



# TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL, alicerces da boa governança\*

**Luiza Maia**

Assistente da Coordenadoria de Exames de Editais do TCE-RJ;  
Especialista em Administração Pública pela FGV/ECG

RESUMO: As democracias representativas constituídas na modernidade ocuparam-se da tarefa de instituir direitos e garanti-los constitucionalmente. Não obstante, a pós-modernidade representa *locus* temporal onde deverão se consolidar as democracias participativas, caracterizadas por uma maior atuação dos cidadãos nas decisões governamentais. Por conseguinte, a disponibilidade e a qualidade das informações ofertadas pelos entes governamentais são diretamente proporcionais ao envolvimento social com os atos estatais, e se retroalimentam mutuamente. Neste sentido, o comando normativo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), alterada pela Lei Complementar nº 131/2009, revela a crescente preocupação dos legisladores com a transparência, disponibilidade e qualidade das informações de natureza fiscal e financeira que ganham relevância e merecem tratamento cuidadoso, já que sua absorção e compreensão pelos atores envolvidos no processo de controle serão determinantes para garantir a qualidade das escolhas levadas a efeito pela sociedade.

**ABSTRACT:** *The modern representative democracies are responsible for establishing the rights as well as guaranteeing them according to the Constitution. However, post modernity represents temporal locus where it will probably consolidate the participatory democracies, characterized by a higher citizens' performance into government decisions. Therefore, the availability and quality of information provided by governmental entities are directly proportional to the social involvement with the state acts, supplying each other with feedbacks. Thus, the normative command established by the Complementary Law nº 101/2000 (Fiscal Responsibility Law – LRF), modified by the Complementary Law nº 131/2009, reveals the lawmakers growing preoccupation within transparency, accessibility and quality, when concerning the tax and financial information, gain importance and deserves careful treatment, since its absorption and understanding among the involved parties involved in the process of controlling will be crucial to ensure the quality of choices that society carries out.*

PALAVRAS-CHAVE:  
Transparência; Controle Social; Gestão Participativa.

**KEYWORDS:**  
*Transparency; Social Control; Participatory Management.*

\* Artigo originado da monografia contemplada com o 1º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho – 2010

## INTRODUÇÃO

No Brasil o patrimonialismo, o fisiologismo e, em especial, o populismo e o assistencialismo sempre estiveram presentes na conflituosa relação entre governantes e governados e uma de suas consequências é a eterna postura de subserviência que a sociedade demonstra diante dos representantes do poder estatal. Por tais motivos, o Brasil pode ser considerado como um país de pouca cultura participativa. Além disso, conforme Gesta Leal (2006, p. 47), a Administração Pública sempre gerenciou o cotidiano das demandas sociais valendo-se do pressuposto de que possui autoridade e conhecimento absoluto sobre todas elas, elegendo-se a autoridade estatal como a única capaz de demarcar e executar prioridades e políticas públicas.

A limitada reação popular diante dos casos de corrupção de agentes governamentais investigados nos últimos anos revela uma sociedade debilitada e entorpecida, incapaz de reagir com autonomia frente aos desequilíbrios institucionais que chegam ao seu conhecimento, e também de oferecer resistência contra as inúmeras tentativas de fazer com que o patrimônio público venha a ser colonizado pelos interesses privados. Portanto, o controle social emerge como alternativa para o acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos públicos, e a transparência nas ações governamentais caracteriza-se como elemento imprescindível para o desenvolvimento da cidadania participativa em busca da boa governança.

Neste contexto foi aprovada a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, imputando aos entes públicos a obrigação de divulgarem na rede mundial de computadores informações relacionadas às receitas e despesas governamentais, contratos, empresas contratadas, valores pagos por serviços prestados e obras executadas, entre diversas outras. O objetivo deste trabalho constitui em verificar o comportamento de alguns entes municipais diante da obrigação de conferirem maior transparência às suas iniciativas.

### **ESTADO E DEMOCRACIA**

#### ***Ascensão e Decadência do Welfare State***

O modelo de Estado democrático inaugurado a partir da Revolução Francesa de 1789 foi concebido como o responsável pela garantia dos direitos de primeira geração assegurando a liberdade, mantendo a ordem pública e protegendo o homem especialmente da atuação do próprio Estado totalitário até bem recentemente. O artigo segundo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França em 1789, proclamava:

Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão.

Bonavides (2006, p. 563-564), discorrendo sobre os direitos de primeira geração, afirma:

Os direitos de primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade

que é seu traço mais característico, enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado [...] valorizam primeiro o homem-singular, o homem das liberdades abstratas, o homem da sociedade mecanicista que compõe a chamada sociedade civil, da linguagem jurídica mais usual.

Na realidade, contrariando as promessas iniciais, o Estado liberal não foi capaz de abrandar os níveis de desigualdade econômica observados à época, tampouco de impedir distúrbios sociais decorrentes, sobretudo, de carências nas áreas de saúde e seguridade social. Ainda que a classe burguesa tenha construído um ambiente particularmente favorável para a defesa dos seus interesses, as carências sociais visivelmente presentes, a desigualdade emergente consequência de uma promessa que o liberalismo não pôde cumprir, e as críticas originadas também na Igreja mostraram que o modelo concebido, difundido e aplicado em estrita consonância com o liberalismo e com a economia de mercado, não lograva êxito em assegurar a dignidade que a vida humana exigia. Com a publicação em 1891 da Encíclica *Rerum Novarum* (Das Coisas Novas), de cunho eminentemente social, a Igreja alertou os governantes sobre os riscos decorrentes da desigualdade, recomendando a adoção de iniciativas que buscassem a justiça na vida industrial e socioeconômica, através de uma melhor distribuição de riqueza, caridade dos empregadores para com os empregados e intervenção do Estado na economia em favor dos necessitados. Pode-se assim observar que, sem se desincumbir de antigas atribuições que já executava dentro da concepção liberal, foram agregadas novas responsabilidades, necessárias à estruturação de benefícios categoricamente identificados como inerentes ao bem-estar, imprescindíveis ao exercício da cidadania. Essa natureza intervencionista criaria uma nova consciência da

cidadania, uma vez que os cidadãos passariam a exigir mais, colocando-se diante da Administração Pública como clientes que dependiam da eficiência dos serviços, dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado.

Elaborando uma síntese do que foi abordado, podemos asseverar que, nos 200 anos passados desde a Revolução Francesa, coube ao Estado moderno a atribuição de enunciar direitos adequadamente positivados nas cartas constitucionais das mais diversas nações. Não obstante, o desafio do Estado pós-moderno consiste em transformar estas declarações em conquistas efetivas a serem traduzidas em serviços disponíveis para todos os cidadãos, já que a maioria continua sem atendimento às suas necessidades básicas.

#### ***MECANISMOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA E RECURSOS QUE PODEM CONTRIBUIR PARA O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL***

A democracia participativa, inaugurada a partir da promulgação da Constituição Republicana de 1988, instituiu diversos mecanismos de participação popular, incitando o exercício da cidadania como recurso de controle social por meio de Conselhos Deliberativos e audiências públicas, entre outros. Por outro lado, fortaleceu também os organismos incumbidos do controle institucional ampliando a independência e as competências do Ministério Público e os sistemas de Tribunais de Contas, propondo ainda as bases para a edificação da Controladoria-Geral da União. Evidenciava-se, assim, a preocupação dos legisladores em: a) criarem institutos destinados ao estabelecimento de uma aproximação entre governantes e governados na tentativa de reduzir o abismo entre o que a sociedade deseja e o que a Administração Pública pode fazer; b) robustecerem os organismos responsáveis pelo controle institucional como forma de melhorar a

A Carta Magna de 1988 convocou os cidadãos a participarem da administração pública, agregando à democracia representativa a democracia participativa

eficiência e a efetividade do controle dos gastos públicos. Com o intuito de complementar nosso entendimento, são pertinentes as palavras de José F. F. Tavares (2005, p. 180):

Não há boa gestão sem um bom controle! E estamos perante um bom controle quando em qualquer dos seus níveis for correctamente exercido, segundo métodos e procedimentos técnicos adequados; e ainda, quando, globalmente, todos os lados constituindo um sistema integrado que, simultaneamente, respeite a autonomia, a natureza e as respectivas finalidades específicas.

Trata-se, como salientamos, de um objectivo possível e desejável, imprimindo racionalidade e rigor na actuação, assim contribuindo para uma vida financeira sã e equilibrada.

O estado do controle de cada sociedade é bem o reflexo do seu desenvolvimento cultural.

Afinal, não é o controle um acto de cultura?

Para que o controle seja um ato de cultura, tere-

mos que “educar” nossa sociedade para participar. E, neste sentido, há que se mencionar Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2005, p. 126-127):

[...] *a importância de educar o cidadão para a democracia*, mostrando-lhe desde a mais tenra idade, que enquanto a sociedade é a realidade tangível, pois é conformada por pessoas – *todas as pessoas* –, o Estado, em suas múltiplas configurações, é uma virtualidade necessária para que pessoas – *algumas pessoas* – possam tomar e executar decisões de interesse geral da sociedade e que, por isso, todo tipo de participação nesse processo interativo será importante para a vida de todos e de cada um, mas, em especial, porque é a mais fácil e permanentemente acessível, destaca-se essa modalidade de participação democrática exercida através dos instrumentos abertos ao *controle social*, isso não só pelo valor que possa ter em cada caso em razão de seu conteúdo, como e principalmente, pelo que sempre terá como exemplo de civismo.

Com efeito, a vitalidade do *controle social* depende, sobretudo, da *educação do cidadão para a democracia*, particularmente, no caso em exame da área de atribuições das cortes de contas, para que essa função participativa tenha êxito, uma específica educação voltada à consciência da *res publica* e do dever que todos têm de zelar pela correta destinação dos recursos retirados da sociedade para custear as atividades do Estado.

### *Controle Social e Cidadania*

A Carta Magna de 1988 convocou os cidadãos a participarem da administração pública, agregando à democracia representativa a democracia participativa. A instituição de alguns mecanis-

mos de participação popular nas decisões, antes limitadas à esfera burocrática, justificou sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Iniciaremos, então, uma abordagem sobre a cidadania e os mecanismos de controle social, em especial, sobre as quatro ferramentas mais expressivas para o seu efetivo exercício: conselhos, audiências, **ombudsman** (ouvidorias) e observatórios sociais.

Na lição de José Murilo de Carvalho (2002, p. 105-106), o conceito de cidadania pode ser apreendido sob três dimensões que se diferenciam de acordo com a corrente de pensamento a que se encontram vinculadas: 1) a concepção liberal, que define cidadania como o direito individual primário por meio do qual se procura formar uma redoma protetora contra os abusos do poder do Estado. Essa liberdade individual é definida como “liberdade negativa” sendo uma característica marcante das sociedades modernas, especialmente em sua fase inicial<sup>1</sup>; 2) republicanismo clássico, origina-se das obras de Cícero, Maquiavel, Montesquieu e mais recentemente Hannah Arendt, difere da anterior porque enfatiza a preocupação com a **res publica** com o bem coletivo<sup>2</sup> (mesmo com sacrifício do interesse individual); 3) visão comunitária de cidadania, advém de Aristóteles com formulação moderna em Rousseau, Comte e Habermas<sup>3</sup>. A evolução dos sistemas de produção, o crescimento das cidades e as novas relações sociais que emergiram na segunda metade do século XX aproximaram os conceitos de cidadania e participação social na gestão pública, principalmente a partir da percepção de que a complexidade das demandas

modernas impede que os gestores assimilem adequadamente todas as necessidades da sociedade, especialmente no que se refere à ordem das prioridades.

### Conselhos

Institutos previstos em lei com a finalidade de contribuir para o controle social constituem colegiados ora com função deliberativa, ora consultiva, que reúnem representantes da Administração Pública e da sociedade com a



1 O autor cita uma longa lista de pensadores que se identificam com essa perspectiva, de Kant a Hayek, sendo adequado lembrar que esse conceito se solidificou por ocasião da edificação das democracias modernas.

2 Nessa concepção a liberdade tem uma acepção positiva, pois não se refere à reação contra o poder do Estado, mas à disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade, estando bastante atrelada ao período em que se fortaleceu o Estado de bem-estar social.

3 O que importa neste enfoque é o sentimento de pertencimento a uma comunidade política. Embora complexa, esta concepção de cidadania pode ser resgatada na medida em que se fortalece o federalismo concedendo-se competências mais abrangentes aos gestores locais.

atribuição de discutirem temas e apresentarem propostas que serão submetidas aos responsáveis pelo processo decisório das respectivas áreas de interesse da administração. Os conselhos são instrumentos que auxiliam a concretização da democracia na medida em que representam **loci** onde são debatidas questões relevantes para a comunidade, servindo, portanto, para contextualizar as vozes sociais. Entre diversos exemplos instituídos pela legislação infraconstitucional do Brasil podemos citar: Conselho Nacional da Seguridade Social, Lei nº 8.212/1991; e Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, Lei nº 8.212/1991<sup>4</sup>.

É razoável admitir que a auspiciosa iniciativa adotada pelos legisladores no que se refere à tentativa de aproximar a sociedade da Administração Pública por meio da instituição de conselhos, em certa medida, superestima a capacidade da população de participar de reuniões e assembleias onde se discutirão temas muito específicos, com o manuseio de relatórios e informações desconhecidas para a grande maioria dos brasileiros. Consequentemente, as barreiras técnicas, no que concerne ao processamento e adequado tratamento da informação, poderão potencializar os entraves para o efetivo exercício do controle social. Não obstante, estas dificuldades terão de ser enfrentadas com maturidade, cabendo às unidades de conhecimento, como universidades, Tribunais de Contas e escolas corporativas, empreenderem seus maiores esforços no sentido de colaborar com o treinamento, preparação e qualificação dos indivíduos que participarão desses conselhos, a fim de evitar a prática do

**rent seeking**, quando os bens públicos são capturados por interesses privados.

### *Audiências Públicas*

Instituídas sob outra concepção, e originadas a partir do Direito Anglo-Saxão, conforme Moreira Neto (1992, p. 128), as audiências públicas constituem instrumento destinado a favorecer a participação popular nas decisões administrativas. Tratam da realização de reuniões abertas a todos os interessados em deliberarem e solicitarem esclarecimentos, oferecerem sugestões ou apresentarem críticas acerca de determinadas decisões pretendidas pela Administração. Gustavo Justino de Oliveira (1997) entende que é por meio dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, onde podem ser ouvidos e opinar sobre os assuntos que interessam à coletividade, concretizando o direito fundamental à participação.

Nossa Carta Magna não albergou a audiência pública como fase obrigatória nos processos instruídos perante a Administração Pública, mas sua exigência encontra-se prevista, por exemplo, na Lei Federal nº 8.666/1993, que estabelece a obrigação de sua realização quando, por meio de licitação, o governo decide contratar terceiros para implementar intervenções cujos valores envolvidos superem um determinado montante. Embora tenhamos destacado apenas imposições estabelecidas na esfera federal, o contexto municipal parece mais adequado para a realização de audiências e consultas públicas, constituídas como instrumentos necessários ao fortalecimento da democracia participativa.

4 Uma das mais relevantes questões colocadas em relação aos conselhos refere-se à sua representatividade. Segundo Di Pietro (1993, p. 15) para que este caráter fosse assegurado seria necessário que seus integrantes fossem eleitos pela própria sociedade e, de preferência, entre pessoas estranhas ao corpo dos Poderes do Estado. Mas a própria autora reconhece que os conselhos contribuem para uma maior aproximação entre governantes e governados ao afirmar:

[...] a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.

## *Ombudsman*

Não podemos deixar de citar a participação exercida, em alguns países, por meio do **ombudsman**, por vezes identificado como mediador (França), e ouvidor-geral ou defensor do povo (Espanha). Esta figura tem a atribuição de proteger os cidadãos na relação com o Parlamento e sua competência está direcionada ao controle das atividades da Administração Pública. Embora seja designado pelo poder público, deve exercer suas funções com independência. Quanto à sua atuação, Di Pietro (1993, p. 135) ensina que ele “recebe as denúncias dos administrados, mas pode agir *ex officio* quando toma conhecimento de irregularidades por outros meios”. Cretella Júnior (1990, p. 266) afirma que “a grande publicidade dada às atividades do ombudsman, aliada à força da opinião pública e ao prestígio que lhes empresta o Parlamento, fazem do instituto um dos meios mais eficazes para o controle da legalidade e da moralidade administrativa”. No Brasil, a instituição do **ombudsman** não foi albergada em sede constitucional ainda que algumas experiências sejam identificadas, por exemplo, no Paraná e no Ceará, conforme Perez (2004, p. 183).

## *Observatórios Sociais*

Os observatórios são instituições independentes (ONGs<sup>5</sup>), sem qualquer vinculação com as autoridades governamentais, constituídos por membros voluntários da sociedade civil que se ocupam, entre outras coisas, das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas. Embora sua instituição não decorra de uma prescrição legal, a recente criação de

observatórios sociais em municípios do Estado do Rio de Janeiro fortalece a percepção de que a sociedade demonstra empenho crescente em participar da gestão de suas cidades, ainda que a iniciativa não tenha sido pioneira uma vez que já existiam em cidades localizadas na Região Sul do Brasil. Outrossim, diferentemente dos recursos de controle social contemplados pela Constituição e abordados anteriormente, os observatórios se constituem a partir de iniciativas autônomas da sociedade, revestindo-se de uma importância ímpar no estudo dos mecanismos de controle social por florescerem fora do escopo institucional, encontrando-se, por conseguinte, desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa.

## *A INFORMAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE CIDADANIA E RECURSO ESTRATÉGICO*

### *Visibilidade versus Corrupção*

A Transparência Internacional<sup>6</sup> é uma organização não governamental que pesquisa os níveis de corrupção em diversos países do mundo, tomando por referência a percepção experimentada por empresários, universitários e analistas sobre a atuação dos agentes públicos e políticos. Nesta avaliação, efetuada anualmente por meio da concessão de pontos<sup>7</sup>, a situação brasileira é lamentável, ocupando, em 2009, a 75ª posição. Em resumo, entre 2002 e 2008, o Brasil caiu 35 posições na lista de países mais corruptos, e, embora tenha recuperado cinco posições no ranking, podemos inferir que as iniciativas até então adotadas para o combate à pilhagem dos cofres públicos não têm produzido os resultados

5 Organizações não governamentais

6 Sediada na Alemanha, fundada em 1993.

7 O índice de percepções da corrupção (ICP) pode variar entre zero (altamente corrupto) e 10 (país limpo), de acordo com dados extraídos em 03/12/2009 do site <<http://www.transparency.org/global.corruption>>.

esperados. Na outra extremidade da listagem, distribuídos entre as dez primeiras posições, com níveis de corrupção quase imperceptíveis à sociedade, encontram-se países como Dinamarca, Holanda e Finlândia, onde os coeficientes de transparência são tão elevados que até mesmo os dados fiscais não são considerados privados, mas de interesse público acessível a todos os cidadãos, de acordo com Limberger (2006, p. 3).

### *A Informação como um Direito*

Indissociável do princípio democrático, o acesso à publicidade administrativa se caracteriza também como um direito fundamental do cidadão, possuindo, segundo Motta (2008, p. 2), um substrato positivo identificado como o dever estatal de possibilitar o livre acesso à informação como condição indispensável ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração, e outro substrato negativo que garante o segredo das informações relacionadas à segurança da sociedade. Para Bobbio *apud* Motta (2008, p. 2), este direito fundamental efetiva-se por meio de quatro vertentes: 1 - direito fundamental à informação<sup>8</sup>; 2 - princípio do contraditório<sup>9</sup>; 3 - direito de acesso aos registros públicos<sup>10</sup>; 4 - direito de exigir do Estado prestações positivas<sup>11</sup>. Conhecendo a conduta dos administradores, a sociedade poderá certificar-se de que seus representantes estão agindo na medida exata da responsabilidade que a eles foi atribuída por ocasião do sufrágio, contribuindo para o estabelecimento de um elo de confiança entre os agentes políticos responsáveis pela gestão do Estado e os indivíduos. A transparência fiscal emerge como um recurso de importância crucial para o amadurecimento do controle social, com

vistas ao fortalecimento da cidadania e da própria democracia, valorizando e tornando mais eficiente o controle das finanças públicas, uma vez que a visibilidade somente se justifica se a sociedade estiver disposta a oferecer sua parcela de contribuição. Dessa forma, transparência e controle social precisam amadurecer juntos, pois se retroalimentam sucessivamente.

### *A Informação como Recurso Estratégico*

Tem sido recorrente a afirmação segundo a qual compomos atualmente a sociedade da informação, uma vez que o seu volume e qualidade são imprescindíveis para o desenvolvimento das sociedades e dos países. Entretanto, o aspecto a ser considerado, e que representa o diferencial hodierno, é que nunca antes na história da Humanidade a capacidade de produzir e de multiplicar o conhecimento foi tão determinante para a emancipação das sociedades e o desenvolvimento dos países. Portanto, a informação se transforma em recurso estratégico quando é ofertada em qualidade e quantidade suficientes para que seu processamento por parte dos usuários resulte em decisões compatíveis com o cenário existente. A Administração Pública dispõe de uma grande quantidade de dados e é necessário que eles estejam acessíveis à população com vistas a proporcionar um amadurecimento nas relações de cidadania.

### *A Accountability*

Na primeira metade do século XIX um engenheiro ferroviário americano destacou-se como Teórico da Administração em um período em que

8 Que confere aos indivíduos a prerrogativa de ter ingresso a todos os atos e motivos relacionados com a ação administrativa, assim como seus desdobramentos e suas consequências.

9 Garantia ante o processo de produção de decisões administrativas por meio da audiência dos envolvidos e interessados.

10 Como decorrência direta do princípio democrático.

11 Que garantam a visibilidade e a transparência, com vistas a possibilitar o controle das ações administrativas.

Indissociável do princípio democrático, o acesso à publicidade administrativa se caracteriza também como um direito fundamental do cidadão

a ciência administrativa ainda se encontrava em fase embrionária. As estradas de ferro constituíam a primeira organização comercial moderna de grande porte e os problemas enfrentados por Henry Varnum Poor (1812-1905) na gestão de uma delas não eram, na essência, muito diferentes daqueles enfrentados pelas grandes corporações da atualidade. Henry Poor concebia a gestão de um grande empreendimento assentado sobre três fundamentos: organização, comunicação e informação. **Accountability**, à época, representava a obrigação de prestação de contas que cada empregado tinha para com seu superior hierárquico e Henry Poor valorizava estas atividades porque percebera que um dos grandes desafios das grandes corporações consistia em trabalhar adequadamente as informações. Não obstante, a grande inovação implementada pelo engenheiro, e que mais nos interessa, foi a iniciativa de publicar balanços e informações financeiras da empresa em periódicos e em revistas especializadas. Na ciência da administração, Henry Poor é atualmente lembrado por ser um antecipador do pionei-

rismo responsável e pela preocupação com o progresso humano que não excluía a sociedade. Consultando manuais de contabilidade e textos sobre administração pública e gestão responsável, vimos que a expressão **accountability** recebe diversas traduções, tais como “dar transparência”, “conferir visibilidade” e, em acepção mais literal, “imputar responsabilidades”. Em síntese, o elemento predominante remete à necessidade de os gestores conferirem ampla divulgação de todas as suas iniciativas e dos atos administrativos que possam despertar algum interesse na sociedade civil e nos administrados, assumindo total responsabilidade pelo sucesso e pelo fracasso dos mesmos. Embora a publicidade seja princípio consagrado pelo direito constitucional brasileiro, resultando em elemento imprescindível para a validação dos atos administrativos, quanto maior o volume de informação que o gestor divulga, mais ele tende a se aproximar do ideal de **accountability**.

#### **A TRANSPARÊNCIA FISCAL E O CONTROLE SOCIAL**

##### ***Transparência e Publicidade na Lei de Responsabilidade Fiscal***

A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e assentadas em princípios constitucionalmente consagrados como a moralidade, a publicidade, a economicidade, o equilíbrio fiscal e a transparência. Não existia uma legislação específica obrigando os entes da Federação a divulgarem informações em meios eletrônicos, entretanto, ao introduzir a gestão fiscal responsável, a LRF já em seu primeiro artigo evidenciava a necessidade de uma ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Na sequência da lei, mais precisamente no artigo 48, o legislador ratificou a sua preocupação

com a transparência da gestão. Comentando a regra, Toledo Júnior (2005, p. 289) leciona que:

Além de tudo isso, o art. 48, ora em comentário, preceitua ampla divulgação, inclusive pela internet, dos orçamentos, balanços e pareceres dos Tribunais de Contas sobre as contas dos gestores do dinheiro público. Quer isso dizer, cada uma das Comunas manterá uma página naquela rede mundial, nela disponibilizando informações sobre elaboração, execução e controle dos orçamentos; os que não dispuserem de recursos para tanto, buscarão apoio da União (art. 64), ente que, além do mais, divulgará as contas consolidadas de todas as esferas de governo (art. 51).

A despeito da lacuna deixada pelo art. 64, que admitia a possibilidade de alguns municípios não disporem de recursos para operar as alterações determinadas pela nova lei, desde 05/05/2000 os municípios ficaram obrigados a efetuar a divulgação eletrônica de informações relacionadas às suas finanças públicas. Não obstante, em 28/05/2009 entrou em vigor a Lei Complementar nº 131/2009, com destaque para o inciso II do parágrafo único<sup>12</sup>, que alterou algumas regras do artigo 48 da LRF tornando imperiosa a divulgação eletrônica de outras informações além daquelas já previstas, observados os prazos estabelecidos no artigo 2º para o cumprimento das respectivas exigências. A iniciativa de ratificar

esta obrigação por meio de uma nova lei decorreu da percepção experimentada pelo legislador de que, em geral, os gestores e agentes políticos mantêm um grande apego ao sigilo, traduzindo-se em uma inmensurável dificuldade em lidar com a transparência.

Agora a LRF inovou ao incluir, através do inciso II do parágrafo único que alterou o artigo 48, a expressão “em tempo real”, para obrigar a divulgação de informações sobre a execução financeira em meios eletrônicos de acesso ao público, ratificando o registro de que a publicação tradicional em meio impresso não satisfaz o mandamento legal, uma vez que a tempestividade e a característica de “estar disponível para consultas a qualquer tempo” foram albergadas pelo texto legal. Mas o legislador foi muito além quando introduziu o artigo 48-A<sup>13</sup>, combinando as expressões “em tempo real”, “em meios eletrônicos de acesso ao público” e “disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações”. Desta forma, podemos presumir que os entes públicos deverão disponibilizar em seus respectivos **sites**, permanentemente, informações atualizadas sobre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, os Relatórios de Gestão Fiscal, suas versões resumidas, licitações previstas e em andamento, contratos em execução com a adequada identificação dos contratados e dos pagamentos realizados, entre outros dados relevantes e necessários ao acompanhamento da gestão pública. Assim, é válida e atual a lição de Limberger (2006, p. 2), para quem “o

12 II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

13 Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

direito Moderno se aproxima dos valores, em especial da ética do direito. De longo tempo os princípios estão no direito, a novidade é sua normatividade”.

As regras instituídas pela Lei Complementar nº 131/2009 deveriam ser cumpridas pelos municípios com mais de cem mil habitantes em até um ano após a publicação, conforme redação estabelecida no artigo 2º que acrescentou o artigo 73-B à LRF. Em que pese a preocupação com a transparência demonstrada e normatizada pelo legislador, compete aos entes públicos cumprirem sua parte, divulgando as informações imprescindíveis para o fortalecimento do controle social. Por outro lado, ao cidadão cabe a atribuição de lançar mão das ferramentas da tecnologia da informação para exercer a “cibercidadania”, tendo em vista o efetivo controle da ação governamental em busca da boa governança.

### *Cidadania Eletrônica*

Segundo Limberger (2006, p. 4),

cibercidadania foi o termo cunhado por Pérez Luño para destacar a importância de os indivíduos se beneficiarem da democratização da administração buscando informações nos sites oficiais para exercer a cidadania eletrônica, com vistas a construir uma sociedade mais justa e solidária.

Entretanto, este poderá constituir um desafio de difícil superação, já que, diante de aproximadamente três bilhões de endereços acessíveis na rede mundial de computadores, é provável que boa parte da sociedade tenha pouco interesse em buscar informações nos **sites** governamentais para o controle e acompanhamento dos



gastos públicos. Ademais, o problema se agrava quando agregamos os dados sobre exclusão digital e reconhecemos que muitos brasileiros ainda não têm acesso aos recursos tecnológicos que tanto poderiam contribuir para essa fiscalização. Parte deste problema poderá ser mitigada na medida em que as Escolas de Governo se proponham a abrir suas portas para todos aqueles que demonstrarem interesse em acompanhar a gestão pública. Palestras, seminários e **workshops** em escolas e universidades poderão produzir enorme efeito multiplicador, além de oferecer instrumentos para que os cidadãos se conscientizem da importante tarefa de se tornarem os protagonistas do processo decisório, estabelecendo uma melhor aproximação com os gestores e a classe política responsável pelas escolhas governamentais.

#### **SITES GOVERNAMENTAIS – A TRANSPARÊNCIA COMO DESAFIO**

##### ***Pesquisa em sites de Prefeituras***

Tem sido recorrente nos meios de comunicação, e em diversos outros contextos institucionais de debate, o aprofundamento dos discursos que enaltecem a transparência da gestão pública como requisito dos mais importantes para a consolidação e fortalecimento da democracia e da boa governança. Contudo, em razão da existência de um abismo entre o que as intenções proclamam e o que as ações fazem, tomamos a iniciativa de estabelecer um afastamento do campo teórico e empreender uma pesquisa em **sites** oficiais de prefeituras fluminenses, para verificar a quantidade e a qualidade das informações disponibilizadas, como forma de avaliar se os recursos tecnológicos existentes

têm sido empregados para dar transparência às ações governamentais.

Considerando as limitações para pesquisar as páginas eletrônicas dos 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro que possuem mais de cem mil habitantes (excluindo a capital, que não está sob jurisdição do TCE-RJ) e, portanto, deveriam cumprir as regras da LC 131/2009 até a data limite de 28 de maio de 2010, restringimos a investigação aos sete municípios de maior receita bruta<sup>14</sup>.

Posteriormente, limitamos nossa busca aos tópicos a seguir:

I) contas ou finanças públicas, com destaque para informações contábeis, em especial Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatórios de Gestão Fiscal, balancetes mensais ou quaisquer dados contábeis que possam oferecer ao internauta dados sobre a gestão financeira do ano em curso;

II) licitações realizadas, em andamento ou agendadas;

III) contratos em execução, valores pagos, itens ou serviços adquiridos com a identificação dos fornecedores;

IV) divulgação sobre audiências públicas, conferências, seminários ou quaisquer outros fóruns de debate envolvendo qualquer assunto de interesse público;

V) existência de ouvidoria ou outro canal acessível ao cidadão para efetuar queixas, reclamações ou apresentar sugestões sobre a gestão municipal.

Para efeitos metodológicos, destacamos que a pesquisa foi realizada nos dias 30 de março e 8 de abril deste ano, por meio do buscador “Google”, lançando-se o nome da cidade após a expressão “Prefeitura Municipal de...”. Eventualmente, como recurso adicional de busca,

14 Enumerados no grupo I do Anexo I da Resolução TCE-RJ nº 245. Devido às restrições estabelecidas pelo regulamento do Prêmio Ministro Gama Filho, que define os critérios para a avaliação da monografia que deu origem a este trabalho, os municípios não têm seus nomes revelados.

utilizamos o Portal do Cidadão, **site** oficial do Governo do Estado do Rio de Janeiro, onde se encontram disponíveis os endereços das páginas dos municípios fluminenses na Internet.

Nesta primeira fase, a pesquisa revelou que:

- a) somente um dos municípios divulgava dados sobre Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal;
- b) informações atualizadas sobre licitações em andamento e agendadas constavam de dois **sites**, um dos quais da prefeitura citada acima;
- c) a página de um município apresentava um tópico denominado “receitas públicas”, mas o espaço não incluía qualquer informação;
- d) nenhum dos municípios informava sobre contratos em execução, empresas contratadas, serviços em execução, aquisições e valores pagos;
- e) todas as prefeituras disponibilizavam um canal de comunicação direto com a população, mas apenas um trazia notícias sobre uma audiência pública.

Em 30 de maio de 2010, dois dias após o prazo determinado em lei para o cumprimento de normas voltadas para a responsabilidade e

transparência fiscal na Administração Pública, repetimos a pesquisa nos **sites** dos mesmos municípios. Os novos resultados são melhores do que aqueles encontrados anteriormente, contudo a qualidade e a quantidade das informações ainda estavam muito aquém das determinações da LC 131/2009, conforme resumo a seguir:

- a) a prefeitura que disponibilizava a maior quantidade de informações na primeira pesquisa melhorou seu **site** e passou a apresentar um relatório mensal com as empresas contratadas, serviços e aquisições correspondentes, e valores empenhados, constituindo o único, naquela data, a atender integralmente, em termos quantitativos, às exigências da referida lei;
- b) um município, que informava que sua página eletrônica fora reformulada e estava em caráter experimental, criou um espaço para divulgar pregões agendados e outro para contas públicas, embora neste os arquivos ainda estivessem indisponíveis;
- c) uma terceira prefeitura atualizou seu conteúdo de licitações e criou um “Portal da Transparência”, onde passou a disponibilizar relatórios mensais de



despesa e receita, embora não informasse sobre as empresas contratadas.

Numa comparação, verificamos que na segunda pesquisa:

- a) cinco dos sete municípios apresentavam informações sobre licitações; anteriormente somente dois adotavam esta prática;
- b) havia informações sobre contas municipais em dois **sites**; na primeira pesquisa, apenas um;
- c) um **site** passou a apresentar uma relação com os dados das empresas contratadas, informação até então inexistente nas páginas consultadas. Com a pesquisa, vimos que algumas cidades somente tiveram a preocupação de melhorarem a quantidade de informações em seus **sites** na data limite estabelecida pela lei, ou seja, não fosse pela exigência legal provavelmente as administrações municipais não adotariam iniciativa autônoma de fornecer aos municípios dados atualizados sobre contas, contratos, licitações, empenhos e pagamentos.

Sintetizando os resultados da pesquisa podemos ponderar que se a busca por uma gestão transparente constitui um dos motivos para um ente público possuir uma página na Internet, excluindo-se a capital do Estado do Rio de Janeiro, os sete municípios que têm as maiores receitas brutas possuem uma grande oportunidade de melhoria. Atualizar o **link** de finanças públicas, disponibilizando

informações sobre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, e apresentar um relatório mensal com receitas e despesas podem constituir passos importantes para oferecer aos munícipes e outros interessados informações adequadas sobre o desempenho das contas públicas. Divulgar informações sobre as licitações também é uma iniciativa importante porque pode contribuir para aumentar a competitividade dos certames reduzindo, por consequência, o valor dos contratos e a construção de arranjos e acordos irregulares. Noticiar os contratos em execução, por sua vez, afigura-nos iniciativa fundamental para que se possam conhecer as empresas beneficiadas com contratações públicas; ademais, possibilita aos municípios avaliarem a qualidade da prestação executada pelas mesmas. Nas condições atuais, a sociedade somente tomará conhecimento dessas informações se cultivar o hábito incomum de ler os periódicos oficiais e criar, por sua própria conta, um arquivo com o registro sistemático dos extratos contratuais e dos aditamentos assinados pela Administração Pública. Por fim, a existência de um canal direto de comunicação entre os cidadãos e a prefeitura (ouvidoria) pode instituir um termômetro da gestão municipal ante a possibilidade de acolher sugestões e reclamações sobre as intervenções e iniciativas realizadas pelos gestores.

## REFLEXÕES FINAIS

Ao longo das duas últimas décadas a utilização de recursos tecnológicos tem sido determinante para acelerar e facilitar uma infinidade de transações que ocorrem diariamente em um mundo globalizado, marcado por relações sociais e econômicas de grande complexidade. No Brasil não é difícil identificar instituições que multiplicam e pulverizam os benefícios decorrentes do emprego destas novas soluções, podendo ser citados: o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal – Comprasnet, e a implantação do voto eletrônico, que merece destaque especial diante do pioneirismo da Justiça Eleitoral brasileira. Independente de integrarem o setor público ou privado, as instituições que aplicaram inovações tecnológicas possuem uma característica em comum, já que todas experimentaram uma enorme redução no número de fraudes, desvios e corrupção nos segmentos em que atuam. Se no passado a racionalidade dos procedimentos foi determinante para a modernização da Administração Pública, o futuro aponta para a necessidade de conferir visibilidade aos atos administrativos e, mais do que isso, torná-los compreensíveis a todos os cidadãos, favorecendo a consolidação de instrumentos imprescindíveis para o aprimoramento da gestão participativa proclamada em nossa Constituição Federal.

Assim, se a corrupção sempre decorre de práticas dissimuladas que abrigam condutas ilegais, a transparência das ações emerge como recurso disponível, da mesma forma que os ideais do Iluminismo contestaram o poder divino dos monarcas e se insurgiram contra o Estado absoluto no passado, conforme lição de Limberger (2006, p. 4).

No entanto, a pesquisa empreendida e apresentada neste trabalho demonstra que em matéria de transparência, controle social e governança, mesmo que incentivados pela LRF, temos ainda um longo e tortuoso caminho a trilhar.

## REFERÊNCIAS

- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na encruzilhada. In: Bignotto, Newton. (Org.). **Pensar a República**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- CRETELLA JUNIOR, José. **Direito administrativo comparado**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista trimestral de direito público**. São Paulo, v. 1, p. 128-139, 1993.
- GESTA LEAL, Rogério. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LIMBERGER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Interesse Público**. Porto Alegre, v. 8, n. 39, p. 55-71, set./out. 2006.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.
- \_\_\_\_\_. O Parlamento e a Sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, Alfredo José de et. al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. P. 77-130.
- MOTTA, Fabrício. Notas sobre a publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, n. 14, abr./jun. 2008. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/rede/edicao/14>. Acesso em: 12 abr. 2011.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.
- PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- TAVARES, José F. F. Relações entre órgãos de controlo interno e externo. In: SOUSA, Alfredo José de et. al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. P. 163-207.
- TOLEDO JUNIOR, Flávio C. **Lei de Responsabilidade Fiscal** comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2005.

