

# DEMOCRATIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO para o fortalecimento do controle social na Administração Pública



**Liliana Ribeiro Nunes Moreira**

Técnica de Controle Externo do TCE-RJ

Bacharel em Matemática pela Universidade Estácio de Sá

Pós-graduada em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ

RESUMO: O presente artigo trata, de forma abrangente, da temática da informação, da democratização, da transparência e do controle social, apresentando a noção de cidadania como forma de geração da necessária conscientização política e os mecanismos de controle social da gestão pública. Versa sobre a era do conhecimento, na qual as tecnologias de informação e comunicação têm papel crucial no modo como o Estado cumpre suas principais funções, abordando o conceito emergente e em evolução de governo eletrônico e apresentando o conceito de accountability e a necessidade de maior transparência na relação sociedade-governo. O estudo pretende angariar diferentes tipos de informações que permitam caminhar pelo tema, possibilitando o incremento do debate já existente, a criação de novos pontos de discussão e, se possível, auxiliando na minimização de arestas sem encerrar o assunto, e sim instigando a busca de alternativas para responder as questões divergentes.

*ABSTRACT: This article deals with the issue of information, democratization, transparency and social control, comprehensively presenting the notion of citizenship as a way of generating the necessary political awareness and the mechanisms of social control of public management. Focuses on the knowledge age, in which information and communication technologies play a crucial role in how the state fulfills its main functions, addressing the emerging concept and evolving e-government and presenting the concept of accountability and the need for greater transparency in relationship between society and government. The study aims to gather different types of information to go by theme, allowing the increase of the existing debate, creating new points of discussion and, if possible, assisting in minimizing edges without ending it, but instigating search alternatives to meet the divergent issues.*

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; controle social; transparência; informação; accountability.

KEYWORDS: Citizenship; social control; transparency; information; accountability.

## INTRODUÇÃO

Na sociedade atual, o capital, a terra e o trabalho não são mais considerados os únicos fatores de produção. A informação e o conhecimento tornaram-se elementos primordiais na economia contemporânea. Isso originou uma revolução econômica de grande monta, pois, hoje, o fator de produção mais importante, o conhecimento, não é tão facilmente gerido como os anteriores. Em decorrência dessa mudança, um tema que vem sendo bastante discutido, tanto no meio acadêmico como no contexto organizacional, é a gestão da informação e do conhecimento e sua importância nas organizações públicas. De acordo com Silva e Alfradique (2006, p. 5):

No contexto de uma economia informacional, na qual a produtividade e a competitividade dependem da capacidade de geração, processamento e aplicação da informação, é fundamental a valorização do conhecimento. Portanto, na sociedade contemporânea, como a fonte da inovação se encontra na aplicação do conhecimento e da informação para a geração de conhecimentos, configura-se uma nova lógica organizacional que, conforme Castells, "requer a participação intensa de todos os trabalhadores no processo de inovação, de forma que não guardem seus conhecimentos tácitos apenas para o benefício próprio".

O avanço na tecnologia de informações e a maior transparência da gestão pública favorecem a implementação de um sistema de informação que tenha como objetivo tanto a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas quanto o fortalecimento do controle social.

O controle social pode ser entendido, assim, como um instrumento que garante aos cidadãos, individualmente, em grupo ou através de entidades juridicamente constituídas, o poder de fiscalização sobre o poder político do Estado. Enfim, uma ferramenta que visa garantir os direitos fundamentais de todo cidadão e, como tal, um pressuposto fundamental da democracia.

Silva e Alfradique (2006) afirmam que, quando a sociedade realiza o controle das ações públicas, ela o faz em razão de dois pressupostos: o desenvolvimento da cidadania e a construção de um ambiente democrático.

Nos últimos anos, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, os conceitos que consideravam a necessidade de melhor gestão dos recursos públicos e de melhor controle da sociedade sobre as políticas públicas passaram por sucessivas transformações e evoluções. Nesse ponto, o controle social foi incluído, com maior ênfase ao debate, procurando-se dar espaços à participação de entidades de classe, movimentos sindicais e, principalmente, da própria população, de tal modo que consentisse o exercício da cidadania em um quadro de maior aprofundamento do ambiente democrático.

A necessidade de ser exercido um controle social por parte da sociedade fez surgir uma questão fundamental: a transparência na administração pública. Essa transparência consiste em verificar e cobrar a aplicação efetiva dos recursos públicos nas áreas com necessidades mais emergentes, exigindo dos gestores uma administração que otimize a aplicação desses recursos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) foi um marco no processo de transparência e responsabilização na administração pública brasileira, porém, além da normatização, é necessário também prover-se de um conjunto de indicadores

que viabilizem o acompanhamento de uma política pública mais transparente. Selecionar esses indicadores é tarefa imprescindível, pois eles contribuem com a etapa de avaliação no ciclo das políticas públicas.

## CIDADANIA

A cidadania é caracterizada pela relação entre iguais, e destes com o poder, remontando aos tempos da Grécia Antiga. Sendo assim, só existe de forma coletiva e em comunidades que possuam sujeitos portadores de direitos (BODSTEIN, 1997).

A história da cidadania confunde-se com a história das lutas pelos direitos humanos. A cidadania está em constante construção. É um referencial de conquista da humanidade. Ser cidadão é ter ciência de que se é sujeito de direitos. Direitos à igualdade, à liberdade, à vida, à propriedade, enfim, direitos políticos, civis e sociais. Porém, a cidadania pressupõe também deveres, responsabilidades, enquanto parte integrante de uma coletividade, onde todos têm que dar sua contribuição, para se chegar assim ao objetivo final: o bem comum.

O cidadão como portador de direitos leva a uma demanda por igualdade entre os indivíduos, não sendo os direitos de cidadania exclusivos de um determinado grupo social, nem podendo sofrer restrições fundadas em bases étnicas, culturais, religiosas, de gênero ou de nacionalidade (VAZ, 2003).

Assim, a cidadania deve ser compreendida sob

aspectos mais amplos, que extrapolem o atendimento apenas dos direitos políticos, civis e sociais. Deve-se buscar compreendê-la sob a perspectiva de inclusão do cidadão a uma sociedade aberta às diferenças e à igualdade de oportunidades para todas as pessoas.

A cidadania é, portanto, uma condição sine qua non para que um indivíduo seja incluído e participe da vida pública, sendo um meio de proteção e uma condição para exercer os seus direitos, mas também deveres (SILVA *et al.*, 2005).

Para Bobbio (1992), os direitos são construídos através da emancipação e das transformações das condições de vida provenientes de lutas sociais travadas pelo homem no decorrer da história. Desta forma, enquanto direitos históricos e socialmente construídos, são sujeitos à mudança, suscetíveis à transformação e à ampliação.

A mudança do conceito de cidadania é percebida desde o início da sociedade organizada, porém, em razão das adequações às demandas do mundo contemporâneo, essa mudança atingiu ritmos alucinantes. Nesse contexto, é necessário um novo modelo de cidadania, que forneça aos cidadãos a capacidade de interpretação da realidade, tornando-os construtores de significados.

Para Araújo (1999), o acesso e o uso da informação são fundamentais na construção da cidadania, estando pautada neles a conquista de direitos políticos, civis e sociais e a implementação dos deveres do cidadão. A autora



acrescenta ainda que a informação é um bem social e um direito coletivo equiparado ao direito à educação, à saúde, à moradia, à justiça e tantos outros direitos do cidadão.

A mutabilidade do conceito de cidadania, baseada nas conquistas dos direitos provenientes das lutas travadas pelo homem, leva à certeza de que cada sociedade terá peculiaridades na construção de sua cidadania. Desta forma, o caso brasileiro apresenta-se bastante peculiar e quando confrontado com o esquema de Marshall revela um percurso diferente.

Carvalho (2002), em seu estudo sobre o caso da construção da cidadania e controle social no Brasil, aponta que o modelo de colonização escravocrata, onde negros e índios não possuíam os direitos individuais básicos, não propiciava um ambiente favorável para o desenvolvimento de uma cidadania plena. Importantes acontecimentos da história do país, como a libertação dos escravos e a proclamação da República em 1888 e 1889, respectivamente, não contaram diretamente com a participação popular.

Ainda segundo Carvalho (2002), grandes conquistas na área social, como direitos tra-

balhistas e previdenciários e organização sindical, foram alcançadas no período de 1930 a 1945; entretanto, estas conquistas foram outorgadas pelo Estado ao povo, seguindo o caminho inverso das conquistas através das lutas sociais. Neste caso, os direitos sociais adiantam-se aos políticos e civis, e estes últimos só se consolidam e tendem a se fortalecer na condição de valores universais absorvidos por uma comunidade cívica após a Constituição de 1988.

Avanços mais significativos nos direitos políticos e civis no Brasil aconteceram de 1945 a 1964, quando houve uma maior participação popular em fatos importantes da política nacional. No entanto, de 1964 a 1985, o país conheceu um grande retrocesso dos direitos civis e políticos, em contraposição ao crescimento das garantias dos direitos na dimensão social (CARVALHO, 2002).

Em razão de todas estas características da trajetória da cidadania no Brasil, Dias (2007, p. 6) observa que “há que se analisar a cidadania à luz da experiência de cada povo e de seus valores cívicos, a par de se lhe fornecer conteúdo amplo, coerente com as novas gerações de direitos”.

**O controle social é um instrumento eficaz de parceria e compromisso entre o cidadão e o poder público, sendo capaz de garantir o desenvolvimento econômico e social do país. Um exemplo positivo diz respeito ao orçamento participativo**

## CONTROLE SOCIAL

O termo controle social só passou a ser utilizado após o término do governo militar, na década de 1980, com o início do processo de redemocratização do país. Com a reforma e modernização do Estado tornou-se possível a criação de mecanismos que viabilizaram a integração da sociedade nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O chamado controle social é aquele exercido por completo pela sociedade, sendo a mais efetiva forma de controle, uma vez que quem usufrui do benefício é ela própria. Segundo Assis e Villa (2003, p. 377):

Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.

O controle social é um instrumento eficaz de parceria e compromisso entre o cidadão e o poder público, sendo capaz de garantir o desenvolvimento econômico e social do país. Um exemplo positivo diz respeito ao orçamento participativo, que vem sendo ampliado de forma crescente.

O controle social pressupõe a descentralização do Estado, de forma que este possa atender efetivamente os anseios e necessidades da sociedade, buscando a primazia na qualidade dos serviços, a economicidade, a transparência, a publicidade e facilitando o combate à corrupção.

O Estado descentralizado cede espaço para que a sociedade exerça controle sobre a aplicação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados, dividindo a tarefa de fiscalização, o que faz surgir um novo modelo de relacionamento entre Estado e sociedade. Oferecer controle social à população é exercer o governo de forma interativa, harmonizando forças e interesses e gerando maior organização das diferentes camadas da sociedade na busca da igualdade social.

A maior finalidade do controle é assegurar a adoção dos princípios que regulam a boa gestão pública e, confirmando este pensamento, Silva (2002, p. 118) aponta:



A finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.

Assim, o controle social não é uma forma de o Estado manter ordem e coesão social em um projeto hegemônico, entretanto defende-se a participação efetiva da sociedade sobre as ações do Estado, concebida em última instância pelas instituições que são responsáveis pela gestão pública, cabendo, assim uma participação efetiva do cidadão na definição das políticas públicas no cenário local, regional e nacional.

O controle social tem fundamental papel enquanto princípio orientador da gestão pública,

possibilitando a participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Portanto, nos tempos atuais, o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente. Neste ponto é essencial existir uma confluência entre o interesse do usuário em fiscalizar e exigir uma boa qualidade do serviço prestado pelo Estado, com o interesse do Estado em apoiar e ser informado sobre falhas e inadequações, no empenho para aprimorar cada vez mais suas ações, possibilitando visibilidade e transparência no exercício da prática cotidiana.

## INFORMAÇÃO, TECNOLOGIA E GOVERNO ELETRÔNICO

A sociedade da informação, anunciada por pensadores como Castells (1999) e Levy (1999), é, em razão do avanço acelerado das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e sua acessibilidade em todas as esferas da atividade humana, uma realidade em nossos dias.

No âmbito das esferas de governo, a inovação nos recursos tecnológicos que medeiam os processos informacionais e comunicativos

possibilita o controle do Estado pela sociedade civil, através da potencialização da criação de fluxos de informação bidirecional.

Na sociedade da informação, muitas foram as inovações e tecnologias que despontaram, modernizando as relações sociais e afetando a administração pública. Percebe-se que, quando se debate o contexto da sociedade da informação, na verdade, o grande foco é a comunicação, ou seja, a internet, o telefone, enfim, tecnologias que aproximam o homem da comunicação. Democratizar a informação é levar a todos conhecimentos sobre um determinado fator, que, no caso da administração pública, pode ser favorecido com instrumentos como o governo eletrônico.

Pinho (2008) observa que as tecnologias de informação e comunicação se apresentam nos governos por meio do que se convencionou chamar de e-gov ou governo eletrônico, “representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade” (PINHO, 2008, p. 473).

O autor acrescenta que portais governamentais na internet personificam esta informatização, podendo centralizar a disponibiliza-



ção de serviços e informações e aumentar a transparência e participação da sociedade nas ações governamentais.

Prado (2004, p. 16), lembrando que “uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer escondido”, aponta para a possibilidade de os governantes se utilizarem da internet para publicar não só os próprios atos, mas também os da administração pública, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente.

A democracia eletrônica é mais desafiadora e encontra-se ainda em estágio embrionário. Envolve conceitos como governança e mudanças estruturais no setor para dar suporte a novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o crescente setor voluntário ou terceiro setor.

Para Frey (2002), existe uma oportunidade única de ligar as estratégias para serviços *on-line* às mudanças, necessárias e prementes, na administração pública, a fim de poder lidar com os desafios de um ambiente cada vez mais complexo, incerto e mutante. Um desses desafios relaciona-se com a crise de legitimidade sofrida atualmente pela democracia e pelo governo e a busca de novas formas de cooperação entre governos, o setor privado e a sociedade civil. Seria necessário, então, oferecer possibilidades para sustentar novas formas de surgimento de redes sociais e políticas e novas maneiras de participação democrática (FREY, 2002).

O governo eletrônico deve proporcionar uma reestruturação dos processos da administração pública, a fim de modificar por inteiro a forma com que o cidadão interage com o governo. No governo eletrônico, as tecnologias de informação e comunicação são consideradas como indutoras e catalisadoras do processo de transformação do Estado.

Baseando-se na premissa de que o objetivo

fundamental do governo é prover serviços ao cidadão, Barbosa *et al.* (2004) propõem um modelo de referência de governo eletrônico que considera os contextos internos e externos. No contexto interno, o foco é a gestão da administração pública, fundamentando suas ações na desburocratização, transparência, desintermediação e eficiência operacional. O foco no cidadão abrange o contexto externo, e prevê eficácia e qualidade dos serviços públicos, estímulo ao desenvolvimento da sociedade da informação, inclusão digital e controle social.

Para Ruediger (2002, p. 30), o governo eletrônico, “mais do que um provedor de serviços *on-line*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade”.

No Brasil, há de se relacionar as iniciativas de governo eletrônico com a reforma do Estado, iniciada a partir de sua crise nos anos 1980. O paradigma do modelo burocrático de administração pública, vigente até então, evidenciou-se insuficiente para responder satisfatoriamente às demandas da sociedade, sendo “necessário adotar formas alternativas de gestão que possibilitem ao Estado primar pela eficiência, eficácia e efetividade das ações, além de avaliar os processos e resultados” (RIBEIRO, 2005, p. 72).

Neste contexto, o governo eletrônico seria um poderoso instrumento de reforma administrativa do Estado, pois facilitaria a transparência, a eficiência na entrega de serviços públicos, a luta contra a corrupção e a individualização do atendimento aos cidadãos.

A democracia eletrônica é mais desafiadora e encontra-se ainda em estágio embrionário



Segundo Martinuzzo (2007), a recente história do governo eletrônico no Brasil tem ao menos três fases e duas políticas oficiais distintas. A primeira fase é datada de meados dos anos 1990 e é marcada por discussões sobre os potenciais do *e-gov* e o início de ações, ainda desconexas, de prestação de serviços e informações na Internet. As duas fases seguintes, que se confundem também com as políticas oficiais, são denominadas por Martinuzzo (2007) de a “era FHC” e a “era Lula”.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a “era FHC”, as discussões sobre a sociedade da informação são acentuadas, sendo estabelecida uma política de governo eletrônico baseada na reforma do Estado e no atendimento aos cidadãos.

Já em 2003, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a “era Lula” reformula o discurso ideológico do *e-gov*, sendo visto “como uma oportunidade de inclusão social e democratização do acesso aos benefícios da tecnologia por parte das classes empobrecidas” (MARTINUZZO, 2007, p. 21).

Chahin *et al.* (2004) consideram que, no âmbito do governo federal brasileiro, o ponto de partida para uma política sistemática de *e-gov* se deu com a publicação, em setembro de 2000, do Livro Verde (TAKAHASHI, 2000). Este documento trouxe uma compilação de estudos sobre a Sociedade da Informação no Brasil em diversos temas, entre os quais o da administração pública.

Apesar de a política federal para *e-gov* já estar institucionalizada, deve-se procurar ainda mais a sua estruturação, de modo a torná-la menos vulnerável a algumas decisões de governo, de caráter passageiro. Além disso, uma ação maior por parte do governo federal para o estímulo de políticas de *e-gov* nas esferas de governo estadual e municipal faz-se necessária, tendo em vista a grande disparidade de maturidade na matéria entre os entes federados. A política de

*e-gov* não deve ser proposta exclusiva de um ou de outro governo, pois deve ser tratada como política de Estado (CHAHIN *et al.*, 2004), e deste modo procurar atingir um *status quo* em que não seja mais possível admitir a possibilidade do seu retrocesso.

Um ponto comum e importante entre pesquisadores do tema é a preocupação com a exclusão digital, que deixa de fora, principalmente nos países em desenvolvimento em que o próprio mercado não consegue resolver esta demanda, uma grande parcela da população que, a princípio, deveria ter o direito de consumir estes serviços de forma igualitária.

Para Chahin *et al.* (2004), a informação é um recurso social e econômico básico. “Sua produção, armazenamento e processamento constituem produtos de grande valor agregado”; desta forma, o combate à exclusão digital irá promover também “o crescimento econômico [...] e o desenvolvimento com distribuição de renda e justiça social” (CHAHIN *et al.*, 2004, p. 58).

No capítulo intitulado “Universalização de Serviços para a Cidadania”, do Livro Verde (TAKAHASHI, 2000), o acesso universal aos serviços de informação e comunicação é tratado como uma condição fundamental, porém não única, para inserir os indivíduos no contexto da cidadania.

Por mais estimulantes que possam ser as potencialidades do uso das TIC para o acesso amplo e democrático ao Estado, deve-se levar em conta os fatores limitantes da exclusão digital e não deixar que o principal potencial do governo eletrônico – acesso democratizado a serviços e informação – passe a ser, também, sua principal restrição.

## ACCOUNTABILITY

A expansão e consolidação dos regimes democráticos em todo o mundo e a reforma da administração pública vêm promovendo prá-



ticas democráticas – mesmo que lentamente em alguns casos – como a obrigação por parte dos governos de prestar informações sobre suas contas públicas e ações a quem lhe delegou o poder.

A terminologia deste conceito é apresentada na língua inglesa mesmo aqui no Brasil, por não haver até hoje uma única palavra que a represente em nossa língua. Mais que isso, Campos (1990) entende que falta não apenas a palavra em nosso vocabulário, seja ela escrita ou falada, mas, sobretudo, nos falta o próprio conceito.

Para Akutsu e Pinho (2002, p. 731), o conceito de *accountability* envolve duas partes: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos” e complementam o conceito indicando que é obrigação da segunda parte gerir eficientemente estes recursos e prestar contas de sua gestão. Segundo Campos (1990), o desenvolvimento da consciência popular e o sentimento de comunidade são pré-requisitos para que se tenha uma democracia participativa e, por meio desta, se atinja a *accountability* do serviço público. O amadurecimento da democracia faz com que o cidadão, individualmente, passe de

mero consumidor de serviços públicos e alvo de decisões de políticas públicas a sujeito ativo neste processo, enquanto que a cidadania organizada é capaz de identificar necessidades, canalizar demandas e cobrar melhor desempenho do serviço público.

O autor crê que o real controle sobre as ações do governo, seja ele o Executivo, Legislativo ou Judiciário, só acontecerá efetivamente quando for executado pelos cidadãos, na forma de controle social. O exercício ativo da cidadania por partidos políticos, sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada, irá assegurar a legitimidade do poder delegado pelo povo ao Estado (CAMPOS, 1990).

Entretanto, para efetivar o controle social e fazê-lo funcionar é necessário criar instrumentos de participação, divulgá-los amplamente, deixá-los ao alcance de todos e conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle (AKUTSU e PINHO, 2002). Os autores argumentam ainda que “enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes” (AKUTSU e PINHO, 2002, p. 731).

A afirmação da democracia como um valor universal vem pressionando formas mais tradicionais de dominação a adotarem formas mais democráticas de governo. A *accountability* na sociedade brasileira é um processo ainda em construção e não se deve esperar que mudanças nos processos e na cultura política de um país aconteçam de forma tão abrupta.

## TRANSPARÊNCIA

Conforme visto no tópico anterior, um regime que pretenda alcançar maior *accountability* deve ter um cidadão mais consciente e uma sociedade organizada mais participativa no controle das ações da administração pública. Ter acesso às informações dessas ações passa a ser uma condição básica e necessária para atingir esse objetivo. A transparência é, então, o conceito que comporta a relação entre a sociedade e o acesso às informações dos governos.

Paralelamente à necessidade de maior transparência, que vem aumentando nos últimos anos, o desenvolvimento de novas tecnologias da informação e comunicação ampliou as possibilidades e formas de disponibilização de informações públicas, o que relaciona, sem otimismo exagerado, a transparência ao governo eletrônico.

Para Platt Neto *et al.* (2007), a transparência é um conceito maior do que a publicidade, pois, mesmo pública, a informação pode não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível, condições que assegurariam, mais do que o atendimento às normas legais, o favorecimento do exercício da cidadania pela população.

Esses autores afirmam que a divulgação das contas públicas subentende a disponibilização de informações confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários. No esquema proposto por eles, a transparência das contas públicas deve ser composta por três elementos. A publicidade, como primeiro elemento, compreende vasta divulgação das informações disponíveis ao público. Esta divulgação deve estar



atrelada a um grande número de meios de poder acessá-las a custos baixos e que sejam de domínio do público. O segundo elemento, a compreensibilidade, refere-se ao formato visual (demonstrativos, relatórios, gráficos, entre outros) e a linguagem que é usada para divulgação das informações. Quando o público-alvo é o cidadão comum, deve-se buscar simplicidade e linguagem acessível condizente com os usuários.

Como terceiro elemento é apontada a utilidade das informações para decisões. A utilidade e a relevância da informação dependerão do interesse de cada usuário. Os aspectos de confiabilidade (garantia de que a informação é verídica) e comparabilidade (informação referendada por outros períodos e entidades) são igualmente importantes na utilidade da informação para tomada de decisões (PLATT NETO *et al.*, 2007). Sobre a base legal que assegura aos brasileiros o acesso às informações do Estado, Prado (2004, p. 49) descreve que:

[...] o princípio básico da acessibilidade de informações deriva do habeas data, explicitado na Lei nº 9.505/97. Por este princípio, cada cidadão tem o direito de acessar, e eventualmente corrigir, as informações pessoais contidas nos arquivos governamentais [...]. A Constitui-

ção Federal de 1988 assegura também amplo acesso à informação pública, não só quanto ao direito de informar, como quanto ao direito coletivo de ser informado (art. 5º, incisos XIV e XXXIII). A Constituição Federal explicita também que a publicidade dos atos de governo deve se estender a todas as instâncias de governo, incluindo a administração direta, indireta e fundacional (art. 37).

A Lei Federal nº 8.159/91 estabelece o direito de pleno acesso a quaisquer documentos públicos, de arquivos públicos e privados, com restrição apenas aos considerados sigilosos, cuja divulgação possa pôr em risco a segurança da sociedade e do Estado.

Segundo Prado (2004), a crise fiscal dos anos 1990 fez com que o governo federal promulgasse alguns dispositivos legais – dos quais se destacam a Lei nº 9.755/98, ou Lei de Contas Públicas, e a Lei Complementar nº 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – a fim de obter um maior controle do endividamento público e reverter parte do controle sobre as finanças públicas.

Estes dispositivos legais exigem dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – a publicação, inclusive na internet, de demonstrativos com informações sobre suas execuções orçamentárias e financeiras em determinados períodos de tempo.

A partir da publicação da Lei nº 9.755/98, o Tribunal de Contas da União (TCU) regulamentou a criação de uma homepage, intitulada Contas Públicas, para que os entes federados pudessem publicar na internet os demonstrativos previstos na legislação (PRADO, 2004).

A Lei Complementar nº 101/2000 obriga também os entes federativos a publicarem seus relatórios e demonstrativos fiscais em meio de amplo acesso público, dentre os quais a internet – apesar desta opção ser facultada ao ente.

Prado (2004) ressalta que, embora a publicação na internet dos demonstrativos da LRF fosse facultativa, a legislação intensificou o controle sobre as contas dos órgãos públicos, tendo em vista que outras instituições como o Ministério da Fazenda e o Ministério Público dos Estados, além dos Tribunais de Contas, passaram a analisar com mais detalhe a situação fiscal dos entes federados.

Mais recentemente foi promulgada a Lei Complementar nº 131/2009, que acrescentou à LRF o incentivo à participação popular no processo de elaboração dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamento, através de audiências públicas e a determinação para disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Contudo, Akutsu (2005) faz duas importantes ressalvas quanto à limitação da transparência administrativa. A primeira seria referente à limitação da transparência para que não sejam violados os direitos individuais dos cidadãos, relacionando-se ao princípio da dignidade da pessoa humana, e que inclui o direito à privacidade. E a segunda seria para os casos em que é necessário limitar o princípio da transparência administrativa, em face da defesa da segurança interna e externa do Estado.

As possibilidades advindas do governo eletrônico para a promoção da transparência e, por conseguinte, da *accountability*, vão desde a simples publicidade de informações de ações e contas públicas de governo, até a participação dos cidadãos no controle efetivo dos gastos públicos e elaboração de políticas públicas. Entretanto, apenas o ferramental tecnológico não é o bastante para que estas possibilidades se concretizem. O desenvolvimento da consciência popular e a mobilização de cidadania organizada para o uso das ferramentas de e-governo adequadas farão o Estado adquirir mais *accountability*.

## CONCLUSÃO

Nos tempos atuais, não se concebe mais pensar a democracia apenas como um Estado em que os cidadãos pagam impostos e o governo os arrecada. A legitimidade da democracia atual pode ocorrer através da maior participação da sociedade, para que o controle social devolva aos cidadãos a confiança em seus governantes. O controle social não apenas serve aos cidadãos como também à própria legitimidade do Estado, sendo a fundamentação de sua existência.

Neste sentido, a transparência dos atos administrativos é fundamental para que sejam disponibilizadas informações essenciais, de forma que o controle social da administração pública seja efetivamente realizado. A transparência revela-se como uma ferramenta democrática que busca o fortalecimento da cidadania e serve de pressuposto para o controle social.

A Constituição Federal de 1988 trouxe vários dispositivos que contemplaram os direitos dos cidadãos e estenderam a participação da sociedade, que passou a manifestar desejo por maior transparência na gestão dos recursos públicos. A transparência é, seguramente, um dos pilares mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, revelando-se uma ferramenta democrática que corrobora para o fortalecimento da cidadania e serve de propósito para o controle social. Além disso, a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, estendeu, de forma quantitativa e qualitativa, as informações disponibilizadas aos cidadãos.

O avanço dos recursos tecnológicos e sua participação efetiva no cotidiano das pessoas já se caracterizam como sendo um novo estágio do desenvolvimento da sociedade – a sociedade da informação. Nela, mudanças fundamentais na sociedade acontecerão, como a substituição das variáveis básicas da sociedade industrial – trabalho e capital – pelas suas variáveis – informação e conhecimento.

A sociedade da informação traria, então, em seu leque de possibilidades, com o acesso às informações e aos conhecimentos mais abrangentes, rápido e de menor custo, a possibilidade de os cidadãos exercerem, de forma mais efetiva, a sua cidadania, sendo-lhes possível por meio destas informações acompanharem, participarem e avaliarem as administrações públicas, bem como provê-los do conhecimento necessário para a tomada de decisão na escolha de seus governantes.

A gestão pública vem se deparando com inúmeros desafios cau-

sados pelas profundas mudanças sociais, econômicas e políticas nas cidades de uma sociedade globalizada. Os avanços em tecnologias de informação e comunicação, ao mesmo tempo em que representam um desafio, podem alavancar mudanças significativas em uma reforma e democratização da gestão pública, na forma do que se convencionou chamar de governo eletrônico. As possibilidades do governo eletrônico, através do uso da tecnologia, vão desde a melhoria e automação dos processos de gestão das organizações públicas, em busca de maior efetividade, passando pela disponibilização aos cidadãos, por meios eletrônicos, de informações da administração pública e de serviços públicos, chegando até a melhor e mais completa hipótese, que é da participação democrática efetiva do cidadão comum nas decisões de governo. A era da informação representa um novo mundo repleto de informações que, na maioria das vezes, se apresenta não organizado e de forma desconexa. As ferramentas de portais corporativos têm auxiliado as organizações a coletarem, tratarem e disseminarem através de um canal central (portal) as suas informações. Este portal deve possuir um padrão de identidade que transmita os valores, missão e visão de futuro do governo. A disponibilização de informações sobre a gestão pública em um portal governamental gera transparência, uma possibilidade que pode ajudar a trazer *accountability* na relação entre os governantes e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

- AKUTSU, Luiz. *Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. Anais... Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0052543.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723–745, set./out. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- ARAÚJO, Eliany Alvarenga de. Informação, sociedade e cidadania: gestão da informação no contexto de organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 28, n. 2, p. 155-167, maio/ago. 1999. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/297/263>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 376–382, maio/jun. 2003. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- BARBOSA, Alexandre Fernandes et al. Governo eletrônico: um modelo de referência para sua implementação. In: CONGRESSO ANUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CATI, 16., 2004, São Paulo. Anais... São Paulo: FGV-EAESP, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BODSTEIN, Regina Cele de A. Cidadania e modernidade: emergência da questão social na agenda pública. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, abr./jun. 1997. Disponível em: <[www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1997000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1997000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 [...] a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991*. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998*. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista*

- de *Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHAHIN, Ali et al. *Governo eletrônico no mundo: e-gov.br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia, o governo eletrônico no Brasil e no mundo*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- DIAS, Wladimir Rodrigues. Sobre o conceito de cidadania e sua aplicação ao caso brasileiro. *Revista Digital da Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2007.
- DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades européias e algumas lições para países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Orgs.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. P.141-163.
- LEVY, Pierre. *Cibercultura*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- MARTINUZZO, José Antonio. Governo eletrônico no Brasil: paradigmas políticos da gênese. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 15-28, 2007. Disponível em: <[www.ip.pbh.gov.br/ANO9\\_N2\\_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO9_N2_PDF/governo-eletronico-brasil.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.
- PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.
- PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <[web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320](http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320)>. Acesso em: 2 maio 2013.
- PRADO, Otavio. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)–Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2432/127608.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 4 maio 2011.
- RIBEIRO, Carla Andréa. Governo eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas. *Informática Pública*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 71-84, 2005. Disponível em: <[www.ip.pbh.gov.br/ANO7\\_N1\\_PDF/IP7N1\\_ribeiro.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO7_N1_PDF/IP7N1_ribeiro.pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. *Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 25, set./dez. 2002. Disponível em: <[www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=660&article=548&mode=pdf](http://www.revistaoes.ufba.br/include/getdoc.php?id=660&article=548&mode=pdf)>. Acesso em: 4 maio 2011.
- SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: PRÊMIO Serzedelo Corrêa 2001: monografias vencedoras: perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. P. 21-72.
- SILVA, Gecilda Esteves; ALFRADIQUE, Cláudio Nascimento. *A importância da participação popular como forma de controle social de obras públicas e exercício da democracia*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 11., 2006, Foz do Iguaçu. Anais... Disponível em:



<[www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Importância da participação popular.pdf](http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Importância%20da%20participação%20popular.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.

SILVA, Helena et al. Inclusão digital e educação para a competência informacional: uma questão de ética e cidadania. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 34, n. 1, p.28-36, jan./abr. 2005. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/611/544>>. Acesso em: 4 maio 2011.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). *Sociedade da informação no Brasil*: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/434/1/Livro%20Verde.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2011.

VAZ, José Carlos. *Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação*. 2003. Tese (Doutorado em Administração de Empresas)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2479/Jose\\_Carlos\\_Vaz.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2479/Jose_Carlos_Vaz.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 4 maio 2011.

