Rio de Janeiro	RJ	http://www.transparencia.rj.gov.br/
20	Rio Grande do Norte	RN	http://www.transparencia.rn.gov.br/
21	Rio Grande do Sul	RS	http://www.transparencia.rs.gov.br/
22	Rondônia	RO	https://www.transparencia.ro.gov.br/
23	Roraima	RR	https://www.transparencia.rr.gov.br/
24	Santa Catarina	SC	http://www.transparencia.sc.gov.br/
25	São Paulo	SP	http://www.transparencia.sp.gov.br/
26	Sergipe	SE	https://www.transparencia.se.gov.br/
27	Tocantins	TO	https://www.transparencia.to.gov.br/

Fonte: Dos autores, 2021

A coleta dos dados foi feita exclusivamente através da internet, em visita aos endereços eletrônicos dos portais de transparência dos estados e do DF, listados no Quadro 2, utilizando-se como instrumento o formulário de avaliação apresentado anteriormente na subseção intitulada ‘A elaboração do instrumento de avaliação’, em ordem alfabética por unidade da federação, incluindo-se o Distrito Federal, tendo sido avaliados 4 portais por dia no período de 19 a 25 de agosto de 2021, acessados por um *notebook* da marca *Samsung*, com processador *Intel(R) Core(TM) i7-5500U (2.40GHz)*, memória *RAM de 8,00 GB*, utilizando-se o navegador de internet *Google Chrome*.

Dois critérios do parâmetro [AU:P3] exigiram novas visitas a todos os portais, as quais foram realizadas no período de 26 a 30 de agosto de 2021: o critério 9 pretendia verificar a disponibilidade do site, não devendo este se encontrar “fora do ar”, razão pela qual foram realizados dois outros acessos em dias distintos com o mesmo equipamento citado anteriormente; o critério 10 propunha-se a avaliar o acesso ao conteúdo do portal por meio de dispositivos móveis, o que foi feito utilizando-se o *smartphone Apple Iphone 8*.

Nos critérios que exigiram a busca específica por dados, optou-se por realizar a avaliação com as informações acerca da função orçamentária ‘Segurança Pública’. Tal recorte foi realizado para subsidiar futuras pesquisas na área do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos.

Os conceitos atribuídos seguem uma escala de zero a dois correspondendo à qualidade do critério avaliado possuindo os seguintes significados: (0) = ‘Atende’; (1) = ‘Atende Parcialmente’; (2) = ‘Atende’. Consequentemente, as avaliações dos trinta e cinco critérios compõem as notas dos seus respectivos parâmetros e dimensões, na quantidade de onze e três.

Os dados coletados foram inseridos em uma planilha de uma pasta de trabalho do editor de planilhas *Microsoft Excel*, na qual as linhas representavam os 35 (trinta e cinco) critérios avaliados e nas colunas constavam os 27 (vinte e sete) entes federativos que compunham a amostra. Nesta etapa foi possível realizar a tabulação dos dados, permitindo sua posterior sintetização, categorização e representação gráfica.

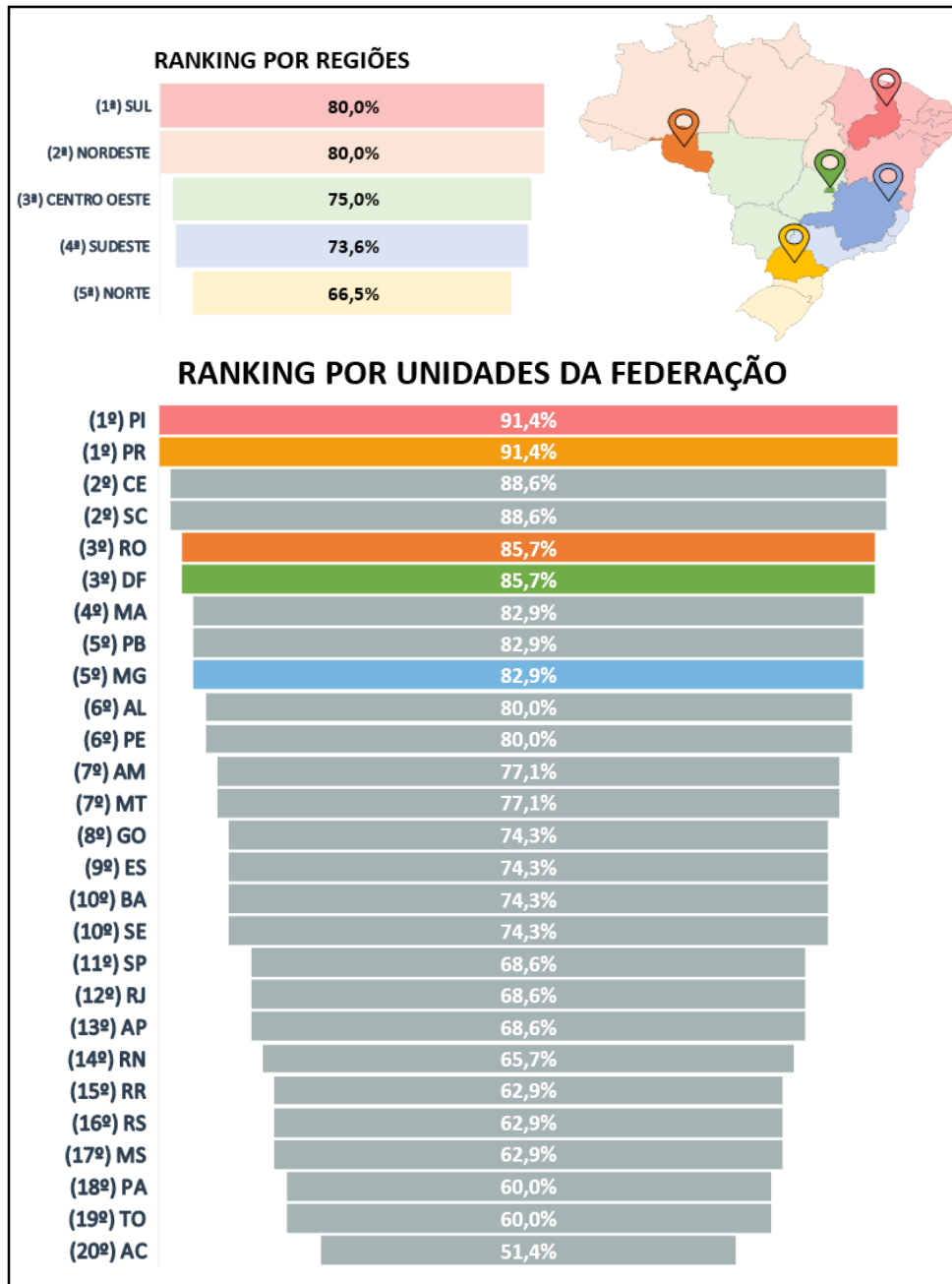
RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na avaliação geral, considera-se como melhor o Portal que obteve maior percentual de critérios atendidos e, no caso de empate entre os entes federados neste quesito, considerou-se melhor aquele com maior percentual de critérios parcialmente atendidos. Após isto, os entes que permaneceram em igualdade, foram classificados na mesma posição. Dessa forma, a amostra que possuía 27 entes federados foi classificada em um total de 20 posições no *ranking*, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Os portais dos estados do Piauí e do Paraná foram os mais bem avaliados, ambos com 91,4% de critérios atendidos (32) e 8,6% não atendidos (3), não tendo nenhum classificado como atendido parcialmente. Ocupando a segunda colocação estão os portais do Ceará e de Santa Catarina com 88,6% de critérios atendidos (31), 2,9% atendidos parcialmente (1) e 8,6% não atendidos (3). Completando as três primeiras colocações estão os portais de Rondônia e do Distrito Federal com 85,7% de critérios atendidos (30), 5,7% atendidos parcialmente (2) e 8,6% não atendidos (3).

Importante destacar que, dentre as cinco primeiras colocações temos nove portais: quatro estados da região nordeste – Piauí (1º), Ceará (2º) Maranhão (4º) e Paraíba (5º); dois da região sul – Paraná (1ª) e Santa Catarina (2º); um da região norte – Rondônia (3º); um da região centro-oeste – Distrito Federal (3º); e um da região sudeste – Minas Gerais (5º).

De outra parte, estão entre os cinco portais que ocupam as últimas posições: um da região sul – Rio Grande do Sul (16º); um da região centro-oeste – Mato Grosso do Sul (17º); e três estados da região norte – Pará (18º), Tocantins (19º) e Acre (20º).

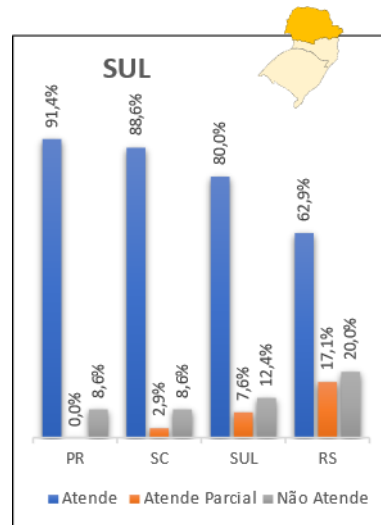
Gráfico 1 – *Ranking* dos portais por Unidades da Federação e por regiões

Fonte: Dos autores, 2021

Análise por regiões do país

A região sul foi a que teve melhor média frente às demais: 80% de critérios atendidos, 7,6% atendidos parcialmente e 12,4% não atendidos. O Paraná é o estado desta região que recebeu a melhor avaliação, cujo percentual de 91,4% o coloca como o primeiro do país, empatado apenas com o Piauí (região nordeste). Por outro lado, o portal do Rio Grande do Sul é o pior da região com o percentual de 62,9%, mas ocupando a 16ª colocação das unidades federativas.

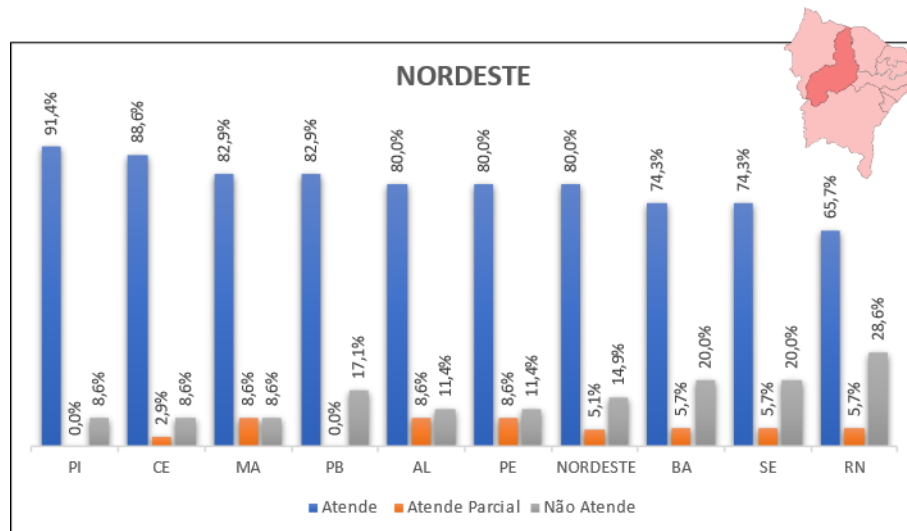
Gráfico 2 – Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Sul



Fonte: Dos autores, 2021

A região nordeste foi a segunda melhor região do país: 80% de critérios atendidos, 5,1% atendidos parcialmente e 14,9% não atendidos. O Piauí é o estado desta região que recebeu a melhor avaliação, cujo percentual de 91,4% o coloca como o primeiro do país, empatado apenas com o Paraná (região sul). Por outro lado, o Rio Grande do Norte é o pior da região com o percentual de 65,7%, ocupando, assim, a 14ª colocação geral.

Gráfico 3 – Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Nordeste

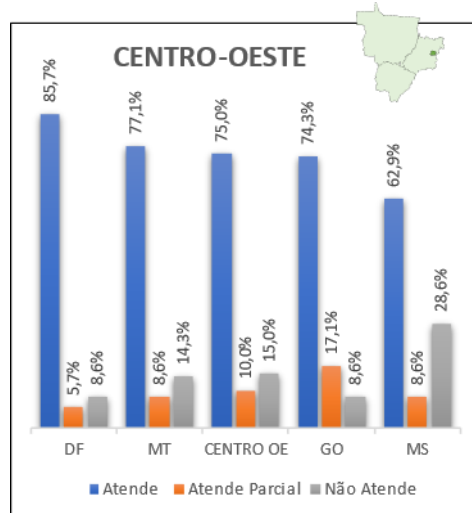


Fonte: Dos autores, 2021

A região centro-oeste teve a terceira melhor média dentre as regiões brasileiras: 75% de critérios atendidos, 10% atendidos parcialmente e 5% não atendidos. O Distrito Federal é a unidade da federação localizada nesta região que recebeu a melhor avaliação, cujo percentual

de 85,7% o coloca como o terceiro do país, empatado apenas com Rondônia (região norte). Por outro lado, o portal de Mato Grosso do Sul é o pior da região com o percentual de 62,9%, ocupando, assim, a 17ª colocação do país.

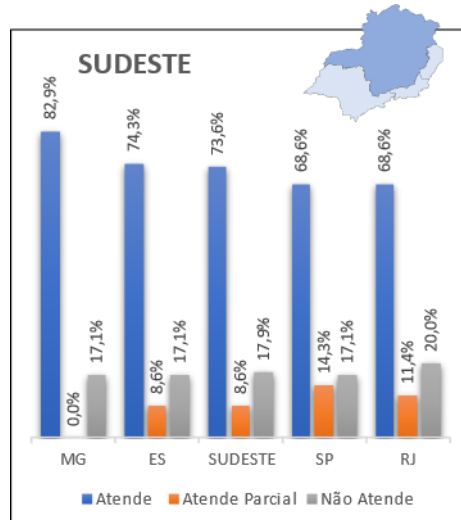
Gráfico 4 – Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Centro-Oeste



Fonte: Dos autores, 2021

A região sudeste obteve a penúltima melhor média dentre as regiões brasileiras: 73,6% de critérios atendidos, 8,6% atendidos parcialmente e 17,9% não atendidos. Minas Gerais é a unidade da federação localizada nesta região que recebeu a melhor avaliação, cujo percentual de 82,9% a coloca como quinta do país, empatada com o estado da Paraíba (região nordeste). Por outro lado, o estado do Rio de Janeiro possui o portal com a pior avaliação da região com o percentual de 68,6%, figurando na 12ª colocação do país.

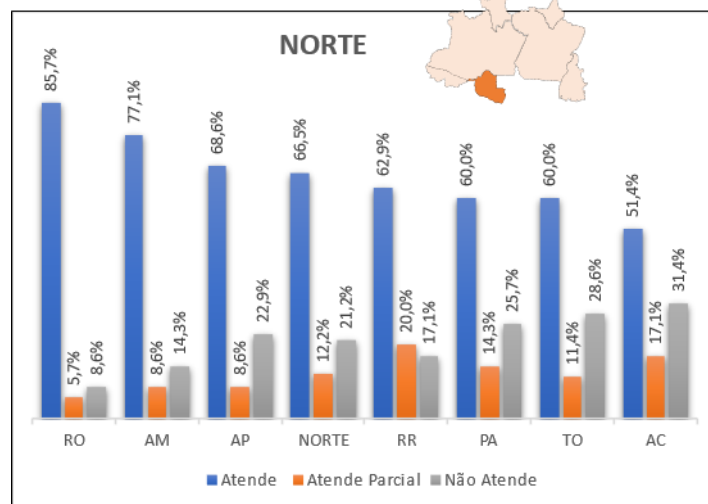
Gráfico 5 – Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Sudeste



Fonte: Dos autores, 2021

Por fim, a região norte obteve a pior média dentre as regiões brasileiras: 66,5% de critérios atendidos, 12,2% atendidos parcialmente e 21,2% não atendidos. Rondônia é a unidade da federação localizada nesta região que recebeu a melhor avaliação, cujo percentual de 85,7% a coloca como a terceira do país, empatada apenas com o Distrito Federal (região centro-oeste). Por outro lado, o portal do Acre recebeu a pior avaliação da região com o percentual de 51,4%, estando na última colocação do país (20ª).

Gráfico 6 – Avaliação geral das Unidades da Federação da Região Norte

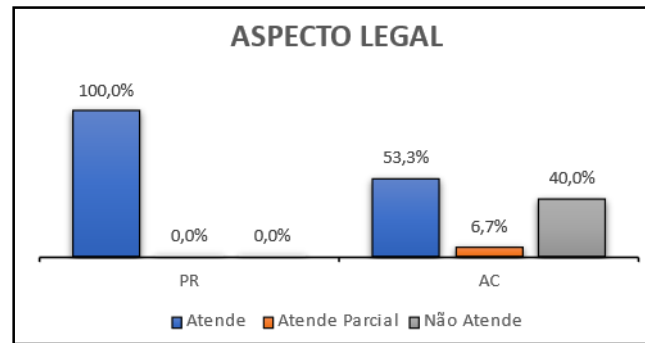


Fonte: Dos autores, 2021

Análise por aspectos

Em relação ao Aspecto Legal, que revela o compromisso do ente em cumprir os requisitos estabelecidos na legislação vigente acerca das informações a serem disponibilizadas aos cidadãos por meio dos portais, a média entre os portais ficou em 78,8%. O estado do Paraná foi a única unidade da federação a atender a todos os critérios (15). Por outro lado, o estado do Acre obteve pior avaliação com apenas 53,3% de critérios atendidos (8), 6,7% atendidos parcialmente (1) e 40% não atendidos (6). Dentre os 27 portais avaliados da amostra, após o critério de desempate, restou um total de 22 posições no ranking, cujas cinco primeiras são ocupadas por dois estados da região sul (PR em 1º: 100%; SC em 2º: 93,3%); dois da região norte (RO em 3º: 93,3%; AM em 5º: 86,7%); quatro da região nordeste (CE e MA em 3º: 93,3%; PE e SE em 5º: 86,7%); três da região centro-oeste (MT em 4º: 86,7%; DF e GO em 5º: 86,7%). Dessa forma, não há estados da região sudeste entre as cinco primeiras classificações.

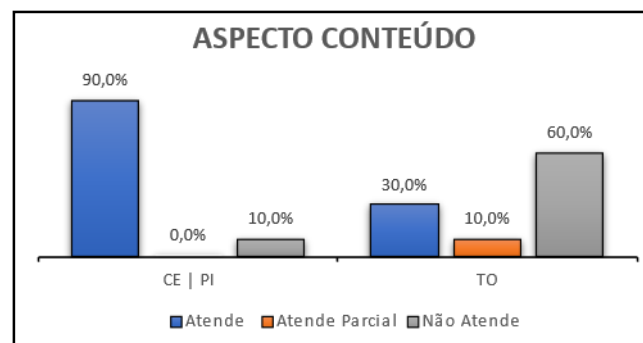
Gráfico 7 – Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Legal



Fonte: Dos autores, 2021

O Aspecto Conteúdo, que diz respeito à qualidade, autenticidade e valor das informações prestadas, foi o que obteve a pior média percentual dentre os aspectos avaliados: 65,9%. Os estados do Ceará e Piauí foram os mais bem avaliados, com 90% dos critérios atendidos (9), nenhum atendido parcialmente e 10% não atendidos (1), ao passo que Tocantins teve apenas 30% de critérios atendidos (3), 10% atendidos parcialmente (1) e 60% não atendidos (6).

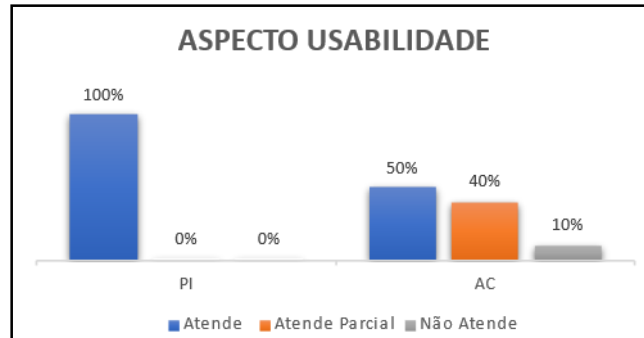
Gráfico 8 – Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Conteúdo



Fonte: Dos autores, 2021

Por fim, o Aspecto Usabilidade, que se refere ao conjunto de atributos que evidenciam o grau de facilidade de uso do portal, com autonomia, revelou o estado do Piauí como o único a atender a todos os critérios (10), enquanto o estado do Acre obteve somente metade de critérios atendidos (5), 40% atendidos parcialmente (4) e 10% não atendidos (1). A média da amostra ficou em 78,1%.

Gráfico 9 – Estados com a maior e a menor avaliação no Aspecto Usabilidade



Fonte: Dos autores, 2021

Análise por parâmetros

No que tange aos parâmetros, percebe-se pelo Quadro 3 que os parâmetros [AU:P3]: Operacionalidade e [AU:P2]: Apreensibilidade foram os que obtiveram maior e menor média, respectivamente, com percentuais de 92,6% e 31,5%, ambos referentes ao Aspecto Usabilidade. Os resultados permitem inferir que os portais possibilitam aos usuários a sua operação e controle, ou seja, estão disponíveis aos cidadãos, no entanto, falham em instruí-los acerca da sua utilização prática com vistas ao aproveitamento máximo das ferramentas existentes.

Quadro 3 – Percentual médio de critérios atendidos por parâmetro

	PARÂMETRO	MÉDIA	QTD ACIMA DA MÉDIA
LEGAL	[AL:P1]: Características do sítio eletrônico	74,9%	17
	[AL:P2]: Informações sobre despesas e receitas	90,7%	23
	[AL:P3]: Informações sobre licitações e contratos	83,3%	19
	[AL:P4]: Informações sobre pessoal	85,2%	16
CONTEÚ	[AC:P1]: Propósito	63,0%	20
	[AC:P2]: Atualidade	55,6%	4
	[AC:P3]: Autoridade/Copyright	51,9%	9
	[AC:P4]: Objetividade	85,2%	16
USABI	[AU:P1]: Inteligibilidade	85,2%	17
	[AU:P2]: Apreensibilidade	31,5%	15
	[AU:P3]: Operacionalidade	92,6%	18

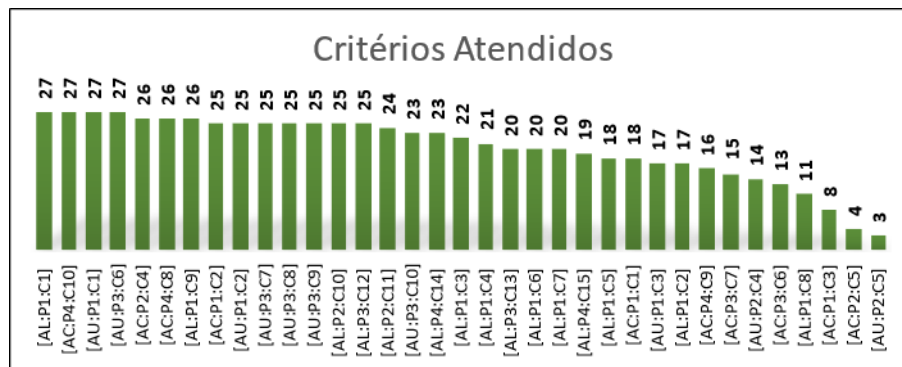
Fonte: Dos autores, 2021

Análise por critérios

No que diz respeito aos critérios, nota-se que apenas quatro foram atendidos por todos os entes federados (27), quais sejam: [AL:P1:C1] 'Existe página oficial na internet exclusiva

para o portal da transparência’ – exigência mínima da lei de acesso à informação, prevista em seu Art. 8º, §2º, LAI, com o intuito de facilitar a obtenção de dados pelos cidadãos; [AC:P4:C10] ‘A informação está livre de publicidade’; [AU:P1:C1] A área de navegação principal está alocada em um local bastante destacado, permitindo sua imediata identificação’; e [AU:P3:C6] ‘A rolagem horizontal da página é evitada’.

Gráfico 10 – Visão geral acerca dos critérios atendidos



Fonte: Dos autores, 2021

Dentre os critérios que foram atendidos pelo menor número dos portais avaliados são apresentados a seguir:

[AU:P2:C5] ‘Existe indicação de uma interface humana disponível para dar suporte à utilização, caso necessário’ – 3 portais atenderam e 24 não atenderam – sua ausência não favorece a fruição do uso dos portais por pessoas que necessitam de orientação no momento da utilização;

[AC:P2:C5] ‘A data da última atualização do site aparece nas páginas de conteúdo mais relevante’ – 4 portais atenderam, 2 atenderam parcialmente e 21 não atenderam – não constando a data da última atualização, o usuário não tem garantias de que as informações contidas nos portais são confiáveis e traduzem a realidade atual, não correndo o risco de estarem desatualizadas;

[AC:P1:C3] ‘Os serviços oferecidos pelos órgãos estão descritos diretamente no portal ou por meio de link para página oficial do ente, contendo, preferencialmente, um item chamado "carta de serviços"’ – 8 portais atenderam e 19 não atenderam – a ausência desse critério deixa de apresentar aos cidadãos como é possível acessar e obter os serviços disponibilizados pelo ente.

Gráfico 11 – Visão geral acerca dos critérios não atendidos



Fonte: Dos autores, 2021

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou avaliar a efetividade dos portais de transparência dos estados e do Distrito Federal como uma ferramenta à disposição dos cidadãos capaz de fomentar o acesso à informação e, conseqüentemente, o exercício do *accountability* societal.

A aplicação do instrumento de avaliação proposto permitiu evidenciar que nenhum dos três aspectos avaliados da amostra superaram 80%, revelando que ainda há a necessidade de aprimoramento para que os portais, de fato, favoreçam o exercício da cidadania no tocante ao controle pelos cidadãos.

No que tange ao aspecto legal, por exemplo, os dados apresentados revelam que a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, apesar de estar na iminência de completar sua primeira década, não é observada em sua integralidade por 26 dos 27 entes federados, tendo apenas o estado do Paraná cumprido os critérios propostos. A média de 78,8% com 9 entes federados abaixo desse percentual, demonstra a urgência na fiscalização pelos órgãos de controle da administração pública, como os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos dos respectivos entes federados, e sua adequada punição pelo descumprimento legal.

Sobre o aspecto conteúdo, cabe ressaltar que foi o aspecto com pior percentual da amostra (65,9%), sendo que nenhum ente federado atendeu a todos os critérios. Um portal de transparência que, por exemplo, não exibe a data da última atualização das informações, não identifica nem apresenta meios de contato com o órgão e o responsável pelas inserções, ou não disponibiliza aos cidadãos os serviços prestados pela administração pública, como acessá-los, usufruí-los e avaliá-los, não traz clareza aos seus usuários quanto a credibilidade das informações disponibilizadas.

No que se refere ao aspecto usabilidade, conclui-se que os portais ainda padecem de simplicidade e agradabilidade, dificultando a sua exploração pelo usuário, que encontra dificuldades na obtenção das informações de que deseja, além de ser obrigado a reaprender a utilizar o portal sempre que desejar acessá-lo novamente ou, de outra forma, evitará sua utilização dada a complexidade na busca ou interpretação das informações.

A despeito de os estados e o Distrito Federal gozarem de autonomia e, portanto, terem constitucionalmente garantidas a sua capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, sugere-se que os portais experimentem uma modernização, seguindo critérios padronizados de simplificação e representação gráfica com vistas ao ganho de credibilidade junto a sociedade, garantindo que a navegação não seja enfadonha, complexa e acabe por desestimular o cidadão de buscar as informações das quais deseja. Isto se justifica porque, durante a avaliação dos portais, as informações buscadas não foram encontradas facilmente em uma primeira consulta em diversas oportunidades.

A transparência demanda esforço por parte dos gestores públicos, visto que excede os limites da mera divulgação de dados, ou seja, é mais ampla do que o princípio da publicidade, requerendo a disponibilização de informações úteis, atualizadas e compreensíveis. Além disso, por ser ela o sustentáculo do exercício do controle social sobre a gestão pública, torna cristalina as ações e gastos daqueles que gerenciam a *res publica*, de modo a favorecer, por conseguinte, a busca pela eficiência na utilização dos recursos.

Implica dizer, portanto, que não basta cumprir a lei de ofício – o que, como visto, ainda é um obstáculo a ser superado pelos entes federados –, se o espírito da lei não for atendido, qual seja, o de salvaguardar o princípio da transparência, que tem essencial relevância para o aprimoramento da democracia com a efetiva participação do cidadão no exercício da função de controlador social, tornando-se sujeito ativo, consolidando, dessa forma, a *accountability*.

Transparency portals as a tool for consolidating accountability: evaluation and impressions

ABSTRACT

This article, which is part of a master's thesis, has as a fundamental assumption the use of Transparency Portals as a condition to invest the citizen with autonomy in the inspection of public acts and expenditures from the access to useful, accurate and timely information. In this sense, an instrument was proposed to assess the transparency portals of the 26 states and the Federal District, under three aspects: Legal, Content and Usability. The results showed that

none of the aspects exceeded 80% of compliance, revealing that Law N° 12.527/2011 requires greater rigor in inspection and accountability by the control bodies, in addition to a real concern of public managers regarding the implementation of the principle of transparency, broader than that of publicity, as it requires the provision of reliable, up-to-date information in accessible language, capable of transforming the citizen into an active subject in the accountability process.

KEYWORDS: Public transparency. Access to information. Accountability. Evaluation of Transparency Portals.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Paula Karini Dias Ferreira. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7157/1/PaulaKariniDiasFerreira.pdf>>. Acesso em: 08/09/2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06/07/2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 06/07/2021.

HEINEM, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of ‘Multiple Accountabilities Disorder’. **Public Administration Review**. v. 65. n. 1. p. 94-108. jan. 2005. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3542585>. Acesso em: 05/09/ 2021.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados Brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. **JISTEM Journal of Information Systems and Technology Management - Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação**. v.7. n. 2, 2010, p. 375-408. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/jistm/a/c6fVMvRRzwPtRcRxJYKNSbq/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 08/09/2021.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 44. p. 27-54. 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 02/09/2021.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Accountability social: la otra cara del control. *In*: PERUZZOTTI, Enrique. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Democracias Lationamericanas**. p. 23-85. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. Disponível em: <<https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>>. Acesso em: 05/09/2021.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: Estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União**. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Escola da Ciência da Informação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/LHLS-6AAPS2/1/mestrado___ana_paola_de_morais_amorim_valente.pdf>. Acesso em: 08/09/2021.

5.2 ANÁLISE DAS DESPESAS PÚBLICAS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO AMAZONAS (2015-2020) COM BASE NOS DADOS DISPONIBILIZADOS NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

ANALYSIS OF GOVERNMENT SPENDING ON PUBLIC SECURITY IN THE STATE OF AMAZON (2015-2020) BASED ON DATA AVAILABLE ON THE TRANSPARENCY PORTAL

RESUMO: O presente artigo exploratório e descritivo, com abordagem quali-quantitativa, utilizando-se procedimentos técnicos de uma pesquisa bibliográfica e documental, objetiva analisar a composição e evolução dos gastos orçamentários com segurança pública do estado do Amazonas entre os anos de 2015 e 2020, a partir dos dados obtidos em seu Portal de Transparência. Os resultados demonstraram que, apesar de atender a legislação, o Portal carece de recursos que permitam ao cidadão compreender os dados e, de fato, ter o acesso à informação com qualidade, facilidade e objetividade. Além disso, no tocante à classificação funcional das despesas, apurou-se que segurança pública é a quinta função do Amazonas em termos de total de dispêndios no período de 2015 a 2020, na ordem de 11,88 bilhões de reais, no entanto, o montante gasto na função Encargos Especiais foi quase o dobro desse valor (90,7% maior). Em relação às subfunções, apenas 4,5% do total gasto na função segurança pública foi destinado às suas subfunções específicas. Por sua vez, no âmbito de categorias econômicas, as despesas correntes de todos os representam a quase totalidade das despesas efetuadas (99,58%). As Polícias Militar e Civil do Amazonas, correspondem a 54,17% e 28,21% do total gasto com o Sistema, respectivamente.

Palavras-Chave: Transparência pública. Acesso à informação. Portal de Transparência. Orçamento de segurança pública.

ABSTRACT: This exploratory and descriptive article, with a quali-quantitative approach, using technical procedures of a bibliographic and documental research, aims to analyze the composition and evolution of budget expenditures on public security in the state of Amazonas between the years 2015 and 2020, based on the data obtained from its Transparency Portal. The results showed that, despite complying with the legislation, the Portal lacks resources that allow citizens to understand the data and, in fact, have access to information with quality, ease and objectivity. In addition, with regard to the functional classification of expenditures, it was found that public safety is the fifth function of Amazonas in terms of total expenditures in the period from 2015 to 2020, in the order of 11.88 billion reais, however, the amount spent on the Special Charges function was almost double that amount (90.7% higher). Regarding the sub-functions, only 4.5% of the total spent on the public security function was allocated to its specific sub-functions. In turn, within the scope of economic categories, the current expenses of all represent almost the totality of the expenses incurred (99.58%). The Military and Civil Police of Amazonas correspond to 54.17% and 28.21% of the total spent on the System, respectively.

Keywords: Public transparency. Access to information. Transparency Portal. Public safety budget.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 12.527/11, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), os gestores públicos se viram obrigados a adotar procedimentos que culminassem com a fruição do direito à informação pelos cidadãos. ‘Se viram obrigados’ porque com esse diploma normativo, pretendia-se lutar por transparência em uma administração pública brasileira na qual ainda havia sobejos de uma cultura patrimonialista, caracterizada pelo clientelismo, nepotismo, personalismo, formalismo exagerado e apego ao sigilo e ao monopólio da informação.

Isto ocorre porque a ideia de um processo evolutivo em três etapas pelas quais a administração pública brasileira passou, que seria da patrimonial para a burocrática e dessa para a gerencial, deve ser considerada de maneira linear, e não de sobreposição, sugerindo a ruptura de umas pelas outras, de modo que sempre houve a coexistência das particularidades de cada uma ao longo da história brasileira (LUSTOSA DA COSTA, 2018, p. 37-38).

Dessa forma, viu-se um esforço legislativo na tentativa de suplantando esse histórico de opacidade informacional, com a disposição de ferramentas concretas ao acesso à informação,

já anteriormente assegurado pela Constituição Federal de 1988, de modo a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, sobretudo no tocante à divulgação das informações sobre despesas efetuadas com os recursos públicos obrigatoriamente em sítios oficiais na internet. De fato, a adoção do segredo na condução das atividades administrativas não se coaduna a um Estado dito Democrático de Direito, uma vez “que o princípio da transparência é, na essência, o [seu] fundamento-base” (HEINEN, 2015, p. 33).

Não é sem razão que, para Bobbio (1997, p. 83), “pode-se definir o governo da democracia como o governo do público em público”, não se tratando de um mero jogo de palavras, visto que ‘público’ contrapõem-se ao que é privado e ao que é sigiloso. Nessa esteira, o texto constitucional vigente traz expressamente o princípio da publicidade, de modo que, ao exigir a visibilidade nas relações entre administração e administrados, pretendeu-se garantir segurança jurídica e coibir as arbitrariedades. Isto porque, como afirma Heinen (2015, p. 27),

a referência feita à publicidade não pode ser tomada como uma tarefa de simples divulgação dos atos administrativos, mas sim como um dever de trazer ao conhecimento de todos um “poder desnudo”. Tudo deve vir a lume. Daí porque a transparência e a publicidade dos atos estatais servem de base à probidade administrativa.

Nesse ponto cabe salientar que transparência, publicidade e publicação não são sinônimas. A publicação está inserida na publicidade, que por sua vez, está contida na transparência. Assim sendo, a publicação é o meio pelo qual se dá publicidade com a disponibilização da informação, ao passo que, por meio da transparência a informação torna-se compreensível. Transparência é qualidade do que é límpido, cristalino, visível, opondo-se à obscuridade, insulamento, opacidade. “Eis porque é a transparência o princípio administrativo reitor do acesso à informação pública.” (HEINEN, 2015, p. 34).

Como assevera Martins Júnior (2010, p. 33), “o princípio da transparência administrativa é composto pelos subprincípios da publicidade, da motivação e da participação popular na gestão administrativa”. E, continua lecionando que,

Em escala decrescente, o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência Martins Júnior (2010, p. 34).

Até aqui restou evidente a conexão que há entre dever de transparência, publicidade, controle da administração pública e democracia. Feitos os devidos esclarecimentos conceituais, bem como vistos alguns aspectos concernentes a LAI, impende destacar a relevância da Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e sua alteração promovida pela Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência.

A LRF teve o propósito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites” (BRASIL, 2000, §1º, Art. 1º).

Além disso, em seu texto original, no caput do artigo 48, já havia a menção do orçamento como instrumento de transparência, ao qual deveria ser dada ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos, juntamente com os planos 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 (BRASIL, 2000, caput, Art. 48).

Com a entrada em vigor da Lei da Transparência no mundo jurídico, novos dispositivos foram acrescentados ao ‘Capítulo IX – Da Transparência, Controle E Fiscalização’ da LRF, exigindo maior atuação do Poder Público para torarem transparentes suas ações, por meio do incentivo à participação popular, da manutenção de um portal atualizado em tempo real acerca da execução do orçamento e da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle. Também incluiu um artigo que tornou qualquer cidadão, bem como partido político, associação ou sindicato, como polos ativos para denunciar o descumprimento da LRF perante os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos.

Ora, só se é possível denunciar aquilo que se tem conhecimento. E para tornar conhecido o planejamento e a execução das finanças públicas, indicando quanto se pretende arrecadar e de que forma tais receitas serão aplicadas para oferecer serviços públicos adequados, especificando-se os gastos e investimentos que serão priorizados, tem-se o instrumento chamado orçamento público.

Em uma democracia, pode-se dizer que orçamento público é o

instrumento através do qual os cidadãos, por intermédio de lei aprovada por seus representantes no Parlamento, fixam a despesa e preveem a receita para o período de

um ano, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como da definição de quais, e de que forma, setores da sociedade financiarão a atividade estatal (FURTADO, 2021, p. 56).

Decerto, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu ao Poder Legislativo um papel protagonista para o exercício do Estado Democrático de Direito, uma vez que o orçamento se submete ao rito ordinário das leis, devendo, após o exercício da iniciativa do Poder Executivo para propositura das leis orçamentárias, ser objeto de discussão, emendas, emissão de pareceres, aprovação, sanção e promulgação e publicação.

Nesse sentido, embora a gestão dos recursos esteja sob a batuta do Poder Executivo, a decisão de quanto, quando e como gastar carece de anuência do Poder Legislativo, representantes da sociedade, figurando assim, como uma permissão dada pelos cidadãos para o emprego dos seus recursos.

Por essa razão, afirma Leite (2020, p. 99) que

Analisar o orçamento, torná-lo transparente, incluir o cidadão dentro do detalhamento dos gastos, respeitar, não apenas o patrimônio público e privado, mas o destino que se faz com o dinheiro que lhe é retirado, tem sido uma conquista da democracia.

Neste contexto, surgem os Portais de Transparência, uma ferramenta eletrônica capaz de concentrar a disponibilização de informações sobre a estrutura, orçamento, responsabilidade fiscal, licitações, contratos, pessoal, e outros dados acerca da utilização dos recursos públicos, de modo acessível aos cidadãos, com vistas ao favorecimento da accountability, uma vez que este termo

envolve não só responsabilidade política, mas obrigatoriedade de prestação de contas, mecanismos de cobrança e controles (interno e externo) e, por fim (mas não em grau de importância), transparência administrativa. Ou seja, requer que haja instrumentos que permitam que o Estado seja cobrado — seja pela sociedade civil ou por agências reguladoras institucionalizadas — por suas decisões políticas e seus atos administrativos e pela eficiência de suas políticas (VALENTE, 2002, p. 88).

Perante o exposto, o presente trabalho objetiva analisar a composição e evolução dos gastos orçamentários com segurança pública do estado do Amazonas entre os anos de 2015 e 2020, a partir dos dados obtidos em seu Portal de Transparência, com base na classificação da despesa orçamentária segundo a sua natureza, analisando-se os integrantes do sistema de segurança, bem como segundo a classificação funcional.

2 MÉTODO

O presente estudo enquadra-se como exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando-se procedimentos técnicos de uma pesquisa bibliográfica e documental para a busca de conhecimento sobre o tema e coleta de dados para análise.

Para a obtenção do montante gasto com segurança pública, no período de 2015 a 2020, acessou-se o Portal de Transparência do Amazonas, disponível no sítio eletrônico <http://www.transparencia.am.gov.br/>, seguindo os passos detalhados no Quadro 1.

Quadro 1 – Etapas para obtenção dos dados de despesa por natureza da despesa (2015-2020)

#	Local	Item
1	Consulta às receitas e despesas públicas	Despesas
2	Filtrar por: Ano de exercício	2015 a 2020 (para cada 'ano de exercício', repetir as etapas 2 a 8)
3	Filtrar por: Período	Consolidado
4	Filtrar por: Opção	Poder
5	Filtrar por: Tipo de consulta	Órgão e Natureza
6	Poder	Executivo
7	Órgão	Todos do Sistema de Segurança (para cada 'órgão', repetir a etapa 8)
8	Download	Formato XLS

Fonte: Dos autores, 2021.

Para cada um dos cinco órgãos que compõem o Sistema de Segurança Pública do Amazonas (SSP/AM, PCAM, PMAM, CBMAM e DETRAN/AM) foram obtidos seis arquivos em formato XLS, um para cada ano da série.

Posteriormente, foram acessados três fundos que estão sob a gestão desses órgãos: Fundo Estadual de Segurança Pública (FESP/AM) e Fundo Especial do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas (FUNESBOM/AM) e Fundo de Reserva para as Ações de Inteligência (FRAI/AM), tendo sido obtidos três, cinco e seis arquivos, respectivamente.

Por fim, uma unidade orçamentária própria também foi consultada, o Subcomando de Ações de Defesa Civil (SUBCOMADEC/AM), tendo sido obtidos outros seis arquivos, um para cada ano da série.

Em seguida, os cinquenta arquivos obtidos foram consolidados em nove pastas de trabalho do Microsoft Excel, uma para cada unidade orçamentária, de modo a tornar possível a posterior tabulação dos dados e elaboração de gráficos. Os montantes obtidos foram, então, corrigidos para dezembro do último ano da série (2020), pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE), com vistas a excluir variações de valores provocadas pela inflação.

Por seu turno, para a obtenção do montante gasto na função segurança pública e o total dispendido pelo Poder Executivo do Estado, no período de 2015 a 2020, acessou-se o Portal de Transparência do Amazonas, disponível no sítio eletrônico <http://www.transparencia.am.gov.br/>, seguindo os passos detalhados na Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas para obtenção dos dados de despesa por função e subfunção (2015-2020)

#	Local	Item
1	Consulta às receitas e despesas públicas	Despesas
2	Filtrar por: Ano de exercício	2015 a 2020 (para cada ‘ano de exercício’, repetir as etapas 2 a 10)
3	Filtrar por: Período	Consolidado
4	Filtrar por: Opção	Poder
5	Filtrar por: Tipo de consulta	Função, Subfunção, Programa, Órgão e Natureza Detalhada
6	“Selecionando com o mouse”	Copiar os dados da tela do sistema e colando na Planilha [poderes]
7	Poder	Executivo
8	Download	Formato XLS [funções]
9	Função	06-Segurança Pública
10	Download	Formato XLS [subfunções]

Fonte: Dos autores, 2021.

Seguindo as etapas descritas, obteve-se, para cada ano da série, uma planilha diretamente transposta para uma planilha do Microsoft Excel contendo os valores dos Poderes do estado do Amazonas, e dois arquivos em formato XLS, um sobre as funções do Poder Executivo e outra contendo as subfunções da segurança pública.

Em outro momento, os anos das séries foram agrupados em uma única pasta de trabalho do Microsoft Excel, para tabulação dos dados e elaboração de gráficos. Os montantes obtidos foram, então, corrigidos para dezembro do último ano da série (2020), pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE).

3 DESPESA PÚBLICA COM SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS

A despesa pública envolve os gastos realizados pelo Estado com vistas à prestação de serviços públicos aos cidadãos. Para Jardim (2019, p. 76-77), ela possui uma dimensão social em um Estado Contemporâneo, tornando-se “um instrumento de ação política e econômica a ser utilizado com efeitos ordinatórios na busca da consecução do bem comum”.

No orçamento público brasileiro, de acordo com as diretrizes contidas na Lei nº 4.320/64, a despesa orçamentária será disposta segundo quatro classificações, dentre as quais, neste trabalho, o esforço se debruçará sobre as duas últimas: por esfera orçamentária, institucional, funcional-programática e por natureza de despesa.

A classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999), do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), sendo composta por funções e subfunções prefixadas, “que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo” (MTO, 2021, p. 43).

As funções exprimem a competência institucional do órgão, como, por exemplo, educação, saúde, defesa, ao passo que as subfunções devem evidenciar a natureza da atuação governamental. Desse modo, por meio desta classificação tem-se como saber o gasto em determinada área, mas não necessariamente pelos órgãos diretamente relacionados a ela.

Conforme detalha o Manual Técnico do Orçamento do Estado do Amazonas para o ano de 2021,

A subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. De acordo com a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, é possível combinar as subfunções a funções diferentes daquelas a elas diretamente relacionadas, o que se denomina matricialidade. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação (MTO, 2021).

Outra classificação importante é a por natureza de despesa, por meio da qual identifica-se o objeto do gasto em um determinado órgão. Conforme a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que fora atualizada pela Portaria Conjunta STN/SOF Nº 02, de 13/07/2012 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, a despesa deve ser discriminada por categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento da despesa, sendo exigido, no mínimo, a utilização das três primeiras. (BRASIL, 2001, art. 6º). O Quadro 3 sintetiza a estrutura da natureza da despesa:

Quadro 3 – Itens da estrutura da classificação por natureza da despesa

Item da estrutura	Pergunta a ser respondida	Especificação
Categoria econômica	Qual o efeito econômico?	3 - Despesas Correntes 4 - Despesas de Capital
Grupo de natureza	Em qual classe?	1 - Pessoal e Encargos Sociais 2 - Juros e Encargos da Dívida 3 - Outras Despesas Correntes 4 - Investimentos 5 - Inversões Financeiras 6 - Amortização da Dívida
Modalidade de aplicação	De que forma serão aplicados?	20 - Transferências à União

		40 - Transferências a Municípios 80 - Transferências ao Exterior 90 - Aplicações Diretas <i>(aproximadamente 30 modalidades)</i>
Elemento da despesa	O que será adquirido?	13 - Obrigações Patronais 14 - Diárias - Civil 15 - Diárias - Militar 30 - Material de Consumo <i>(aproximadamente 80 elementos)</i>

Fonte: Elaborado com base em Brasil (2001) e MTO (2021).

Buscando-se apresentar o estudo das despesas com segurança pública por funções orçamentárias, no período pesquisado, foram encontradas vinte e seis funções, dentre as quais destacamos as cinco que apresentaram gastos superiores à um bilhão de reais: 06 - Segurança Pública; 09 - Previdência Social; 10 – Saúde; 12 – Educação; e 28 - Encargos Especiais. O Gráfico 1 representa visualmente a evolução dos gastos, na série analisada, em bilhões de reais, ao passo que as Tabelas 1, 2 e 3 trazem, respectivamente, volume gasto em bilhões de reais nas principais funções no período entre 2015 e 2020, o percentual de variação do valor de determinado ano em relação ao ano anterior e quanto correspondeu o gasto de cada função em relação ao total de despesas do Poder Executivo.

A função ‘28 - Encargos Especiais’, uma agregação neutra que engloba dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros afins, manteve-se sempre em patamares mais elevados dentre as funções analisadas em todos os anos da série, tendo inclusive ocupado a primeira colocação em relação ao volume total, com o montante de R\$ 22.652.333.526,71, bem superior aos demais. Destaque para o maior decréscimo no 2016 em relação à 2015 (-9,52%) e o maior acréscimo no ano de 2019 comparado à 2018 (8,34%).

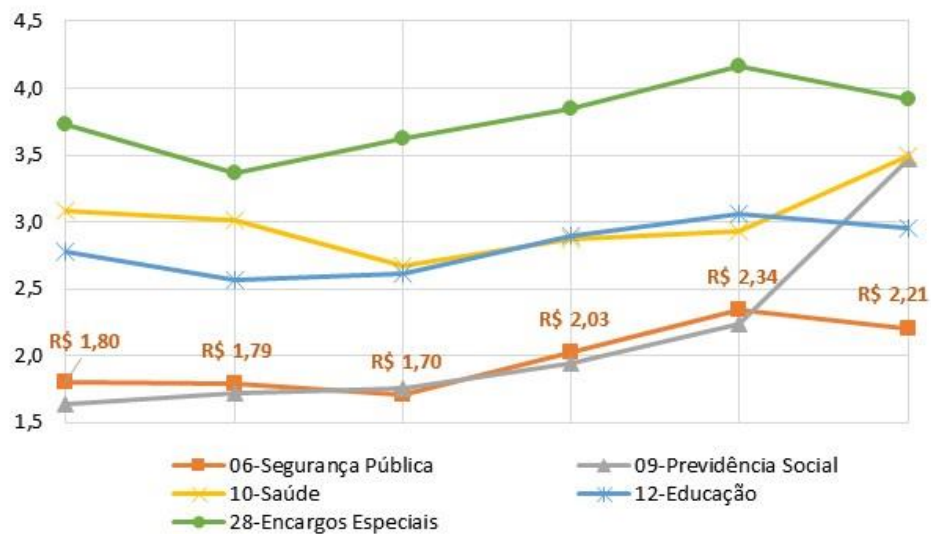
Os gastos na função ‘10 – Saúde’ correspondiam ao segundo maior dentre as funções analisadas no primeiro e no último ano da série, tendo perdido o posto em 2018 e 2019 para a função ‘12 - Educação’. Foi o segundo em relação ao volume total (R\$ 18.061.255.614,69), tendo apresentado o maior decréscimo em 2017 comparado ao ano anterior (-11,18%) e o maior acréscimo em 2020 frente ao ano de 2019 (19,04%).

Por sua vez, os gastos com a função ‘12 – Educação’ eram os terceiros maiores entre 2015 e 2017, tendo ocupado a segunda colocação em 2018 e 2019 e finalizando a série em quarto, no ano de 2020. Em relação ao volume total no período, ocupou a terceira colocação com o total de R\$ 16.860.563.498,43 gastos. Os anos de 2016 e 2018 são destaques por terem

apresentado, respectivamente, a menor (-7,54%) e a maior (10,49%) variação em relação aos anos anteriores.

A função ‘09 - Previdência Social’ destaca-se por ter sido incrementada em todos os anos da série, tendo apresentado a maior variação em 2020 (55,31%): ocupava a menor colocação dentre as cinco funções em 2015, na ordem de R\$ 1.634.535.509,10, fechando 2020 como a terceira maior função em volume, com R\$ 3.469.397.623,22 gastos. No que tange ao volume total, ocupou a quarta posição com um montante de R\$ 12.760.509.170,38.

Gráfico 1 – Volume (R\$ bilhões) nas principais funções na série



Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 1 – Volume (R\$ bilhões) nas principais funções na série

ANO	Seg. Pública	Prev. Social	Saúde	Educação	Enc. Especiais	TPE(R\$)
2015	1,80	1,63	3,08	2,77	3,73	15,77
2016	1,79	1,72	3,01	2,56	3,37	15,20
2017	1,70	1,75	2,67	2,62	3,63	14,60
2018	2,03	1,95	2,87	2,89	3,85	16,51
2019	2,34	2,23	2,93	3,06	4,17	17,09
2020	2,21	3,47	3,49	2,95	3,91	18,65
TOTAL	11,88	12,76	18,06	16,86	22,65	97,83

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 2 – Composição (%) das principais funções em relação ao gasto Total do Poder Executivo (TPE) na série

ANO	Seg. Pública	Prev. Social	Saúde	Educação	Enc. Especiais	TPE(R\$)
2015	11,43%	10,36%	20%	18%	24%	15,77
2016	11,79%	11,33%	20%	17%	22%	15,20
2017	11,67%	12,01%	18%	18%	25%	14,60
2018	12,28%	11,79%	17%	18%	23%	16,51
2019	13,70%	13,07%	17%	18%	24%	17,09
2020	11,84%	18,60%	19%	16%	21%	18,65
TOTAL	12,14%	13,04%	18,46%	17,23%	23,15%	97,83

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 3 – Variação (%) do valor gasto em relação ao ano anterior na série

BIÊNIO	Seg. Pública	Prev. Social	Saúde	Educação	Enc. Especiais	TPE(R\$)
2016/2015	-0,59%	5,39%	-2,33%	-7,54%	-9,52%	-3,60%
2017/2016	-4,91%	1,81%	-11,18%	2,18%	7,66%	-3,96%
2018/2017	18,95%	10,97%	7,58%	10,49%	5,94%	13,09%
2019/2018	15,50%	14,78%	2,05%	5,60%	8,34%	3,51%
2020/2019	-5,69%	55,31%	19,04%	-3,47%	-6,07%	9,15%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

3.1 DESPESA NA FUNÇÃO SEGURANÇA PÚBLICA

A função ‘06 - Segurança Pública’ ocupou a última posição em volume total, dentre as cinco funções analisadas nos anos da série, na ordem de R\$ 11.877.139.100,94. Considerando que o montante gasto em todas as funções orçamentárias do Poder Executivo foi na ordem de R\$ 97.829.168.927,47, conclui-se que segurança pública correspondeu a 12,14% do total. Ressalte-se que, durante toda a série, os gastos nesta função tiveram um incremento ao longo dos anos em relação aos gastos totais do Executivo, conforme será observado abaixo.

No ano de 2015, foram gastos R\$ 1.802.955.635,08, o equivalente a 11,43% do orçamento destinado ao Poder Executivo naquele ano. Em 2016, os gastos na função segurança pública tiveram um pequeno decréscimo em relação ao ano anterior, na ordem de 0,59%,

contudo, comparando-se com os valores empregados em todas as funções, a função segurança pública correspondeu a 11,79% do total para aquele ano.

Já em 2017, o decréscimo foi de 4,91% do valor gasto em 2016, mas correspondendo a 11,67% do valor empregado pelo Poder Executivo em todas as funções. Em relação a 2018, observa-se o maior acréscimo percentual registrado na série frente ao ano anterior, no percentual de 18,95%, e, se comparado com o total, o percentual é de 12,28%.

O ano de 2019 apresentou o maior montante em termos de volume de recursos observados na série, R\$ 2.341.689.713,16, correspondendo a 15,50% de incremento em relação ao ano imediatamente anterior na mesma função e a 13,70% do volume total de gastos pelo Executivo no mesmo ano.

Por fim, observou-se um gasto de R\$ 2.208.413.627,27 em 2020, na função segurança pública: se comparado ao ano de 2019, houve o maior decréscimo da série, no percentual de 5,69%; se analisado em relação aos totais gastos, correspondeu a 11,84%.

3.1.1 Despesas nas subfunções da Segurança Pública

Na série analisada, foram identificadas catorze subfunções atreladas à função segurança pública. A Tabela 4 apresenta o montante total gasto na série (2015-2020) em cada uma delas, organizadas em ordem decrescente.

Os gastos com a subfunção administração geral correspondem a 93,9% de tudo o que foi gasto na função segurança pública no período, no montante de R\$ 11.189.310.172,44. Dessa forma, percebe-se uma grande monta com despesas em ações de gestão e manutenção exercidas continuamente, incluindo, por exemplo, pagamento de pessoal e encargos sociais, diárias, ajuda de custo, locação de veículos, serviços de limpeza e conservação, materiais de expediente e outros necessários para execução das atividades.

Se forem consideradas apenas as subfunções específicas da função segurança pública, quais sejam, '181-Policiamento', '182-Defesa Civil' e '183-Informação e Inteligência', obtém-se um total de 3,7%, correspondendo a um montante de R\$ 410.450.810,61. No caso do Amazonas, cujo sistema de segurança pública inclui o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/AM), pode-se agregar a subfunção '125-Normalização e Fiscalização' às três

subfunções anteriores, alcançando a nova monta de R\$ 506.217.154,39, correspondendo à 4,5% do total gasto na função.

Tabela 4 – Volume e percentual gasto nas principais subfunções da função segurança pública na série

SUBFUNÇÕES	TOTAL	MÉDIA
122-Administração Geral	R\$ 11.189.310.172,44	93,866%
181-Policiamento	R\$ 247.968.237,51	2,272%
182-Defesa Civil	R\$ 160.687.603,70	1,441%
125-Normalização e Fiscalização	R\$ 95.766.343,78	0,784%
306-Alimentação e Nutrição	R\$ 62.056.336,74	0,573%
126-Tecnologia da Informação	R\$ 43.856.378,48	0,395%
331-Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 32.925.723,99	0,284%
131-Comunicação Social	R\$ 21.691.092,32	0,189%
363-Ensino Profissional	R\$ 15.147.848,76	0,131%
128-Formação de Recursos Humanos	R\$ 3.778.392,33	0,030%
183-Informação e Inteligência	R\$ 1.794.969,39	0,016%
244-Assistência Comunitária	R\$ 1.080.367,78	0,010%
302-Assistência Hospitalar e Ambulatorial	R\$ 824.247,95	0,007%
124-Controle Interno	R\$ 251.385,78	0,002%
TOTAL	R\$ 11.877.139.100,94	100,000%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Outro ponto que merece destaque são as despesas com a subfunção ‘131-Comunicação Social’ no valor de R\$ 21.691.092,32, que correspondem a 0,189% do total da função segurança pública, se comparado com a subfunção ‘183-Informação e Inteligência’, no valor de R\$ 1.794.969,39 (0,016% do total), um valor muito superior em relação à uma subfunção específica da área de segurança pública.

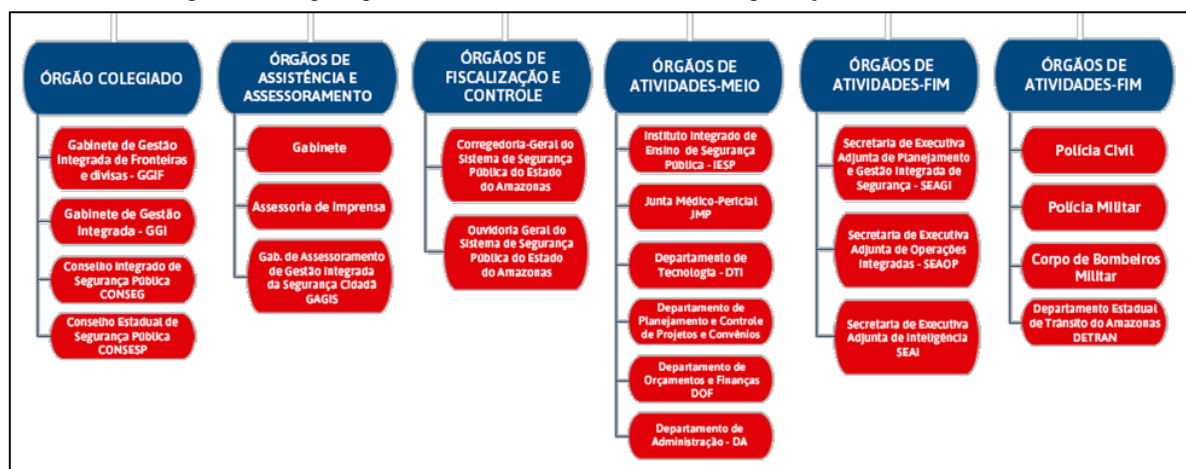
3.2 ESTUDO DAS DESPESAS DOS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO AMAZONAS POR NATUREZA DA DESPESA

A Constituição do Estado do Amazonas, em seu artigo 114, estabelece que a “Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da

ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, através de um Sistema de Segurança, (...)” (AMAZONAS, 1989). O texto prevê um Sistema de Segurança Pública para o Amazonas composto pela Polícia Civil (PCAM), Polícia Militar (PMAM) e Corpo de Bombeiros Militar (CBMAM), citadas como instituições permanentes e que, na organização administrativa estadual, possuem *status* de Secretarias Estaduais, e pelo Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/AM), que tem natureza jurídica de autarquia, “todos operacionalmente subordinados às diretrizes políticas da Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP/AM) (AMAZONAS, 2016, p.1).

A SSP/AM, além da coordenação geral das atividades setoriais do Sistema, “de modo a garantir o livre exercício dos Poderes Constituídos e a segurança física e patrimonial dos cidadãos mediante atuação integrada e presente desses organismos junto à comunidade”, tem por finalidade assessorar ao Governador “na formulação das diretrizes e da política de garantia e manutenção da ordem pública” (AMAZONAS, 2007a, p.17). Trata-se de um órgão que possui uma grande estrutura, conforme é possível observar em seu organograma.

Figura 1 – Organograma da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP/AM



Fonte: Amazonas (2021)

O artigo 115 da Constituição do Estado do Amazonas refere-se à PCAM como instituição permanente, dirigida por um Delegado Geral de Polícia, nomeado em comissão pelo Governador do Estado dentre os delegados de carreira em atividade e com, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no cargo. São destacadas quatro competências:

I - as funções da Polícia Judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares; II - a realização de perícias criminais e médico-legais; III - a realização de perícias criminais de quaisquer natureza; e IV - a identificação civil e criminal (AMAZONAS, 1989).

Coube ao artigo 116 da Constituição do Estado do Amazonas, em seu inciso I, descrever as atividades da PMAM, organizada com base na hierarquia e disciplina militar:

a) polícia ostensiva de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de floresta e de mananciais e as relacionadas com a prevenção criminal, preservação, restauração da ordem pública; b) a polícia judiciária militar, nos termos da lei federal; c) a orientação e instrução das guardas municipais, onde houver, e por solicitação do Município respectivo (AMAZONAS, 1989).

O inciso II, do artigo 116 da Constituição do Estado do Amazonas, trouxe o rol de atividades do CBMAM, também organizado com base na hierarquia e disciplina militar:

a) ~~planejamento, coordenação e execução de atividades de Defesa Civil~~ (Revogado pela EC 106/18, efeitos a partir de 19.12.18.); b) prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento; c) realização de perícias de incêndio relacionadas com sua competência; d) socorro de emergência (AMAZONAS, 1989).

O Subcomando de Ações de Defesa Civil (SUBCOMADEC/AM), criado pela Lei Estadual nº 3.330, de 23 de dezembro de 2008 (AMAZONAS, 2008a), e alterado Lei nº 3.367, de 13 de março de 2009 (AMAZONAS, 2009), é órgão central do Sistema Estadual de Defesa Civil, com autonomia orçamentária e financeira para gerir os recursos e as despesas específicas da Defesa Civil, e está inserido na estrutura organizacional do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas.

Com o intuito de gerir apenas as despesas e rubricas específicas para a Defesa Civil, quando do cumprimento de sua finalidade de estabelecer medidas permanentes de proteção da população, visando minimizar os efeitos de desastres, foi criada uma unidade orçamentária própria, permanecendo as demais despesas a cargo do CBMAM.

O DETRAN/AM é autarquia estadual componente da Administração Indireta do Poder Executivo, criada pela Lei n.º 1.053, de 25 de setembro de 1972, vinculado, para efeito de controle e supervisão de suas atividades, à Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP, tendo “como finalidades o planejamento e a execução, no âmbito do Estado do Amazonas, das atividades relativas à Política Nacional de Trânsito, na forma da legislação específica”, sobretudo o que alude o artigo 22 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal n.º 9.503, 23 de setembro de 1997) (AMAZONAS, 2007b, p.34).

Por fim, além destes acima descritos, o Amazonas possui três fundos ligados aos integrantes do sistema de segurança pública estadual: Fundo Estadual de Segurança Pública (FESP/AM) e Fundo Especial do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas (FUNESBOM/AM) e Fundo de Reserva para as Ações de Inteligência (FRAI/AM).

A Constituição Federal vigente faz alusão aos fundos de maneira genérica, mencionando-os somente para obrigá-los a constarem na LOA (BRASIL, 1988, art. 165, §5º) e para vedar que lhes sejam vinculadas receitas de impostos (BRASIL, 1988, art. 167, IV). No que se refere a sua instituição e funcionamento, trata-se de norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositiva, vez que dependem de regulamentação, neste caso, por lei complementar, para produzir seus efeitos (BRASIL, 1988, art. 165, §9º, II). Tal lei não fora editada até o presente momento, de modo que a Lei nº 4.320/1964 está preenchendo esse vácuo legislativo, especificamente em seus artigos 71 a 74 (BRASIL, 1964): os fundos devem ser constituídos por lei, terem seus recursos vinculados à finalidade específica, podem transportar o saldo financeiro ao exercício seguinte, além de ser permitida maneira peculiar de controle, prestação e tomadas de contas.

Criado pela Lei Estadual nº 4.280, de 28 de dezembro de 2015, e regulamentado pelo Decreto nº 38.357, de 17 de novembro de 2017, o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas (FUNESBOM), administrado por um Conselho de Administração composto pelo Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas – CBMAM, pelo Diretor de Logística, pelo Diretor de Finanças e por 02 Oficiais Superiores indicados pelo presidente, responsabilidade do primeiro, destina-se

à provisão e à aplicação de recursos financeiros para a cobertura das despesas de custeio, investimentos e inversões financeiras, no que diz respeito à estruturação, aparelhamento e equipamento do órgão e aprimoramento técnico-profissional do bombeiro militar, bem como àquelas geradas pelo desempenho da atividade fim do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas, visando à melhoria da prestação de serviços à sociedade (AMAZONAS, 2015b, p.3)

As receitas são advindas, dentre outras fontes, de recursos destinados pelo próprio estado, de contribuições de órgãos públicos e entes privados, de receitas geradas pela própria atuação do CBMAM, através de taxas, cursos e concursos (AMAZONAS, 2015b, p.3).

A aplicação dos recursos obedecerá aos percentuais previstos na lei: para aquisição de viaturas e reequipamento material – 30%; para Manutenção – 50%; e para realizações ou serviços – 20%.

Por sua vez, o FESP-AM, criado pela Lei Estadual nº 4.278, de 28 de dezembro de 2015, e alterado pelas Leis n.º 4.418, de 29 de dezembro de 2016 e nº 5.035, de 28 de novembro de 2019, é administrado por um Conselho Diretor composto pelo Secretário de Estado de Segurança Pública, pelo Delegado-Geral da Polícia Civil e pelo Comandante-Geral da Polícia Militar, sendo presidido pelo primeiro, que tem por finalidade

prover recursos para apoiar projetos, atividades e ações nas áreas de segurança pública, defesa social, prevenção à violência, manutenção do Custeio e Investimento dos Órgãos e das entidades que integram a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Amazonas, alinhados às diretrizes do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Plano de Segurança Pública do Estado do Amazonas (AMAZONAS, 2015a, p.2).

Os recursos devem ser destinados à aquisição de materiais de consumo geral e contratação de serviços visando a manutenção geral da operacionalidade dos programas e ações, ao reequipamento e à aquisição de material permanente, aos serviços e obras necessárias à manutenção e expansão das instalações físicas, bem como para melhoria da qualidade de vida dos profissionais que atuam na área (AMAZONAS, 2015a, p.2).

Por fim, as receitas são advindas, dentre outras fontes, de auxílios e subvenções concedidos pelo próprio estado, pela União e por Município, de contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, de 10% das multas aplicadas pelo DETRAN/AM e de 10% dos valores cobrados para a inscrição em concursos públicos dos órgãos integrantes (AMAZONAS, 2015a, p.2).

O FRAI/AM foi criado pela Lei Estadual nº 3.281, de 30 de julho de 2008 (AMAZONAS, 2008a), com a finalidade de prestar auxílio financeiro na execução das atividades de inteligência de segurança pública no Estado, sobretudo nos procedimentos investigatórios e operacionais de qualquer ordem.

Os recursos financeiros geridos possuem como fonte o valor de R\$ 100 mil mensais previstos no orçamento estadual, transferências, repasses, aplicações financeiras e transferências voluntárias de entidades, organismos ou empresas nacionais e internacionais.

Feitas essas considerações iniciais, passemos à análise dos resultados obtidos pela classificação por natureza da despesa.

A Tabela 5 apresenta o montante, em milhões de reais, por grupo da natureza da despesa, por categoria econômica e o total geral de despesas em toda série (2015-2020), por todo o sistema de segurança pública, incluindo seus fundos e o órgão responsável pela Defesa Civil, e a Tabela 6 mostra a composição, em percentual, em relação aos totais.

Para compreensão das siglas, tem-se que: DC = Despesa Corrente; TO = Total Órgão; DK = Despesa de Capital; TS = Total Sistema. Além disso, em 'outros' estão somados os valores dos fundos analisados.

Tabela 5 – Montante (R\$ milhões) total das despesas pelos órgãos do sistema na série

ÓRGÃO	DESPESA CORRENTE			DESPESA DE CAPITAL		TOTAL ORGÃO
	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Total	Investimentos	Total	
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões
OUTROS	0,00	150,76	150,76	3,77	3,77	154,53
DETRAN/AM	130,66	447,55	578,20	7,82	7,82	586,02
CBMAM	528,33	64,93	593,25	1,36	1,36	594,62
SSP/AM	162,75	547,19	709,94	33,15	33,15	743,09
PCAM	2.954,87	370,77	3.325,64	2,38	2,38	3.328,02
PMAM	5.808,15	581,07	6.389,21	0,66	0,66	6.389,87
TOTAL SISTEMA	9.584,74	2.162,26	11.747,01	49,15	49,15	11.796,16

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 6 – Composição (%) total das despesas pelos órgãos do sistema na série

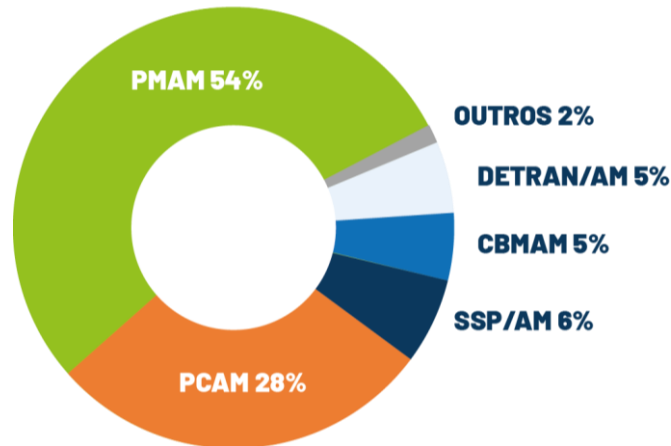
ÓRGÃO	DESPESA CORRENTE			DESPESA DE CAPITAL		TOTAL ORGÃO
	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Total	Investimentos	Total	
	Composição DC	Composição DC	Composição TO	Composição DK	Composição TO	Composição TS
OUTROS	0,00%	100,00%	97,56%	100,00%	2,44%	1,31%
DETRAN/AM	22,60%	77,40%	98,67%	100,00%	1,33%	4,97%
CBMAM	89,06%	10,94%	99,77%	100,00%	0,23%	5,04%
SSP/AM	22,92%	77,08%	95,54%	100,00%	4,46%	6,30%
PCAM	88,85%	11,15%	99,93%	100,00%	0,07%	28,21%
PMAM	90,91%	9,09%	99,99%	100,00%	0,01%	54,17%
TOTAL SISTEMA	81,59%	18,41%	99,58%	100,00%	0,42%	100,00%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

O montante global é da ordem de R\$ 11.796.157.938,43, dos quais a PMAM corresponde a 54,17% dessas despesas, pouco mais da metade de tudo o que foi gasto no período analisado pelo sistema de segurança pública, seguido da PCAM com 28,21%, pouco mais de um quarto do total (Gráfico 2).

Em relação as categorias econômicas da despesa, tem-se que as despesas correntes são aquelas que não provocam aumento no patrimônio público, mas concorrem para a sua conservação. Elas são tidas como despesas operacionais por serem aplicadas manutenção dos serviços públicos em execução, sendo eles executados pelo próprio ente detentor dos recursos ou por outras entidades de direito público ou privado, mediante transferências de recursos (FURTADO, 2021).

Gráfico 2 – Composição (%) dos gastos com segurança pública por órgão na série



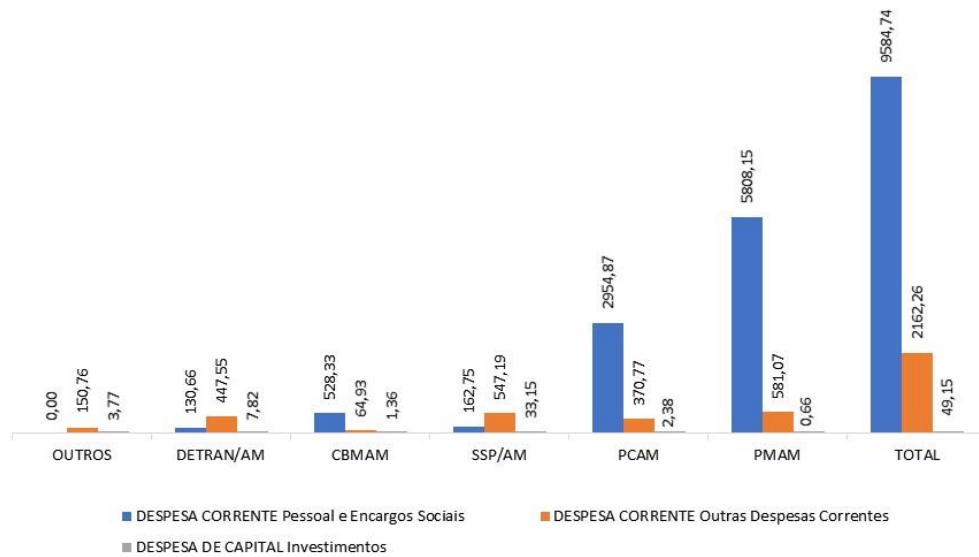
Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Nesse sentido, foi possível verificar que os gastos com despesas correntes estão no patamar acima de 97,5% em todos os órgãos, sendo que esse percentual chega a 99,99% na PMAM, 99,93% na PCAM e 99,77% no CBMAM. Em relação ao total do sistema, a composição corresponde a 99,58% das despesas.

Por outro lado, as despesas de capital são aquelas que provocam aumento no patrimônio público, estando destinadas à implantação ou ampliação de serviços públicos, que da mesma forma como ocorrem com as despesas correntes, podem ser executados pelo próprio ente detentor dos recursos ou por outras entidades de direito público ou privado, mediante transferências de recursos (FURTADO, 2021).

Dentre os órgãos que compõem o sistema de segurança pública, a SSP/AM foi o que apresentou o maior gasto com despesas de capital, na ordem de 4,46% do total, corresponde a monta de R\$ 33.152.522,69 (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Gastos totais (R\$ milhões) pelos órgãos da segurança pública na série



Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

A Tabela 7 apresenta o grupo de natureza de despesa chamado ‘Pessoal e Encargos Sociais’, por seus totais ano a ano da série e sua variação entre o ano inicial e o ano final. Por sua vez, a Tabela 8 mostra o percentual que corresponde as despesas com ‘Pessoal e Encargos Sociais’ em relação ao total de despesas correntes e em relação ao total de despesas do órgão, referente ao volume total na série.

Para compreensão das siglas, tem-se que: PEn = Pessoal e Encargos Sociais; DC = Despesa Corrente; TO = Total Órgão; DK = Despesa de Capital; e TS = Total Sistema.

Tabela 7 – Montante (R\$ milhões) total de despesas com Pessoal e Encargos Sociais pelos órgãos da segurança pública do Amazonas na série e a variação entre os anos inicial e final (%)

ÓRGÃO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total PEn	2020/2015
SSP/AM	23,49	23,58	24,32	29,02	30,81	31,53	162,75	34,22%
DETRAN/AM	23,04	23,30	21,32	21,73	21,41	19,85	130,66	-13,82%
PCAM	394,88	408,39	388,64	526,23	641,10	595,61	2.954,87	50,83%
CBMAM	75,68	77,17	73,04	81,59	97,42	123,43	528,33	63,09%
PMAM	898,64	928,98	871,70	957,09	1.137,80	1.013,94	5.808,15	12,83%
TOTAL	1.415,73	1.461,42	1.379,02	1.615,67	1.928,54	1.784,37	9.584,74	26,04%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 8 – Composição (%) das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em relação às despesas correntes e às despesas totais dos órgãos da segurança pública do Amazonas em relação ao total da série

ÓRGÃO	Total PEñ	Total DC	Composição DC	Total TO	Composição TO
SSP/AM	162,75	709,94	22,92%	743,09	21,90%
DETRAN/AM	130,66	578,20	22,60%	586,02	22,30%
PCAM	2.954,87	3.325,64	88,85%	3328,02	88,79%
CBMAM	528,33	593,25	89,06%	594,62	88,85%
PMAM	5.808,15	6.389,21	90,91%	6389,87	90,90%
TOTAL	9.584,74	11.596,25	82,65%	11641,63	82,33%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Diante dos dados, é possível tirar as seguintes conclusões:

- Em relação a todos os órgãos do sistema de segurança pública do Amazonas:
 - Corresponde a 82,33% do total de suas Despesas Correntes e de Capital;
 - Corresponde a 82,65% do total de suas Despesas Correntes;
- Em relação à PMAM:
 - Corresponde a 90,90% do total de suas Despesas Correntes e de Capital;
 - Corresponde a 90,91% do total de suas Despesas Correntes;
 - Foi o órgão que apresentou os maiores desses percentuais dentre os demais;
- Em relação ao DETRAN/AM:
 - Corresponde a 22,30% do total de suas Despesas Correntes e de Capital;
 - Corresponde a 22,60% do total de suas Despesas Correntes;
 - Foi o único órgão cujo montante teve um decréscimo se compararmos o ano final com o inicial (-13,82%)
- Em relação à SSP/AM:
 - Foi o único órgão que apresentou incremento ano a ano da série;
 - Foi o órgão que apresentou o menor percentual da composição da despesa total por órgão (21,90%);

- Em relação ao CBMAM:
 - Foi o órgão cujo montante teve o maior acréscimo se compararmos o ano final com o inicial (63,09%)

Os dados revelam que a Segurança Pública foi o setor que obteve menor dispêndio (R\$ 11.877.139.100,94) dentre as cinco funções destacadas com gastos superiores à um bilhão de reais, que correspondeu a 47,57% da função Encargos Especiais. Ademais, os gastos com a subfunção administração geral corresponderam a 93,9% de tudo o que foi gasto na função segurança pública no período, no montante de R\$ 11.189.310.172,44.

Percebe-se, portanto, que, além de uma grande monta destinada a gastos que não culminam com prestação de serviços à sociedade, o que foi destinado à segurança pública em sua grande parte serviu para cobrir despesas administrativas, e somente R\$ 506.217.154,39, correspondendo à 4,5% do total gasto na função, foi destinado às subfunções específicas da função segurança pública, quais sejam, '181-Policiamento', '182-Defesa Civil' e '183- Informação e Inteligência', incluindo-se também a subfunção '125-Normalização e Fiscalização', por relacionar-se diretamente ao DETRAN/AM.

No tocante ao estudo das despesas dos órgãos do sistema de segurança pública do Amazonas por natureza da despesa, percebeu-se que os órgãos com maior destinação de recursos são Polícia Militar do Amazonas, correspondendo a 54,17% do total do Sistema, seguido da Polícia Civil do Amazonas, com 28,21%, ou seja, juntos, os dois órgãos correspondem a 82,38% das despesas totais com o sistema de segurança pública.

Contudo, apesar de os recursos estarem concentrados em instituições respeitadas e que são responsáveis diretamente pela condução das ações que visam a preservação da vida e do patrimônio, 99,99% e 99,93%, respectivamente, são empregados com despesas correntes dos órgãos, de forma geral, nas despesas de custeio e com pessoal, e uma quantia ínfima em despesas de capital, de forma geral, obras públicas, equipamentos e instalações, material permanente, dentre outros. Para se ter uma ideia, gastos com pessoal e encargos sociais correspondem a 90,91% desse total gasto pela PMAM e 88,85% pela PCAM.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algo será transparente quanto mais nítido for possível enxergar através dele. Será límpido, cristalino e visível, a menos que se permita contaminar pelo mínimo de opacidade suficiente para ver obstruída sua clareza. Não se pode consentir que a política do segredo retorne ao cotidiano da gestão pública brasileira, afinal, vive-se em uma democracia representativa, na qual espera-se que os atos e fatos administrativos emanados pelo poder público sejam, de fato, públicos e para o público.

Públicos e para o público, porquanto do povo emana o poder e, dessarte, deve o titular desse poder ser contemplado com políticas públicas que lhe assegurem o bem-estar e uma vida digna, além de estar a par das prioridades adotadas por aqueles que lhe fazem às vezes.

Portanto, a democracia pressupõe governos transparentes que não obstaculizem a ampla divulgação de suas ações para permitir a ciência e o controle pela sociedade. E sabe-se que não há como fiscalizar o que não se tem conhecimento. À vista disso, o direito ao acesso à informação e o *accountability* são corolários do princípio da transparência, na medida em que mune o cidadão com condições para acompanhar e zelar pela adequada execução orçamentária, inspecionar a lisura das atuações dos administradores públicos, avaliar a efetividade e a qualidade do serviço público prestado, ponderar se seus representantes estão agindo corretamente e na forma como afiançaram em campanha, dentre outros tantos benefícios que o posiciona como agente ativo no controle social.

Com o advento da Lei nº 12.527/11, conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), os gestores públicos se viram obrigados a adotar procedimentos que culminassem com a fruição do direito à informação pelos cidadãos, já assegurado pela Constituição Federal de 1988, devendo considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, sobretudo no tocante à divulgação das informações sobre despesas efetuadas com os recursos públicos obrigatoriamente em sítios oficiais na internet.

Nesse sentido, o Portal de Transparência surge como uma ferramenta para trazer visibilidade à condução da coisa pública, sobretudo, no tocante ao acompanhamento em tempo real das despesas efetivadas. Ocorre que, se por uma via há uma excessiva preocupação com a publicidade das informações, de outra subsiste um tecnicismo exacerbado por parte dos

operadores do orçamento, de tal sorte que, apesar de atenderem ao princípio da publicidade, o da transparência não é alcançado.

Não obstante os órgãos e entes administrativos cumprirem os ditames legais através dos Portais de Transparência, os dados sobre despesas públicas carecem de linguagem acessível e de sua disponibilização de maneira visual, facilitada e compreensível, motivo pelo qual obstaculizam a ampla participação popular no controle social.

Recursos visuais que favoreçam a compreensão dos dados, mecanismos que possibilitem a filtragem de informações e campos de buscas diretas por assuntos de interesse, são carências presentes em inúmeros Portais dos estados, não sendo privilégio apenas do Amazonas. Acabam por tornar o Portal de Transparência em um Portal de Publicidade, inepto, portanto, em sua missão. Faz-se necessário repensar esse instrumento, discutindo formas de padronizar esses sítios eletrônicos de maneira a promover sua melhor navegabilidade. Sentiu-se tal dificuldade neste artigo. Inúmeras planilhas baixadas, grande esforço para sua compilação, ausência de formatação uniforme, tabulação de dados que exigiu conhecimentos intermediários em um editor de planilhas, foram obstáculos experienciados que dificultaram a análise e interpretação dos dados.

No que concerne ao estudo das despesas com segurança pública por funções orçamentárias e suas subfunções, viu-se que o estado do Amazonas gastou muito mais com Encargos Especiais que em Saúde, Educação, Previdência Social e Segurança Pública, demonstrando que há um grande dispêndio com administração financeira, serviços da dívida interna e externa, outras transferências e outros encargos especiais, ou seja, gastos destinados ao pagamento de despesas financeiras e não relacionados a bens ou serviços prestados à sociedade. Pelo estudo por natureza da despesa, verificou-se um emprego maciço de verbas públicas em despesas de custeio, destinadas à manutenção das atividades dos órgãos de segurança pública do Amazonas, sobretudo com pessoal, restando apenas 1/5 para outras despesas correntes, tais como material de consumo, auxílios fardamento e alimentação, por exemplo. Para as despesas de capital, relacionadas a obras e aquisição de equipamentos e materiais permanentes, para citar algumas, o valor não chegou a meio por cento do total.

Sabe-se que as soluções para as questões de segurança pública demandam diversas frentes e envolvem inúmeros fatores e, portanto, o simples incremento no montante gasto com essa área elementar poderá não surtir efeito, de pronto, na redução dos índices de criminalidade e violência. Contudo, é preciso repensar imediatamente na qualidade do gasto com segurança

pública do Amazonas, uma vez que as despesas orçamentárias representam as prioridades de um governo em dada área, e, pelo que foi visto, grande soma de recursos são quase que exclusivamente destinados para manutenção das instituições, sem preocupação a longo prazo com investimentos. Remunerar bem seus profissionais é essencial, no entanto, faz-se mister o fornecimento dos meios necessários para atuação de seus agentes.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas**. Manaus: 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Decreto n.º 37.236, de 09 de setembro de 2016**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 12/09/2016. ed. 33362. ano CXXII, p. 1-3. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15256/#/p:1/e:15256>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Lei Delegada n.º 79, de 18 de maio de 2007a**. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP, definindo suas finalidades, competências e estrutura organizacional, fixando o seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 18/05/2007. ed. 31104. ano CXIII, p. 17-18. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/13040/#/p:17/e:13040>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Lei Delegada n.º 97, de 18 de maio de 2007b**. DISPÕE sobre o DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO AMAZONAS - DETRAN, definindo sua estrutura organizacional, fixando o seu quadro de cargos comissionados e estabelecendo outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 18/05/2007. ed. 31104. ano CXIII, p. 34-36. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/13040/#/p:34/e:13040>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Lei n.º 3.281, de 30 de julho de 2008a**. INSTITUI o FUNDO DE RESERVA PARA AS AÇÕES DE INTELIGÊNCIA, CRIA cargos de provimento em comissão na Secretaria de Estado de Segurança Pública, ALTERA a Lei Delegada n.º 63, de 04 de maio de 2007, e a Lei Delegada n.º 79, de 18 de maio de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 30/07/2008. ed. 31396. ano CXIV, p. 1-2. Disponível em: <https://sapl.al.am.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/7736_texto_integral>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Lei n.º 3.330, de 23 de dezembro de 2008b**. CRIA o SUBCOMANDO DE AÇÕES DE DEFESA CIVIL, estabelece normas para a sua organização e manutenção, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 23/12/2008. ed. 31495. ano CXIV, p. 2-4. Disponível em:

<<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/13422#/p:2/e:13422?find=Lei%20n.%203.330>>. Acesso em: 25 out. 2021.

____. **Lei n.º 3.367, de 13 de março de 2009**. ALTERA, na forma que especifica, a Lei n.º 3.330, de 23 de dezembro de 2008, que “CRIA o SUBCOMANDO DE AÇÕES DE DEFESA CIVIL, estabelece normas para a sua organização e manutenção, e dá outras providências.”, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 13/03/2009. ed. 31547. ano CXIV, p. 1. Disponível em:

<<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/13469#/p:1/e:13469?find=Lei%20n.%203.367>>. Acesso em: 25 out. 2021.

____. **Lei n.º 4.278, de 28 de dezembro de 2015a**. Institui o Fundo Estadual de Segurança Pública – FESP-AM, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 28/12/2015. ed. 33191. ano CXXII, p. 2. Disponível em:

<https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202015/Arquivo/LE%204.278_15.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

____. **Lei n.º 4.280, de 28 de dezembro de 2015b**. Cria o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros Militar do Amazonas – FUNESBOM, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 28/12/2015. ed. 33191. ano CXXII, p. 3. Disponível em:

<https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202015/Arquivo/LE%204.280_15.htm>. Acesso em: 25 out. 2021.

____. **Portal da Transparência do Estado do Amazonas**. Manaus: 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. Disponível em: <<http://www.transparencia.am.gov.br/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

____. **Secretaria de Estado da Segurança Pública**. Manaus: 2021. Disponível em:

<<http://www.ssp.am.gov.br/institucional/a-ssp/>>. Acesso em: 20 out. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília: 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 1964. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

____. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações, e dá outras providências. Brasília: 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. **Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções (...), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>. Acesso em: 26 out. 2021.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito financeiro.** 5. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

HEINEM, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário.** 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro.** 9. ed. rev., atual, e ampli. - Salvador: JusPODIVM, 2020.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **História, narrativa e representações da administração pública brasileira.** Revista do Serviço Público. v. 69. ed. especial Repensando o Estado Brasileiro. p. 31-52. Brasília: dez 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3582>>. Acesso em: 29 out. 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MTO. **Manual Técnico de Orçamento 2021.** Amazonas: Secretaria de Estado da Fazenda, 2021. Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/arquivoFisico.asp?codigo=eab9f1361c92ce3589c5423826b70ee5>>. Acesso em: 25 out. 2021.

RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil.** 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas). Escola de Artes, Ciências e Humanidades. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-25062018-124118/publico/JoaoFResende.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2021.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. **Acesso à informação governamental: Estudo exploratório do papel do Siafi na publicidade da execução do Orçamento Geral da União.** Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação). Escola da Ciência da Informação. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/LHLS-6AAPS2/1/mestrado___ana_paola_de_morais_amorim_valente.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

6 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO – PTT

A CAPES (2019, p. 43-44) define material didático, um dos 21 produtos elencados, como sendo de apoio e/ou suporte na mediação de processos de ensino e aprendizagem em diferentes contextos educacionais, podendo ser de três subtipos: 1) impressos (coleções; livro didático e paradidático; guias; mapas temáticos; jogos educativos, etc.); 2) audiovisual (fotografia; painel cronológico; programas de televisão aberta e/ou fechada; programas de rádio comunitária, universitária, alternativa; trilha e/ou paisagem sonora, etc.); ou 3) novas mídias (CD; CD-ROOM; DVD; *e-book*, etc.).

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) elaborado ao final dessa dissertação, intitulado ‘Te guia, mano! Um guia para fiscalizar os gastos com segurança pública no Amazonas’, foi registrado sob o *International Standard Book Number* (ISBN) de número 978-65-990640-6-7 como livro eletrônico, no formato *Portable Document Format* (PDF), contendo 27 páginas, estando, portanto, enquadrado na natureza de novas mídias (*e-book*).

Optou-se pelo formato eletrônico, disponibilizado em PDF, visando alcançar um maior número de cidadãos, principalmente aqueles residentes nos municípios do interior do Amazonas por meio da internet.

Trata-se de um guia que tem por finalidade apresentar conceitos relacionados à transparência, orçamento, *accountability*, tipos de controle e acesso à informação, bem como trazer informações acerca das despesas firmadas pelo Poder Executivo Estadual na área de segurança pública, no período de 2015 a 2020, em linguagem clara e acessível, com o fito de despertar o cidadão amazonense para a importância da fiscalização a partir da utilização do Portal da Transparência do Amazonas.

Por fim, cabe ressaltar que o referido PTT foi contemplado com o financiamento do Programa Institucional de Apoio à Pós-Graduação *Stricto Sensu* (PROSGRAD) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), biênio 2021/2022, e será disponibilizado no repositório do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP), podendo ser acessado na seguinte página do mestrado profissional: <https://pos.uea.edu.br/segurancapublica/categoria.php?area=DWD>.

6.1 CONSTRUÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO EM FORMATO DE GUIA

Os dois manuscritos que compõem o capítulo de resultados foram essenciais para a compreensão da urgente necessidade de se facilitar o acesso às informações a respeito dos gastos públicos através do portal de transparência, bem como simplificar a linguagem utilizada.

O primeiro manuscrito permitiu avaliar os portais da transparência quanto ao cumprimento da legislação, à credibilidade das informações e à facilidade de acesso, classificando-os em ordem decrescente de atendimento aos critérios estabelecidos. Por meio dele, foi possível verificar que o Portal do Poder Executivo do Estado do Amazonas é o sétimo colocado dentre as 20 posições do ranking, estando atrás de 11 entes da federação, sendo o segundo da região norte, ficando atrás do estado de Rondônia.

Por sua vez, o segundo manuscrito objetivou a extração dos dados disponibilizados no Portal de Transparência do Amazonas e a sua análise acerca da classificação funcional do orçamento e por natureza da despesa dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública do estado. As tabelas e gráficos, bem como as análises feitas, subsidiaram a parte final do guia que versa sobre as despesas com segurança pública no Amazonas, no período de 2015 a 2020.

Figura 1 – Contribuições dos manuscritos para a elaboração do PTT



Fonte: Do autor (2021)

No que tange às ilustrações, desenhos e diagramação, a maioria foi criação de uma profissional da área de *design*, a partir de indicação ou rascunhos feitos pelo pesquisador, sendo que alguns foram adaptados de outras fontes. Em relação às tabelas e gráficos, esses foram elaborados pelo pesquisador no segundo manuscrito e disponibilizado à *designer* para a devida estilização nas cores e fontes escolhidas por ela.

Em relação à dinâmica adotada, optou-se pela apresentação dos temas por meio de um personagem que utiliza traje esporte fino, com um *blazer* sem gravata, para deixá-lo mais informal, mas sem ficar desleixado. Ele faz uso de uma linguagem popular, com gírias e expressões marcantes do linguajar amazonense. Todas essas características foram pensadas para que criar uma identificação com o público-alvo: cidadão amazonense, adulto, que mora na capital o interior do Estado. Já o nome escolhido, Lucas, é uma homenagem ao filho do pesquisador que nasceu em meio ao período de elaboração da dissertação.

No guia, os temas são destacados em azul e negrito, precedido de sinal tipográfico da cerquilha (#), popularmente chamado de jogo da velha, assimilando-se ao que é atualmente chamado de *hashtag*, com o intuito de facilitar a sua localização no interior do guia a partir da simples consulta ao sumário. Eles são:

- **Transparência pública**: resalta sua importância em uma democracia, por revelar-se através de outros três subprincípios (publicidade, motivação e participação popular), conceito extraído de Martins Junior (2010, p. 33);
- **Orçamento público**: explica as etapas do ciclo orçamentário e a importância do planejamento na previsão das receitas e fixação de despesas, a partir de três leis (PPA, LDO e LOA);
- **Accountability**: aborda rapidamente o seu significado, que é atrelado à prestação de contas pelo administrador público e controle, que pode ser interno, externo ou social;
- **Tribunais de Contas**: cita a importância constitucional desses tribunais, apresentando os contatos para o oferecimento de denúncias junto ao TCE/AM, por meio de sua ouvidoria;
- **Lei de Acesso à Informação**: apresenta o conceito de transparência passiva, com a disponibilização dos contatos dos Serviços de Informações ao Cidadão dos órgãos do sistema de segurança pública, e de transparência ativa;
- **Segurança pública no Amazonas**: revela quanto foi gasto com a função segurança pública e sua relação frene às demais funções, especificando-se as subfunções, bem como as despesas efetuados pelos órgãos que compõe o sistema de segurança pública do Amazonas por natureza da despesa.

No próximo subcapítulo, o guia é apresentado na íntegra.

6.2 TE GUIA, MANO! UM GUIA PARA FISCALIZAR OS GASTOS COM SEGURANÇA PÚBLICA NO AMAZONAS

Te guia, mano!



Um guia para fiscalizar os gastos
com **Segurança Pública** no Amazonas

**Leandro
Beiragrande
da Costa**



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Costa, Leandro Beiragrande da
Te guia, mano! [livro eletrônico]: um guia para fiscalizar os gastos com a segurança pública / Leandro Beiragrande da Costa, André Luiz Machado das Neves. -- São Bernardo do Campo, SP : SC Assessoria Editorial, 2022. 27 p.

Formato: PDF
ISBN: 978-65-990640-6-7

1. Democracia. 2. Acesso à informação. 3. Tecnologia educacional. 4. Segurança pública. 5. Prestação de contas. I. Neves, André Luiz Machado das. II. Título.

CDD-353.9

Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213

(SC Assessoria Editorial, SP, Brasil)

Índices para catálogo sistemático:

1. Segurança pública 353.9

Este Guia é parte integrante da dissertação do curso de Mestrado PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS da Universidade do Estado do Amazonas intitulado "**Limites do *Accountability* em Perspectiva: produção de um guia educativo sobre transparência de gastos com a Segurança Pública no Amazonas**".

Produção Gráfica e Diagramação

Jeanne Costa

Revisão Ortográfica

Felipe Beiragrande da Costa

Lívya Paula Braga da Costa

Autores

Leandro Beiragrande da Costa

Prof. Dr. André Luiz Machado das Neves

Financiamento

POSGRAD – Programa Institucional de Apoio à Pós-Graduação Stricto Sensu da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM) – 2021-2022.

Manaus/AM, 2021



Sumário

Apresentação	04
Personagem: Lucas	05
Transparência Pública	06
Orçamento Público	07
- Ciclo Orçamentário	08
- Planejamento Orçamentário	10
Accountability	11
Tribunais de Contas	12
Lei de Acesso à Informação	13
- Transparência Passiva	14
- Serviço de Informações ao Cidadão	15
- Transparência Ativa	16
Segurança Pública no Amazonas	17
- Classificação Funcional	18
- Classificação por Natureza de Despesa	20
Resumindo	23
Conclusão	25
Referências	26

Apresentação

Este guia foi elaborado pensando em você, querido leitor amazonense, cidadão preocupado com os rumos de nosso amado Amazonas, principalmente na questão da segurança pública. Isso é assunto sério, porque traz impacto direto em nossas vidas, já que os recursos financeiros públicos devem ser utilizados conforme o planejado pelos gestores públicos para atender as necessidades da sociedade.

Até aqui não há mistério: você mesmo faz o seu planejamento financeiro para saber quanto recebe e quanto gasta, não é mesmo? Não!? Pois deveria... Deveria fazer um orçamento doméstico para controlar as despesas, conseguir honrar seus compromissos e saber quanto tem disponível para investir em lazer, educação, saúde, segurança...

Não é diferente com o governo. Ele também faz o seu orçamento e, se de alguma maneira o dinheiro público não é utilizado de acordo com o que foi planejado ou, ainda, não for destinado para trazer melhorias para os cidadãos na forma de serviços públicos de qualidade, estaremos diante de uma má utilização de recursos públicos. E é, por isso, que o orçamento público ganha importância: é ele que orienta onde, como e quanto do valor das receitas serão destinadas às despesas fixadas como importantes para o bem coletivo.

O orçamento, portanto, é um grande aliado na fiscalização da execução daquilo que foi planejado e, por essa razão, ele deve ser disponibilizado de forma acessível, descomplicada e confiável. Além disso, o acompanhamento pela sociedade deve ser amplamente incentivado.

Nesse sentido, este guia pretende ajudar você a simplificar aquilo que já deveria ser simples, mas que infelizmente não é, por seu conteúdo bastante técnico e utilização de termos muito específicos, normais apenas para quem trabalha diretamente com o orçamento público. Mas você vai deixar que usem o seu dinheiro sem você saber em quê?

Dentre os diversos papéis que você desempenha na vida, o de cidadão, apesar de estar um pouco adormecido, eu sei, deve ser despertado! Você financia os serviços públicos e deve ser beneficiado por eles. Fiscalize, acompanhe, elogie ou denuncie, mas não fique por fora! Por isso, use este guia sem moderação.

Contato

E-mail: falecomleandrocosta@gmail.com

Para acessar a dissertação e outros arquivos relevantes: bit.ly/TeGuiaMano





#Transparência Pública

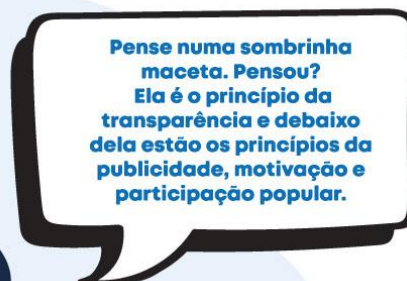
Uma das definições trazidas pelo dicionário Michaelis para transparência é “característica de quem age de modo franco e sem subterfúgios” (MICHAELIS, 2021). Excelente definição para começarmos. Isso porque ser transparente é ser direto, sem rodeios, é dar visibilidade, clareza.

A nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988) não fala diretamente da transparência, mas trouxe o princípio da publicidade, no seu artigo 37, para exigir que as informações públicas sejam divulgadas para a sociedade. O princípio da transparência, por sua vez, é mais amplo que ele, porque não se satisfaz apenas com a disponibilização da informação, como também por sua compreensão.

Podemos ainda dizer que a transparência contém outros dois princípios importantíssimos, além da publicidade: motivação e participação popular (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 33).

Pelo princípio da motivação, os agentes públicos devem apresentar as razões que fundamentam suas decisões, proporcionando aos administrados conhecer a finalidade pretendida e analisar sua adequação aos princípios e leis que regem a situação.

Já o princípio da participação popular diz respeito à manifestação direta do cidadão na tomada de decisões, através do voto nas eleições, opinando sobre a condução das decisões políticas, dentre outras maneiras.





A democracia depende de governos transparentes que não coloquem obstáculos a ampla divulgação de suas ações, sempre de maneira acessível, descomplicada e confiável, para permitir que os cidadãos tenham conhecimento e possam fazer o controle social.

A transparência nos gastos públicos é, portanto, saber exatamente para onde estão indo os recursos financeiros públicos, que representam o total de receita disponível pela administração pública para custear as despesas e as necessidades de investimentos.

As receitas possuem várias origens e uma delas resulta do pagamento dos nossos impostos, taxas e contribuições. Quer dizer, então, que é parte do seu dinheiro que está ali à disposição para ser aplicado em projetos e ações que tragam melhorias para a vida de todos.



Princípio da Transparência

O Programa Conexão Legislativa, recebe como convidada Prof. Carmen Silva, PHD em Direito Público, para falar sobre Princípios da Transparência.



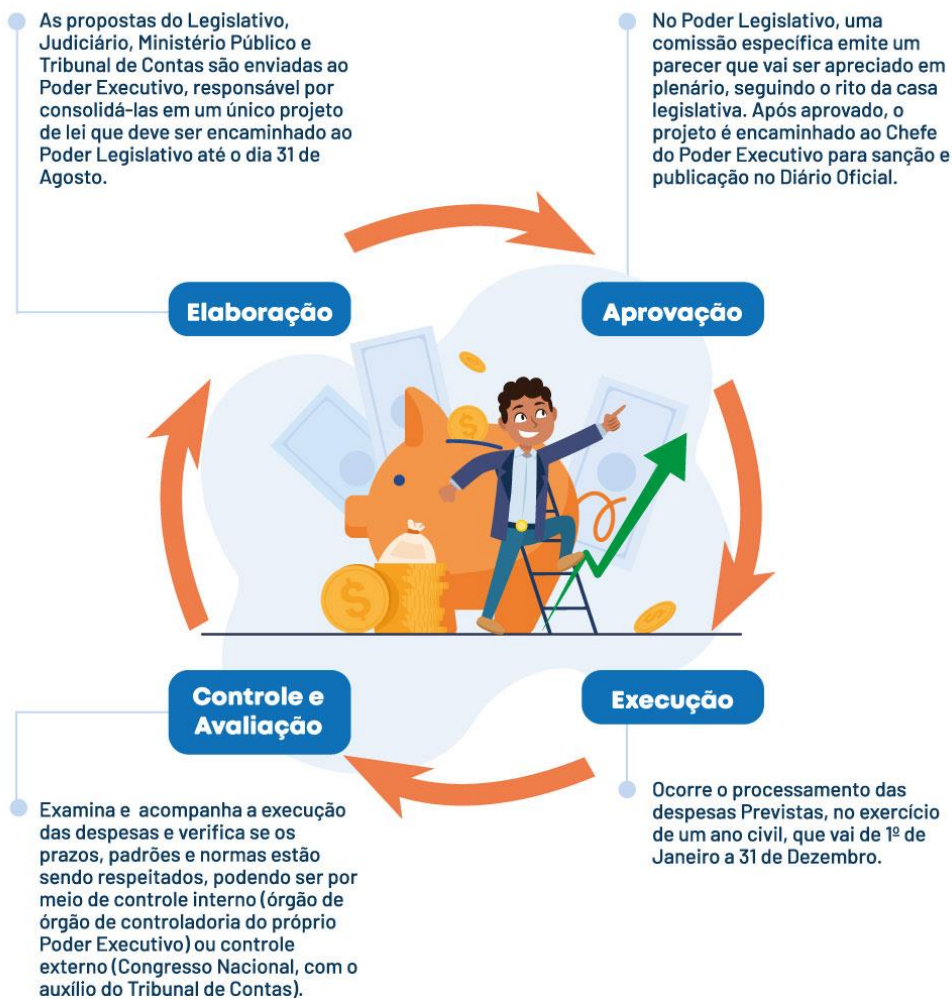
#Orçamento Público

O orçamento público é resultado do esforço da administração pública em fazer um planejamento para saber o quanto se espera ter disponível para aquele ano e em que esse dinheiro deve ser gasto.

No Brasil, o orçamento público é uma lei chamada de Lei do Orçamento Anual (LOA). Ela passa por algumas etapas que fazem parte do ciclo orçamentário: elaboração, discussão e aprovação, execução e avaliação.

#orçamentopúblico

Ciclo Orçamentário



#orçamentopúblico



Existem ainda outras duas leis que devem andar juntas, integradas com a LOA: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

As três leis constituem os instrumentos de planejamento existentes no Brasil e cabe ao Poder Executivo a responsabilidade por elaborá-las e encaminhá-las ao Poder Legislativo, onde seguirão o caminho normal de uma lei, devendo ser objeto de discussão, emendas, emissão de pareceres e aprovação pelos parlamentares.

O orçamento público, que é a própria LOA, vai registrar a previsão de receitas que servirão de teto para as despesas que serão fixadas. É com base em suas autorizações que as despesas são executadas no exercício financeiro.

Mas, assim como em nossa realidade pessoal, o governo não tem dinheiro para fazer tudo o que deseja ou o que precisa.

É necessário, então, definir metas e prioridades para aquele ano: essa é a função da LDO, que vai buscar um balanceamento entre a estratégia traçada pelo governo e as reais condições para cumpri-la.

Por sua vez, é no PPA que ocorre o planejamento estratégico de médio prazo da administração pública brasileira, sendo elaborado para vigor por quatro anos: inicia no segundo mandato do atual chefe do executivo e vai até o primeiro mandato do chefe subsequente.



Em uma democracia, pode-se dizer, em síntese, que orçamento público é o instrumento através do qual os cidadãos, por intermédio de lei aprovada por seus representantes no Parlamento, fixam a despesa e preveem a receita para o período de um ano, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como da definição de quais, e de que forma, setores da sociedade financiarão a atividade estatal

(FURTADO, 2021, p. 56).



Orçamento Público

O Orçamento Fácil é uma série de animações, criada pelo Senado, para explicar a importância do orçamento público e como ele é elaborado no Brasil.

#orçamentopúblico

Planejamento Orçamentário

O Estado deve planejar suas políticas públicas em conjunto com a sociedade civil.

Art. 165 Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - PPA
II - LDO
III - LOA

Instrumentos de planejamento definidos na Constituição Federal.

Plano Plurianual (PPA)

Programa com metas e indicadores para 04 anos.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Provê recursos para ações necessárias para alcance das metas no ano.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Define metas para cada ano.

Data limite para o Executivo enviar o projeto de cada lei para o Congresso Nacional.

Data limite para o Congresso devolver os projetos para sanção.



PPA (04 anos)
2018 / 2021

31 de Agosto

22 de Dezembro

LDO Anual

Metas 2018

Metas 2019

Metas 2020

Metas 2021

15 de Abril

17 de Julho

LOA Anual

Recursos 2018

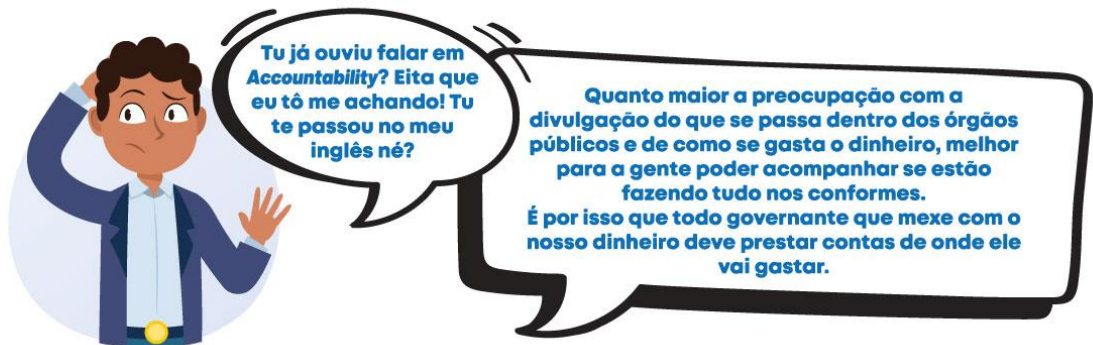
Recursos 2019

Recursos 2020

Recursos 2021

31 de Agosto

22 de Dezembro



#Accountability

Accountability é um termo em inglês que, para muitos estudiosos do assunto, ainda não há tradução para o português, mas a verdade é que ele resume tudo o que estamos abordando aqui: controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, responsabilidade, proatividade e transparência.

Na administração pública, podemos dizer que *accountability* se refere a uma cultura de exposição, de maneira clara e confiável, do planejamento prévio e dos resultados alcançados, favorecendo o acompanhamento das ações daqueles que receberam dos cidadãos a missão de representá-los na tomada de decisão coletiva, através de algumas formas de efetuar o controle:

Controle Interno Quando órgãos da mesma estrutura organizacional efetua a avaliação;

Controle Externo Por meio de instituições constitucionalmente estabelecidas para esta finalidade, atuando de forma técnica e independente;

Controle Social Pelo próprio cidadão, de maneira individual ou coletiva, de modo que há participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações do poder público.

O administrador público passa a ter suas condutas avaliadas constantemente e uma possível responsabilização por erros não ocorrerá somente em época eleitoral. Contudo não deve ser o caráter punitivo a essência da *accountability*, embora a responsabilização seja necessidade elementar em um estado democrático de direito, configurando até mesmo uma consequência natural do controle, mas a correção de condutas e melhoria das escolhas públicas durante a gestão pública com vistas ao atendimento das demandas sociais.



Accountability

Paula Chies Schommer - Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) ensina sobre Controle e *Accountability Social*: panorama de iniciativas e tendências.



#Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas são órgãos técnicos, com autonomia constitucional, que auxiliam o Poder Legislativo na realização do controle externo da administração pública, principalmente no acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país.

Eles possuem diversas competências constitucionais, dentre elas, estão a de apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo e a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Por isso, todos os órgãos públicos do estado, incluindo os do interior, devem enviar anualmente suas prestações de contas ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), que irá verificar se os gestores agiram conforme a legislação aplicável e buscaram a eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos.

Além disso, qualquer cidadão pode denunciar irregularidades ou ilegalidades ao TCE/AM, reforçando a ideia da participação popular na fiscalização dos administradores de recursos públicos.

Dessa forma, a denúncia é instrumento capaz de conectar a atuação do TCE/AM e à sociedade em uma parceria colaborativa em prol da proteção aos cofres públicos.



Tribunal de Contas do Amazonas
Av. Efigênio Salles, 1155 - Aleixo,
Manaus - AM, 69057-050

www.tce.am.gov.br
(92) 98815.1000
ouvidoria@tce.am.gov.br
(92) 3301.8107 / 3301.8222



Papel dos Tribunais de Contas

Vídeo do canal Política no Papel sobre as atribuições dos tribunais de contas, seu papel na democracia e as diferenças entre eles.



#Lei de Acesso À Informação

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), conhecida como a Lei de Acesso à Informação ou simplesmente LAI, entrou em vigor em maio de 2012 com a intenção de estimular a prática da transparência e do controle social na administração pública.

Ela trata de procedimentos que devem ser adotados por toda administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos, e por entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos para a realização de ações de interesse da coletividade, com o propósito de assegurar o direito humano fundamental à informação, que já era previsto pela Constituição Federal.



Constituição Federal

Artigo 5º - XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.



Por essa razão, as diretrizes da LAI, ou seja, aquilo que orienta todas as determinações que ela traz, são:

I. A publicidade é a regra! Pode até ter sigilo para algumas informações, mas serão em casos muito específicos determinados na lei;

Classificação do Sigilo	
União (Lei 12.527/11 - LAI)	Amazonas (Dec. 36.819/16)
Reservado 05 anos	Sigilosa 05 anos
Secreto 15 anos	
Ultrassecreto 25 anos	

II - As informações de interesse público devem ser divulgadas, independente de solicitações, ou seja, voluntariamente pelos órgãos;

III - A administração pública deve utilizar os recursos tecnológicos disponíveis para facilitar a comunicação com a sociedade;

IV - O poder público deve fazer o possível para que a transparência se transforme em algo natural na administração pública;

V - O poder público deve incentivar o controle social da administração pública.

Você sabia?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), já obrigava os órgãos a darem ampla divulgação aos instrumentos de transparência fiscal, inclusive por meios eletrônicos, mas foi a partir de sua alteração pela Lei de Transparência (LC nº 131/2009), que ficou expressamente determinada a adoção de um sistema integrado que disponibilizasse, em tempo real, informações detalhadas da execução orçamentária e financeira, facilitando, dessa forma, o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos.



LAI

AGU Explica é uma série de vídeos sobre assuntos relevantes em até três minutos em linguagem acessível.



Resumindo: quem mexe com a babita pública, deve dar publicidade a tudo o que faz! E tu consegue perceber a preocupação que a lei tem para tratar sobre o sigilo?

Pois é! A regra é mostrar, e não esconder! Até aquelas paradas que precisam ficar em segredo, não ficam para sempre, não. Isso tudo é porque os tempos mudaram...

Transparência Passiva

A Transparência será chamada de Passiva quando a demanda da sociedade é feita por meio de solicitação ao Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, presencial ou eletrônico.

Os 05 passos para solicitar um pedido de informação sobre algum órgão do Poder Executivo do Amazonas são:

01 Encontre o Serviço de Informações ao Cidadão Eletrônico (ou o presencial):

- a) Site para e-SIC: acessoinformacao.am.gov.br
- b) Endereços do SIC: acessoinformacao.am.gov.br/secretarias

02 Faça seu cadastro, devendo ser exigido apenas informações essenciais à identificação.

03 Escreva um pedido específico, direto ao ponto e sem a necessidade de justificá-lo.

04 Direcione a solicitação para o órgão relacionado à sua demanda.

05 Fique atento às situações que podem ocorrer e aos respectivos prazos:

a) A informação não está disponível:

- O órgão vai informar em até 20 dias quando poderá ser acessado e as razões da recusa.
- Ele também poderá prorrogar por mais 10 dias de maneira justificada.

b) O atendimento implica em reprodução física de documentos

- O órgão vai providenciar em até 10 dias após comprovação de pagamento dos custos

c) O acesso à informação foi negado

- Você pode recorrer em até 10 dias à Controladoria-Geral do Estado (CGE)
- A CGE responderá em até 20 dias



Provido o recurso, o órgão relacionado à sua demanda tem até 20 dias para responder.



Negado o recurso, você terá até 10 dias para recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

#leideacessoainformação

Serviço de Informações ao Cidadão - SIC



SSP - Secretaria de Segurança Pública

Av. Arquiteto José Henrique Bento
Rodrigues, 3760 Monte das Oliveiras.
Shopping Via Norte

☎ 92-36245441
🕒 08:00-14:00
🌐 www.ssp.am.gov.br
✉ sic@ssp.am.gov.br



PC - Polícia Civil do Estado

Av. Pedro Teixeira, 180 - D. Pedro I

☎ 92-3214-2257
🕒 08:00-12:00/14:00-18:00
🌐 www.policiacivil.am.gov.br
✉ sic@policiacivil.am.gov.br



PMAM - Polícia do Estado do Amazonas

Rua Benjamin Constant, 2150.
Petrópolis

☎ 92-3214-9248/9429
🕒 08:00 às 13:00
🌐 pm.am.gov.br/portal
✉ ouvidoria.geral.interna@pm.am.gov.br



DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito

Av. Mário Ypiranga, 2884.
Parque Dez de Novembro

☎ 92-3643-0051 / 0021
🕒 08:00-14:00
🌐 www.detran.am.gov.br
✉ sic@detran.am.gov.br



CBMAM - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas

Rua Codajás, 1503 - Petrópolis

☎ 92-3632-8502
🕒 08:00-14:00
🌐 www.cbm.am.gov.br/cbmam
✉ ouvidoriacbmam@cbm.am.gov.br

Portal de Transparência do Amazonas

www.transparencia.am.gov.br

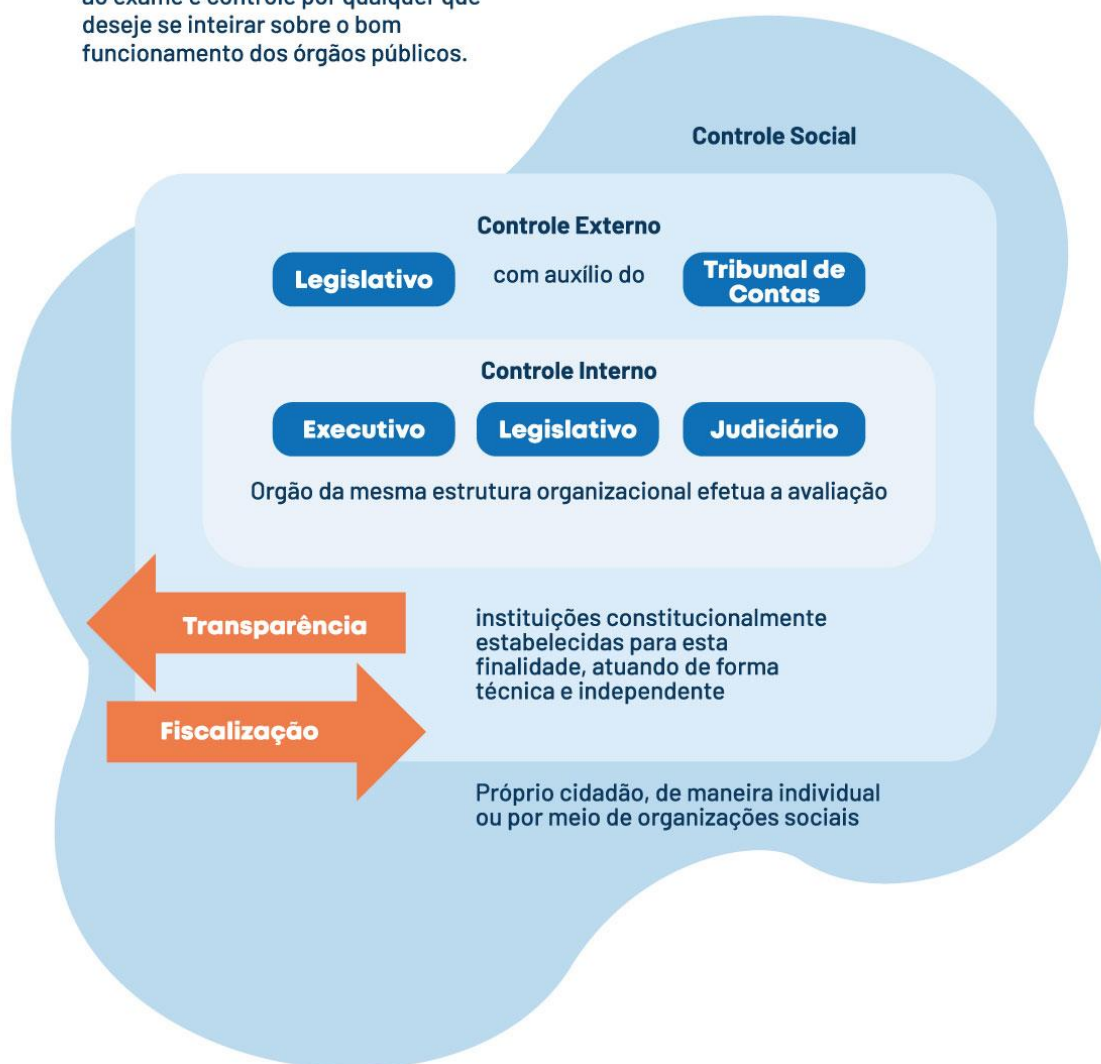


#leideacessoainformação

Transparência Ativa

Por sua vez, a transparência será chamada de Ativa quando as informações de interesse coletivo ou geral forem prestadas pelos órgãos públicos por sua própria iniciativa, principalmente através dos portais de transparência, com a divulgação das despesas, receitas, remuneração de servidores, licitações, contratos e convênios, entre outras informações úteis ao exame e controle por qualquer que deseje se inteirar sobre o bom funcionamento dos órgãos públicos.

Foi por meio dessa incrível ferramenta que os dados sobre despesas com segurança pública foram obtidos e serão apresentados a seguir.



#Segurança Pública no Amazonas

A Constituição do Amazonas estabelece que a segurança pública do estado estará sob a responsabilidade de um Sistema de Segurança Pública, coordenado pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, razão pela qual todos os integrantes estão operacionalmente subordinados às suas diretrizes políticas.



A despesa pública envolve os gastos realizados pelo Estado com vistas à prestação de serviços públicos aos cidadãos. Este guia trará os valores destinados à Segurança Pública de 2015 a 2020, atualizadas pelo INPC até o último ano da série, e, dentre as classificações das despesas orçamentárias, serão apresentadas duas:

(1) classificação funcional, composta por funções, que exprimem a competência institucional do órgão, e subfunções, que devem evidenciar a natureza da atuação governamental;

(2) classificação por natureza de despesa, por meio da qual identifica-se o objeto do gasto em um determinado órgão.



Constituição Estadual

Art. 114. A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, através de um Sistema de Segurança, integrado pelos seguintes órgãos:

- I - Polícia Civil;
- II - Polícia Militar;
- III - Corpo de Bombeiros Militar;
- IV - Departamento Estadual de Trânsito.

A Secretaria de Estado da Segurança Pública, órgão coordenador do Sistema incumbe a administração da segurança Pública e a promoção da integração de seus órgãos com a comunidade.



#segurançapúblicanoamazonas

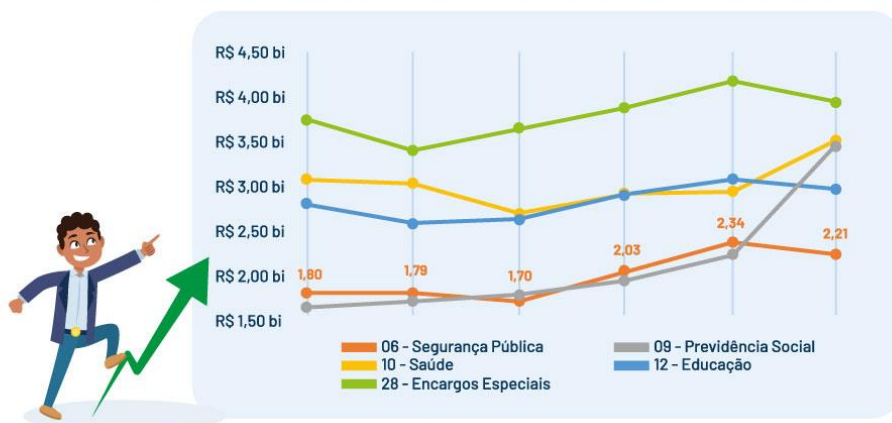
Classificação Funcional

Segurança pública é a última dentre as cinco funções que apresentaram gastos superiores à um bilhão de reais na série: Previdência Social, Educação, Saúde, e Encargos Especiais.

A função '06 - Segurança Pública' ocupou a última posição em volume total, dentre as cinco funções analisadas nos anos da série, na ordem de R\$ 11.877.139.100,94.

Considerando que o montante gasto em todas as funções orçamentárias do Poder Executivo foi na ordem de R\$ 97.829.168.927,47, conclui-se que segurança pública correspondeu a 12,14% do total gasto pelo governo, no período de 2015 a 2020.

Gráfico 1 - Gastos nas principais funções em bilhões de reais no período entre o período de 2015 a 2020



Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 1 - Volume gasto em bilhões de reais nas principais funções no período entre 2015 e 2020

	Seg. Pública	Prev. Social	Saúde	Educação	Enc. Especiais	TPE (R\$)
2015	1,80	1,63	3,08	2,77	3,73	15,77
2016	1,79	1,72	3,01	2,56	3,37	15,20
2017	1,70	1,75	2,67	2,62	3,63	14,60
2018	2,03	1,95	2,87	2,89	3,85	16,51
2019	2,34	2,23	2,93	3,06	4,17	17,09
2020	2,21	3,47	3,49	2,95	3,91	18,65
TOTAL	11,88	12,76	18,06	16,86	22,65	97,83

Legenda: TPE quer dizer Total gasto pelo Poder Executivo.

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

#SegurançaPúblicanoAmazonas

Quando olhamos para as subfunções, os gastos com a subfunção administração geral correspondem a 93,9% de tudo o que foi gasto na função segurança pública no período, revelando uma grande monta com despesas em ações de gestão e manutenção exercidas continuamente, incluindo, por exemplo, pagamento de pessoal e encargos sociais, diárias, ajuda de custo, locação de veículos, serviços de limpeza e conservação, materiais de expediente e outros necessários para execução das atividades.

Se forem consideradas apenas as subfunções específicas da função segurança pública, quais sejam, '181-Policiamento', '182-Defesa Civil' e '183-Informação e Inteligência', obtém-se um total de 3,7%, correspondendo a um montante de R\$ 410.450.810,61.

No caso do Amazonas, cujo sistema de segurança pública inclui o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/AM), pode-se agregar a subfunção '125-Normalização e Fiscalização' às três subfunções anteriores, alcançando a nova monta de R\$ 506.217.154,39, correspondendo à 4,5% do total gasto na função.

Gastou-se mais com Comunicação Social (R\$ 21.691.092,32; 0,189% do total), do que com Informação e Inteligência (R\$ 1.794.969,39; 0,016% do total).

Tabela 2 - Volume e percentual gasto nas principais subfunções da função segurança pública na série

Subfunções	Total	Média
122 - Administração Geral	R\$ 11.189.310.172,44	93,866%
181 - Policiamento	R\$ 247.986.327,51	2,272%
182 - Defesa Civil	R\$ 160.687.603,70	1,441%
125 - Normalização e Fiscalização	R\$ 95.766.343,78	0,784%
306 - Alimentação e Nutrição	R\$ 62.056.336,74	0,573%
126 - Tecnologia da Informação	R\$ 43.856.378,48	0,395%
331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador	R\$ 32.925.723,99	0,284%
131 - Comunicação Social	R\$ 21.691.092,32	0,189%
363 - Ensino Profissional	R\$ 15.147.848,76	0,131%
128 - Formação de Recursos Humanos	R\$ 3.778.392,33	0,030%
183 - Informação e Inteligência	R\$ 1.794.969,39	0,016%
244 - Assistência Comunitária	R\$ 1.080.367,78	0,010%
302 - Assistência Hospitalar e Ambulatória	R\$ 824.247,95	0,007%
124 - Controle Interno	R\$ 251.385,78	0,0002%
TOTAL	R\$ 11.877.139.100,94	100%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

#SegurançPpúblicanoAmazonas

Classificação por natureza de despesa

A Tabela 3 apresenta o montante, em milhões de reais, por grupo da natureza da despesa, por categoria econômica e o total geral de despesas em toda série (2015-2020), por todo sistema de segurança pública, incluindo seus fundos e o órgão responsável pela Defesa Civil, e a Tabela 4 mostra a composição, em percentual, em relação aos totais.

Para compreensão das siglas, tem-se que:

DC = Despesa Corrente;
TO = Total Órgão;
DK = Despesa de Capital;
TS = Total Sistema.

Além disso, em 'outros' estão somados os valores dos fundos analisados.

Tabela 3 – Montante (R\$ milhões) total das despesas pelos órgãos do sistema na série

ORGÃO	DESPESA CORRENTE			DESPESA DE CAPITAL		TOTAL ÓRGÃO
	Pessoal e Encargos sociais	Outras Despesas Correntes	Total	Investimento	Total	
	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	
OUTROS	0,00	150,76	150,76	3,77	3,77	154,53
DETRAN/AM	130,66	447,55	578,20	7,82	7,82	586,02
CBMAM	528,33	64,93	593,25	1,36	1,36	594,62
SSP/AM	162,75	547,19	709,94	33,15	33,15	743,09
PCAM	2.954,87	370,77	3.325,64	2,38	2,38	3.328,02
PMAM	5.808,15	581,07	6.389,21	0,66	0,66	6.389,87
TOTAL SISTEMA	9.584,74	2.182,26	11.747,01	49,15	49,15	11.796,16

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 4 – Composição (%) total das despesas pelos órgãos do sistema na série

ORGÃO	DESPESA CORRENTE			DESPESA DE CAPITAL		TOTAL ÓRGÃO
	Pessoal e Encargos sociais	Outras Despesas Correntes	Total	Investimento	Total	
	Composição DC	Composição DC	Composição TO	Composição DK	Composição TO	
OUTROS	0,00%	100,00%	97,56%	100,00%	2,44%	1,31%
DETRAN/AM	22,60%	77,40%	98,67%	100,00%	1,33%	4,87%
CBMAM	89,06%	10,94%	99,77%	100,00%	0,23%	5,04%
SSP/AM	22,92%	77,08%	95,54%	100,00%	4,46%	6,30%
PCAM	88,85%	11,15%	99,93%	100,00%	0,07%	28,21%
PMAM	90,91%	9,09%	99,99%	100,00%	0,01%	54,17%
TOTAL SISTEMA	81,59%	18,41%	99,58%	100,00%	0,42%	100,00%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

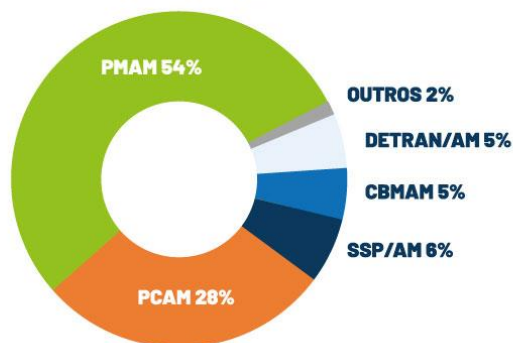
#segurançapúblicanoamazonas

O valor de R\$ 11.796.157.938,43 corresponde a tudo o que foi gasto com o sistema de segurança pública de 2015 a 2020.

Desse total, a PMAM teve a maior fatia, que corresponde a 54,17%, pouco mais da metade, seguido da PCAM com 28,21%, pouco mais de um quarto do total.

As Polícias Militar e Civil, juntas, correspondem a 82,38%

Gráfico 2 – Composição (%) dos gastos com segurança pública por órgão na série



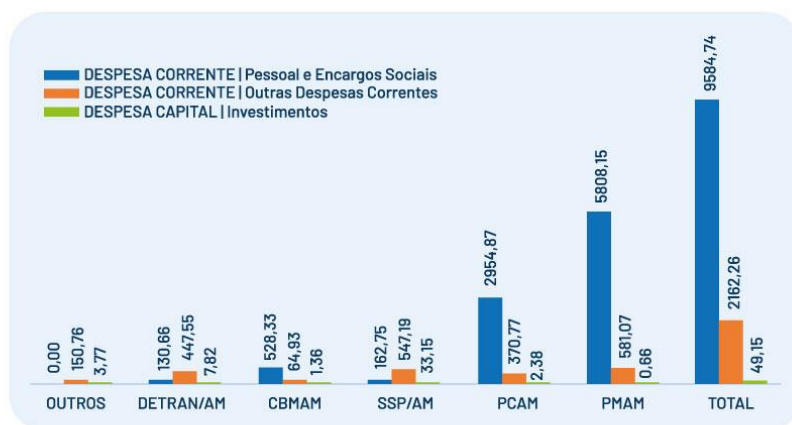
Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Quando olhamos para as categorias econômicas, observamos que as despesas correntes, que são aplicadas para manutenção dos serviços públicos em execução, correspondem a mais que 95,5% dos órgãos, sendo que esse percentual chega a 99,99% na PMAM, 99,93% na PCAM e 99,77% no CBMAM.

Esse percentual é de 99,58% se considerarmos as despesas de todos os órgãos do sistema.

As despesas de capital, que são destinadas à aquisição de máquinas e equipamentos, e realização de obras e instalações, por exemplo, representam apenas 0,42% de todo o sistema de segurança pública, sendo que a SSP/AM possui o maior percentual dentre os órgãos que o compõe, correspondendo a 4,46% do total de suas despesas.

Gráfico 3 – Gastos totais na série pelos órgãos da segurança pública em milhões de reais no período entre 2015 e 2020



Legenda: PE = Pessoal e Encargos Sociais; DC = Despesa Corrente; TO = Total Órgão; DK = Despesa de Capital; e TS = Total Sistema.

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

#segurançapúblicanoamazonas

A Tabela 5 apresenta o grupo de natureza de despesa chamado 'Pessoal e Encargos Sociais', por seus totais ano a ano da série e sua variação entre o ano inicial e o ano final. Por sua vez, a Tabela 6 mostra o percentual que corresponde as despesas com 'Pessoal e Encargos Sociais' em relação ao total de despesas correntes e em relação ao total de despesas do órgão, referente ao volume total na série.

Para compreensão das siglas nas Tabelas 5 e 6, tem-se que:

PEn = Pessoal e Encargos Sociais;
DC = Despesa Corrente;
TO = Total Órgão;
DK = Despesa de Capital;
TS = Total Sistema.

Tabela 5 – Montante (R\$ milhões) total de despesas com Pessoal e Encargos Sociais pelos órgãos da segurança pública do Amazonas na série e a variação entre os anos inicial e final (%)

ORGÃO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total PEn	2020/2015
SSP/AM	23,49	23,58	24,32	29,02	29,02	31,53	162,75	34,22%
DETRAN/AM	23,04	23,30	21,32	21,73	21,73	19,85	130,66	-13,82%
PCAM	394,88	408,39	388,64	526,23	526,23	595,61	2.954,87	50,83%
CBMAM	75,68	77,17	73,04	81,59	81,59	123,43	528,33	63,09%
PMAM	898,64	928,98	871,70	957,09	957,09	1.013,94	5.808,15	12,83%
TOTAL	1.415,73	1.461,42	1.379,02	1.615,67	1.615,67	1.784,37	9.584,74	26,04%

Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).

Tabela 6 – Composição (%) das despesas com Pessoal e Encargos Sociais em relação às despesas correntes e às despesas totais dos órgãos da segurança pública do Amazonas em relação ao total da série

ORGÃO	Total PEn	Total DC	Composição DC	Total TO	Composição TO
SSP/AM	162,75	709,94	22,92%	743,09	21,90%
DETRAN/AM	130,66	568,20	22,60%	586,02	22,30%
PCAM	2.954,87	3.325,64	88,85%	3.328,02	88,79%
CBMAM	528,33	593,25	89,06%	594,62	88,85%
PMAM	5.808,15	6.389,21	90,91%	6.389,87	90,90%
TOTAL	9.584,74	11.596,25	82,85%	11.641,63	82,33%

Fonte: Elaborado com base no Portal (AMAZONAS, 2015, 2016 2017, 2018, 2019, 2020).



PMAM

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

90,90%

do total das despesas de todo o sistema na série analisada;



Foi o órgão que apresentou os maiores percentual dentre os demais;

As maiores despesas, em todo o período, foram realizadas no elemento:

Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar

R\$ 4.842.493.287,08
75,78% do total

PCAM

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

88,79% do total das despesas de todo o sistema na série analisada;

As maiores despesas, em todo o período, foram realizadas no elemento:

Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

R\$ 2.518.843.018,78
75,69% do total

Sistema de Segurança Pública do Amazonas

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

82,33% do total das despesas de todo o sistema na série analisada;

CBMAM

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

88,85%

do total das despesas de todo o sistema na série analisada;



Foi o órgão cujo montante teve o maior acréscimo se compararmos o ano final com o inicial (63,09%)

As maiores despesas, em todo o período, foram realizadas no elemento:

Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar

R\$ 452.861.300,57
76,16% do total



DETRAN/AM

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

22,30%

do total das despesas de todo o sistema na série analisada;



Foi o único órgão cujo montante teve um decréscimo se compararmos o ano final com o inicial (-13,82%)

As maiores despesas, em todo o período, foram realizadas no elemento:

• Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

R\$ 100.082.678,68
17,08% do total

• Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

R\$ 248.844.300,56
42,46% do total

Juntas, correspondem a 59,54% de todo o gasto.

SSP/AM

As despesas no grupo de natureza pessoal e encargos sociais correspondem a...

21,90%

do total das despesas de todo o sistema na série analisada;



Foi o órgão que apresentou o menor percentual dentre os demais; E o único órgão que apresentou incremento ano a ano da série;

• Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

R\$ 141.434.687,95
19,03% do total

• Passagens e Despesas com Locomoção

R\$ 310.827.066,80
41,83% do total

Juntas, correspondem a 60,86% de todo o gasto

Conclusão

Se você chegou até aqui, obrigado e parabéns! Meu muito obrigado pelo prestígio da sua atenção. Meus parabéns pelo seu interesse em ser um cidadão vigilante quando o assunto é dinheiro público.

Espero ter contribuído para o despertar do seu adormecido papel de cidadão, de modo que você participe mais ativamente da fiscalização dos recursos públicos aplicados à segurança pública, entendendo que a transparência, juntamente com a participação popular, são pilares centrais que sustentam uma democracia participativa, e que existem órgãos técnicos capazes de identificar indícios de má utilização dos recursos públicos. No caso amazonense, o TCE/AM está disponível para ouvir suas reclamações ou denúncias para que, juntos, se detecte qualquer desvio de conduta financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal abriu o caminho e a Lei da Transparência a pavimentou para que a Lei de Acesso à Informação pudesse chegar ao cidadão como um verdadeiro marco legal brasileiro na luta contra as velhas e detestáveis práticas do patrimonialismo. Não há mais espaço para obscurantismos no Estado Democrático de Direito, a cultura do segredo deve dar lugar à transparência ou ficaremos reféns do clientelismo, nepotismo, personalismo, formalismo exagerado e monopólio da informação.

Agora, a sua missão é fazer com que outras pessoas também possam estar conscientes da nobre missão de ser um partícipe na fiscalização do orçamento, estando envolvidos desde seu planejamento até a sua execução, exigindo a prestação de contas dos governantes, controlando suas ações e questionando qualquer indicativo de corrupção ou desvios que o levem para longe do interesse público.

Juntos, podemos mais!

Referências

AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus: 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em: 25 out. 2021.

_____. Decreto n.º 36.819, de 31 de março de 2016. Regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 31/03/2016. ed. 33253. ano CXXII, p. 1-4. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15147#/p:1/e:15147?find=36.819>>. Acesso em: 25 out. 2021.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. In: Revista do Tribunal de Contas da União. v. 30, n. 82, p. 253-262, Brasília: out./dez. 1999. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações, e dá outras providências. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 out. 2021.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Direito financeiro. 5. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2021. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transpar%C3%Aancia/>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente dissertação foi alcançado com a produção de uma tecnologia educacional que possa contribuir para o fortalecimento da *accountability* social, pelo cidadão amazonense, a partir do acesso à informação sobre os gastos com segurança pública no Amazonas, disponibilizados no portal de transparência do Poder Executivo Estadual.

Ressalta-se, porém, que o presente estudo não é um fim em si mesmo, de modo que o caminho trilhado foi no sentido da produção de uma tecnologia educacional, podendo as fases de validação e avaliação junto ao público-alvo ser objetos de novos trabalhos.

Ao longo desse processo, foi possível verificar que, apesar de vivermos em uma época de grandes avanços tecnológicos, com a disponibilização de informações em tempo real, muito ainda deve ser feito para que a administração seja considerada, de fato, transparente em seus atos e gastos.

Obviamente não podemos negar os avanços experimentados, sobretudo se considerarmos que a manutenção da política do segredo, característica de uma administração pública patrimonialista e que privilegiava poucos, imperava absoluta até o reconhecimento constitucional do acesso à informação como direito fundamental, em nossa Carta Magna de 1988.

Contudo, a própria regulamentação tardia do inciso XXXIII, do artigo 5º da Constituição Federal, ocorrida apenas 23 anos depois de sua previsão, revela que devemos conferir ao tema um sentido de urgência, afinal, espera-se que, em uma democracia representativa, a transparência impere nas relações entre os representantes e seus representados.

Portanto, a própria democracia pressupõe governos transparentes que não obstaculizem a ampla divulgação de suas ações para permitir a ciência e o controle pela sociedade. E sabe-se que não há como fiscalizar o que não se tem conhecimento. À vista disso, o direito ao acesso à informação e a *accountability* são corolários do princípio da transparência, na medida em que mune o cidadão com condições para acompanhar e zelar pela adequada execução orçamentária, inspecionar a lisura das atuações dos administradores públicos, avaliar a efetividade e a qualidade do serviço público prestado, ponderar se seus representantes estão agindo corretamente e na forma como afiançaram em campanha, dentre outros tantos benefícios que o posiciona como agente ativo no controle social.

Nesse sentido, os portais de transparência necessitam ser aperfeiçoados de modo que sejam capazes de cumprir com o seu objetivo: fomentar o controle social pelo cidadão contribuinte. A matéria orçamentária já é, por si só, complexa e altamente tecnicista, o que nos remete aos dizeres de Norberto Bobbio (1997) acerca dos três obstáculos que impediram a instauração da democracia tal qual fora idealizada: tecnocracia, aparelhamento e ineficiência. Dificultar o acesso e interpretação dessas informações sugere, à primeira vista, um ato intencional e, em última instância, ilegal, pelo obscurantismo em prol do clientelismo, nepotismo, personalismo, formalismo exagerado e apego ao sigilo e ao monopólio da informação.

No que diz respeito a avaliação dos portais, viu-se que, apesar de uma década da promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, apenas o estado do Paraná cumpria a integralidade dos critérios propostos, sendo que a média global chegava ao patamar de 78,8% com 9 entes federados abaixo desse percentual, demonstra a urgência na fiscalização pelos órgãos de controle da administração pública, como os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos dos respectivos entes federados, e sua adequada punição pelo descumprimento legal.

Se nem o aspecto legal é obedecido, o que falar então acerca dos aspectos conteúdo e usabilidade, que dizem respeito à, respectivamente, credibilidade das informações disponibilizadas e simplicidade e agradabilidade na utilização da ferramenta.

No caso do Portal da Transparência do Amazonas, o fato de se navegar diversas vezes pela busca e, ao final, serem obtidas 50 planilhas para iniciar a tabulação de dados, configura um obstáculo ao cidadão, relegando o espírito da lei que é o de salvaguardar o princípio da transparência, que tem essencial relevância para o aprimoramento da democracia com a efetiva participação do cidadão no exercício da função de controlador social, tornando-se sujeito ativo, consolidando, dessa forma, a *accountability*.

A transparência demanda esforço por parte dos gestores públicos, visto que excede os limites da mera divulgação de dados, ou seja, é mais ampla do que o princípio da publicidade, requerendo a disponibilização de informações úteis, atualizadas e compreensíveis. Além disso, por ser ela o sustentáculo do exercício do controle social sobre a gestão pública, torna cristalina as ações e gastos daqueles que gerenciam a *res publica*, de modo a favorecer, por conseguinte, a busca pela eficiência na utilização dos recursos.

No que concerne ao estudo das despesas com segurança pública por funções orçamentárias e suas subfunções, viu-se que o estado do Amazonas gastou muito mais com

Encargos Especiais que em Saúde, Educação, Previdência Social e Segurança Pública, demonstrando que há um grande dispêndio com administração financeira, serviços da dívida interna e externa, outras transferências e outros encargos especiais, ou seja, gastos destinados ao pagamento de despesas financeiras e não relacionados a bens ou serviços prestados à sociedade. Pelo estudo por natureza da despesa, verificou-se um emprego maciço de verbas públicas em despesas de custeio, destinadas à manutenção das atividades dos órgãos de segurança pública do Amazonas, sobretudo com pessoal, restando apenas 1/5 para outras despesas correntes, tais como material de consumo, auxílios fardamento e alimentação, por exemplo. Para as despesas de capital, relacionadas a obras e aquisição de equipamentos e materiais permanentes, para citar algumas, o valor não chegou a meio por cento do total.

Já é sabido que o problema da segurança pública e do enfrentamento à criminalidade no Brasil é multifacetado e exige uma análise transversal, de modo que a mera ampliação na destinação de recursos públicos para a área não garante a imediata redução dos índices de criminalidade e violência.

Contudo, é preciso repensar imediatamente a qualidade do gasto com segurança pública do Amazonas, uma vez que as despesas orçamentárias representam as prioridades de um governo em dada área, e, pelo que foi visto, grande soma de recursos são quase que exclusivamente destinados para manutenção das instituições, sem preocupação a longo prazo com investimentos. Gasta-se, por exemplo, 12 vezes mais com comunicação social do que com informação e inteligência. Remunerar bem seus profissionais é essencial, no entanto, faz-se mister o fornecimento dos meios necessários para atuação de seus agentes.

Finalmente, espera-se que o material didático produzido seja capaz de despertar o interesse do cidadão amazonense, que é quem financia e, ao mesmo tempo, se beneficia dos serviços públicos prestado, na execução de seu papel essencial em uma democracia: a fiscalização dos gastos públicos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. FGV, 2004. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.
- ARISTÓTELES. **Política**. Tradução por António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. 1. ed. Lisboa: Vega, 1998.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- . **A era dos direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- . **Estado, Governo, Sociedade - Para uma Teoria Geral da Política**. Tradução por Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução por Carmen C, *et al.* 13. ed. 4. reimp. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.
- BRASIL **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- BULOS, Uadi Lamnêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 2, p. 30-50. 12 jun. 1990. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- CAPES. **Produção Técnica**. Brasília: Ministério da Educação, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/10062019-producao-tecnica-pdf/view>>. Acesso em: 29 dez. 2021.

CGU. **Aplicação da lei de acesso à informação em recursos à CGU**. Brasília: 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

CGU. **Metodologia e Critérios de Avaliação EBT 360°**. 1. ed. Brasília: 2019. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br/pdf/37d997db-c928-4262-8589-d92e23db7571.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

CIDH. **Convenção americana sobre direitos humanos**. CIDH, 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CIDH. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. CIDH, 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

CRUZ, Cláudia Ferreira, *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 1, p. 153-176, 18 dez. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução por Patrícia de Freitas Ribeiro. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. O Poder Judiciário e a Democracia Substancial. **Seqüência**. v. 20. n. 38, p. 107-124. 1º jan. 1999. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15514/14070>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GALDINO, Jonathan Alves. **Análise das despesas orçamentárias com segurança pública no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria). 110 f. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2014. Disponível em: <<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/4697>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

HEYSE, Cirene Linzmeier; POHLENZ, Vilson. Tecnologia educacional ou tecnologia na educação: a práxis Pedagógica frente esta dicotomia. *In: Anais destaque pesquisa EaD 2014*. Mafra: Universidade do Contestado, 2015. Disponível em: <https://www.unc.br/pesquisa/anais_pesquisa>. Acesso em: 23 abr. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução por João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

JORDÃO, Jorge Luiz. **Portais eletrônicos legislativos como instrumentos de accountability, transparência e democracia**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria). 179 f. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 2016. Disponível em: <<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/5104>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução por Ivone Castilho Benedetti, *et al.* 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'. **Public Administration Review**. v. 65. n. 1. p. 94-108. jan. 2005. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3542585>. Acesso em: 25 abr. 2021.

LÁZARO, Márcio Vinícius Lima. **Orçamento público federal e segurança pública no Brasil, 2004-2011**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). 138 f. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PPED/Dissertacao/2012/Marcio%20Vinicius%20Lima%20L%C3%A1zaro.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

LEOPARDI, Maria Teresa; PAIN, Lygia Muller; NIETSCHE, Elisabeta Albertina. Empoderamento da enfermagem e uso de tecnologias de cuidado. *In*: NIETSCHE, Elisabeta Albertina; TEIXEIRA, Elizabeth; MEDEIROS, Horácio Pires. **Tecnologias cuidativo-educacionais: Uma possibilidade para empoderamento do(a) enfermeiro (a)?** Porto Alegre: Moriá, 2014. p. 75-95.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e Cultura**, v. 18. n. 2. p. 177-194. jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/download/42383/21342/>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

NIETSCHE, Elisabeta Albertina. **Tecnologia emancipatória: possibilidade ou impossibilidade para a práxis de enfermagem?** Tese (Doutorado em Filosofia de Enfermagem). 389 p. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/80758>>. Acesso em: 22 abr.2021.

NIETSCHE, Elisabeta Albertina, *et al.* Tecnologias inovadoras do cuidado em enfermagem. **Revista de Enfermagem da UFSM**. v. 2. n. 1. p. 182-189. jan./abr. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reufsm/article/view/3591>>. Acesso em: 22 abr.2021.

NIETSCHE, Elisabeta Albertina, *et al.* Tecnologias educacionais, assistenciais e gerenciais: uma reflexão a partir da concepção dos docentes de enfermagem. **Revista Latino-americano de Enfermagem**. v. 13. n. 3. p. 344-53. Mai./jun. 2005. Disponível em < <<https://www.scielo.br/pdf/rlae/v13n3/v13n3a09.pdf>>. Acesso: em 20 dez. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**. n. 31. v. 3. p. 25-40. out. 1991. Disponível em: <<http://novosestudos.com.br/produto/edicao-31/>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

———. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n. 44. p. 27-54. 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

OEA. **Carta Democrática Interamericana**. OEA, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

ONU. **Convenção das nações unidas contra a corrupção**. ONU, 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.

OSZLAK, Oscar. Responsabilización o responsibilidad? El sujeto y el objeto de um estado responsable. *In: congresso internacional do CLAD sobre a reforma do estado e da administração pública*, CLAD: Panamá: 28 a 31 out. 2003. Disponível em: <<http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/2349>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

PLATT NETO, Orion Augusto, *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. v. 18, n. 1. p. 75-94. Belo Horizonte: jan./mar. 2007. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução por Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SILVA, Leilson Vanderson Barbosa da. **Lei de acesso à informação e controle social: um estudo do nível de transparência dos órgãos do Poder Executivo do Estado de Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). 112 p. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/25347>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Accountability social: la otra cara del control. *In: PERUZZOTTI, Enrique. Controlando la Política. Ciudadanos y Medios em las Democracias Lationamericanas*. p. 23-85. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002. Disponível em: <<https://cidadania.files.wordpress.com/2013/06/controlando-la-polc3adtica.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2021.

TEIXEIRA, Elizabeth. Tecnologias em Enfermagem: produções e tendências para a educação em saúde com a comunidade. **Revista Eletrônica de Enfermagem**. v. 12. n. 4, p. 598-600. 29 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/fen/article/view/12470>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

TEIXEIRA, Elizabeth; NASCIMENTO, Márcia Helena Machado. Pesquisa metodológica: perspectivas operacionais e densidades participativas. In: TEIXEIRA, E. (Organizadora): **Desenvolvimento de Tecnologias Cuidativo-Educacionais**: v. 2. p. 51-59. Porto Alegre: Moriá, 2020.