

Concurso de Monografias ECG-TCE-RJ

PRÊMIO MINISTRO GAMA FILHO ANO 2010

**Tema: Dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal: A contribuição da
transparência da gestão fiscal para a boa governança**

Título: Transparência e controle social, alicerces da boa governança

Rio de Janeiro/2010

RESUMO:

As democracias representativas constituídas na modernidade ocuparam-se da tarefa de instituir direitos e garanti-los constitucionalmente. Não obstante, a pós-modernidade representa lócus temporal onde deverão se consolidar as democracias participativas, caracterizadas por uma maior atuação dos cidadãos nas decisões governamentais. Por conseguinte, trataremos de enumerar os recursos de controle social disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro, e, especialmente, ponderar acerca da existência de uma relação direta entre controle social e transparência pública. A disponibilidade e a qualidade das informações ofertadas pelos entes governamentais é diretamente proporcional ao envolvimento social com os atos estatais, e ambos se retroalimentam mutuamente. Neste sentido, o comando normativo estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000, 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.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência; controle social; gestão participativa.

ABSTRACT:

The representative democracies formed in modernity occupied themselves the task of establishing rights and guarantee them constitutionally. However, postmodernity represents temporal locus where it will consolidate the participatory democracies, characterized by increased activity of citizens in government decisions. Therefore, we will try to enumerate the resources available for social control in Brazilian legal system, and especially to ponder the existence of a direct relationship between social control and public transparency. The availability and quality of information offered by governmental entities is directly proportional to social involvement with the state acts, and both are fed back into each other. In this sense, the normative command established by Complementary Law nº 101/2000, amended by Complementary Law nº 131/2009 reveals the growing concern of lawmakers with transparency, availability and quality of information on tax and financial gain importance and deserve careful treatment since their absorption and understanding among the actors involved in the control process will be crucial to ensure the quality of choices undertaken by the society.

KEYWORDS: Transparency; social control; participatory management.

SUMÁRIO

Introdução	05
Capítulo 1 – Estado e democracia	06
1.1 – Ascensão do <i>Welfare State</i>	06
1.2 – Decadência do <i>Welfare State</i>	10
Capítulo 2 – Mecanismos de gestão participativa e recursos que podem contribuir para o fortalecimento do controle social	12
2.1 – Controle Social como dever	13
2.1.1 – Cidadania.....	13
2.1.2 – Conselhos.....	15
2.1.3 – Audiências públicas.....	16
2.1.4 – <i>Ombudsman</i>	17
2.2 – Os observatórios sociais.....	18
Capítulo 3 – A informação como pressuposto de cidadania e recurso estratégico	20
3.1 – Democracia e pluralismo no preâmbulo da Constituição.....	21
3.2 – Visibilidade <i>versus</i> corrupção.....	22
3.3 – A informação como um direito.....	24
3.4 – A informação como recurso estratégico.....	25
3.5 – A <i>accountability</i>	26
Capítulo 4 – A transparência fiscal e o controle social	28
4.1 – Transparência e publicidade na Lei de Responsabilidade Fiscal.....	28
4.2 – Cidadania eletrônica.....	31
Capítulo 5 – Os <i>sites</i> oficiais – A transparência como desafio	32
5.1 – A coleta de dados nos <i>sites</i> municipais.....	32
5.2 – Síntese dos dados coletados.....	35
Reflexões finais.....	37
Referências bibliográficas	38

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 conseqüências 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 frente aos 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.

A este contexto agrega-se uma concepção decorrente de nova crise mundial que revigora o Estado de bem-estar-social, tornando-o, mais uma vez, responsável pelas intervenções de natureza econômica e regulatórias necessárias ao desenvolvimento e ao equilíbrio das relações nas sociedades modernas. Podemos então ressaltar que os organismos responsáveis pelo controle institucional, desprovidos do auxílio de uma sociedade articulada e participativa, encontrarão imensa dificuldade em empreender a árdua tarefa de contribuir para a melhoria da gestão pública, não só pelas suas limitações institucionais, mas também em razão das novas demandas exigidas dos governos. 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.

Nesse contexto foi aprovada a Lei Complementar nº 131/2009 que alterou a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) 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.

CAPÍTULO 1 – ESTADO E DEMOCRACIA

Este primeiro capítulo tem por objetivo oferecer ao leitor um sintético panorama acerca do Estado na fase de transição entre moderno e pós-moderno. Se ao longo do século XIX fortaleceu-se a concepção fundada em um modelo liberal de Estado cujas atribuições limitavam-se a manter as liberdades individuais com vistas à garantia dos direitos de primeira geração, o asseveramento das desigualdades econômicas e o aprofundamento de demandas sociais favoreceu a consolidação de uma nova concepção estatal, destinada a garantir os direitos sociais de segunda geração por meio de intervenções de caráter positivo. Esse ambiente foi determinante para o desenvolvimento de um modelo assistencialista que, já no século XX evoluiu e entrou em decadência quando a complexidade das relações e emergência das necessidades dos cidadãos onerou em demasia o atendimento às atribuições que haviam sido imputadas ao Estado, culminando com a crise do *Welfare-State*.

A alternativa disponível neste século XXI parece extremamente sedutora uma vez que, diante de limitações das mais diversas naturezas, a característica mais marcante do Estado pós-moderno edifica-se a partir do momento em que a democracia representativa é complementada pela democracia participativa, ocasião em que os cidadãos são convocados a se transformarem em protagonistas da ação governamental com vistas a contribuir para a solução dos problemas e atendimento das demandas sociais que o Estado moderno não conseguiu cumprir a contento.

1.1 - Ascensão 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 enunciava: “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.

Para assegurar a garantia desses direitos essencialmente negativos, visto que independem de qualquer prestação governamental positiva, do ponto de vista econômico, esse Estado incipiente é liberal e bastante cingido e suas atividades eram orientadas pelo *laissez faire* (tradução livre "deixe fazer", representa um princípio defendido pelos economistas liberais ao sustentarem que o Estado deveria interferir o menos possível na atividade econômica e deixar que os mecanismos de mercado funcionassem livremente). A concepção de que a “mão invisível” do mercado estabelece o equilíbrio entre oferta e demanda elimina qualquer possibilidade de intervenção na economia uma vez que segundo a doutrina econômica vigente a oferta criaria sua própria demanda.

A avaliação da situação sócio-econômica da época foi registrada cientificamente pelos pensadores clássicos, dentre os quais, como teórico do liberalismo, destacou-se Adam Smith para quem o Estado não deveria implementar políticas públicas na área de saúde, já que constituiria um problema da sociedade e da igreja.

Karl Marx foi o primeiro pensador a atribuir ao Estado a responsabilidade de envolver-se com questões sociais já que sua atuação condicionaria o estabelecimento de harmonia entre diversos fatores como condições de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação entre outros. Na concepção do pensador, no regime capitalista, o assalariado sempre explorado não teria recursos para suprir suas necessidades básicas de maneira satisfatória, uma vez que parte da renda do seu trabalho, a mais valia, seria apropriada pelo patrão e não retornaria ao trabalhador como benefício. Como crítico da estrutura socioeconômica Marx propõe uma alternativa onde o Estado assume uma das funções determinantes no desenvolvimento das sociedades.

Contudo, fora das esferas científica e filosófica, atribui-se ao Chanceler Alemão Otto Von Bismarck o pioneirismo no que se refere à responsabilidade do Estado quanto ao atendimento dos direitos sociais, quando apresentou os argumentos que justificariam a aprovação da Lei de Seguros Sociais de 1883.

Consideramos ser de nosso dever imperial pedir de novo ao Reichstag que tome a peito a sorte dos operários. (...) É nesse sentido que está sendo preparado um projeto de lei sobre o seguro dos operários contra os acidentes de trabalho. Esse projeto será completo por outro, cujo fim será organizar, de modo uniforme, as caixas de socorro para o caso de moléstia. Porém, também aqueles que a idade, a invalidez tornarem incapazes de prover o ganho cotidiano, têm direito a maior solícitude do que a que lhe tem, até aqui, dado a sociedade. Achar meios e modos de tornar efetiva essa

solicitude é, certamente, tarefa mais difícil mas, ao mesmo tempo, uma das mais elevadas em um Estado fundado sobre bases morais da vida cristã. (PEREIRA JUNIOR, 2005, p. 03)

Embora iniciativas nesse sentido já houvessem sido adotadas em outros países da Europa, as palavras de Bismarck inauguraram uma mudança de paradigma no que concerne aos direitos de segunda geração, tendo estabelecido uma tendência que se concretizaria em um futuro próximo em diversas nações.

Na realidade, contrariando as promessas iniciais, o Estado liberal não foi capaz de abrandar os níveis de desigualdade econômica observadas 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. Sob a liderança do Papa Leão XIII, a Igreja Católica percebeu os riscos que poderiam decorrer da opressão a que os trabalhadores eram submetidos nas indústrias, e, embora ideologicamente alinhada aos princípios liberais, propunha a adoção de medidas que visassem a minimizar os riscos de conflito social sugerindo um nivelamento entre as classes do capital e do trabalho. 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 sócio econômica, com melhor distribuição de riqueza, caridade dos empregadores para com os empregados e a intervenção do Estado na economia em favor dos necessitados.

Conseqüentemente, o modelo liberal então em vigor passou a enfrentar críticas que resultaram no amadurecimento de uma nova concepção de Estado, mais envolvido com a distributividade da riqueza, em especial aquela produzida pela iniciativa privada. O individualismo e o voluntarismo passaram a ser mitigados, observando-se, ademais, que o papel centralizador do direito foi incorporado pelas Constituições.

A Administração Pública se tornou cada vez mais presente na vida dos cidadãos, uma vez que disponibilizava o instrumental por meio do qual seriam implantadas as políticas públicas, sendo crescente o número de países que as dotaram de poderes destinados a promoção do desenvolvimento econômico e ao controle das atividades econômicas. Canotilho (1993, p. 479) observou que em sua nova configuração o Estado se transformou no principal

agente responsável pela realização da democracia social vinculada ao desempenho de funções de terceira ordem. Para o constitucionalista:

Isto significa que o quadro de funções do Estado não se reduz à manutenção da segurança interna e externa do Estado, à manutenção de uma ordem, quando para o exercício de liberdade política e econômica (funções de Estado de primeira ordem). Também as funções de Estado não se reconduzem a uma política de intervenção e estímulo com o fim de criar instrumentos de integração necessários à organização capitalista da economia (funções do Estado de segunda ordem). Avançou-se para funções de Estado de terceira ordem que pressupõe intervenções qualitativas na ordem econômica existente.

Esse fenômeno estava relacionado com o advento do Estado-de-bem-estar, em uma nova concepção que não se limita a manter a ordem pública mas passa a realizar ampla intervenção na ordem econômica, condicionando, estimulando e fiscalizando as mais diversas atividades da iniciativa privada, quando não, exercendo ele mesmo algumas dessas atividades. A antiga concepção liberal abriria espaço para as modernas burocracias, que reivindicavam o gerenciamento da economia a partir da Administração Pública. Sobre o tema Hobsbawm (1996, p.141) destaca que:

Os governos capitalistas estavam convencidos de que só o intervencionismo econômico podia impedir um retorno às catástrofes econômicas do entreguerras e evitar os perigos políticos de pessoas radicalizadas a ponto de preferirem o comunismo, como antes tinham preferido Hitler. Países do Terceiro Munico acreditavam que só a ação pública podia tirar suas economias do atraso e da dependência.

Em abordagem congênere, Perez (2004, p. 43) leciona:

Pode-se tentar relacionar as atividades da Administração Pública, no contexto do Estado de Bem-Estar, como (1) manutenção da segurança interna e externa, através de um contingente profissional armado; (2) guarda e operação dos bens públicos; (3) execução direta ou indireta dos serviços públicos, legais ou constitucionalmente definidos tais como saúde, educação, correios, telecomunicações, estradas de ferro, portos, geração de energia elétrica, previdência social, entre outros; (4) fomento ao desenvolvimento de atividades econômicas pela iniciativa privada; (5) intervenção direta no domínio econômico através da atuação como empresário; (6) controle da emissão e circulação de moeda, da atividade financeira e fiscalização das bolsas de valores; (7) fiscalização da produção e comercialização de bens que possam afetar a saúde pública e o meio ambiente; (8) fiscalização do comércio externo; (9)

intervenção na propriedade privada para salvaguardar sua função social; (10) fiscalização da competição industrial e comercial para evitar a formação de monopólios, trustes e cartéis; (11) tributação.

Pode-se assim observar que, sem se desincumbir de antigas atribuições, às tarefas 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.

1.2 - Decadência do *Welfare State*

Com a crise do petróleo, na primeira metade da década de 1970, dificuldades econômicas abateram boa parte das economias mundiais, pondo fim a três décadas de prosperidade. As dimensões econômica, sócio-cultural e administrativa que caracterizavam o Estado decadente tinham marcas bem peculiares. O keynesianismo definia a dimensão econômica de um Estado intervencionista que evoluiu a partir da crise de 1929 e procurava garantir o pleno emprego controlando setores viscerais da cadeia produtiva. A dimensão sócio-cultural era sustentada pelo Estado de bem-estar que tinha por objetivo a disponibilização de uma vasta oferta de serviços públicos para o atendimento das necessidades da população. A estrutura administrativa definia a terceira dimensão e estava fundada em um modelo burocratizado que garantia a normatização e a estratificação de todas as tarefas desempenhadas pelo poder público nas esferas de governo.

Neste novo contexto de carências econômicas, o Estado já não dispunha de recursos suficientes para suportar todos os encargos que lhe foram atribuídos ao longo dos anos e buscava fontes alternativas de financiamento alavancando um processo de desestatização que resultou na consolidação de Estados reguladores. Tentativas de reduzir os gastos de natureza social foram rejeitadas pela sociedade, que passou a questionar a eficiência do modelo burocrático, ao mesmo tempo em que demandava uma melhor qualidade dos serviços públicos. Com efeito, a crise fiscal contribuía para o enfraquecimento do modelo de Estado então vigente já que a maioria dos governos não dispunha de meios para financiar os seus sucessivos e crescentes *déficits*. Os países de origem anglo-saxônica, que já viviam sob uma democracia consolidada, foram os primeiros a reagir de maneira inovadora a uma onda de mudanças que atingiu também alguns Estados Europeus.

O modelo burocrático, reconhecidamente lento e limitado em sua eficiência em razão de sua própria rigidez, não era capaz de responder às demandas da sociedade, revelando-se inadequado para enfrentar os desafios que se descortinavam. As justificativas eram suficientes para possibilitar o desenvolvimento de um modelo gerencial que constituía um novo paradigma na organização interna do Estado moderno revelando a tentativa de reconstruir o setor público sob alicerces pós-burocráticos. A busca contínua de qualidade foi determinante para a implementação de instrumentos de racionalização orçamentária e das técnicas de avaliação de desempenho organizacional com mecanismos que objetivavam mensurar a performance governamental. As inovações instituídas no âmbito da Administração Pública contribuíram para um novo período de crescimento econômico observado nas duas últimas décadas do século XX. Entretanto, o reconhecimento de que o modelo não foi capaz de inibir o aguçamento das desigualdades econômicas, e o advento de uma nova crise econômica em meados de 2008, mais uma vez, iluminaram os debates acerca das concepções do Estado, a ser compreendido como entidade capaz de concorrer para o equilíbrio das relações nas sociedades modernas, marcadas por demandas cada vez mais emergenciais e complexas.

Elaborando uma síntese do que foi abordado podemos asseverar que nos duzentos anos passados desde a Revolução Francesa, coube ao Estado moderno à atribuição de enunciar direitos adequadamente positivados nas cartas constitucionais das mais diversas nações. Não obstante, o desafio do Estado pós-moderno consiste em transformar todas essas 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, e não só o Brasil, mas toda a América Latina, entre outras regiões, revelam cenários que confirmam esta avaliação. A alternativa disponível revela-se atraente pois, em uma concepção bem refinada a democracia representativa, presença marcante tanto no Estado liberal quanto no interventor, passa a ser complementada pela democracia participativa constituindo um cenário onde os cidadãos são permanentemente convocados para atuarem como protagonistas na busca de soluções que têm por fim o acolhimento às suas próprias demandas. Ou seja, se a impertinência das escolhas adotadas nos modelos anteriores impediram o atendimento de todas as necessidades sociais, ao se tornarem membros ativos da ação governamental os cidadãos terão espaço institucional para deliberarem acerca das alternativas mais adequadas na busca de soluções definidas a partir de suas próprias prioridades.

CAPÍTULO 2 – 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) robustecer os organismos responsáveis pelo controle institucional como forma de melhorar a eficiência e 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) para quem:

Não há boa gestão sem um bom controlo! E estamos perante um bom controlo 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, com 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 controlo de cada sociedade é bem o reflexo do seu desenvolvimento cultural.

Afinal, não é o controlo um acto de cultura?

Para que o controle seja um ato de cultura como mencionado pelo autor, teremos que “educar” nossa sociedade para participar. E, nesse sentido, há que se mencionar as palavras de 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 aberto aos 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.

Assim, neste capítulo, procuraremos demonstrar de que maneira o ordenamento legal do Brasil estabeleceu mecanismos de acompanhamento da gestão pública e em que medida a articulação entre eles pode contribuir para o fortalecimento do controle social.

2.1 – Controle social como dever

A Carta Magna de 1988 convocou os cidadãos a participarem da administração pública, agregando à democracia representativa a democracia participativa. A instituição de alguns mecanismos de participação popular nas decisões, antes limitadas à esfera burocrática, justificou sua proclamação como a “Constituição Cidadã”. Caberá, nesta oportunidade, uma abordagem sobre a cidadania, e os mecanismos de controle social, em especial, sobre as três ferramentas mais expressivas para o seu efetivo exercício: conselhos, audiências e ouvidorias, entre outros.

2.1.1 – Cidadania

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. O autor cita uma longa lista de pensadores que se identificam com essa perspectiva, de Kant a Hayek, sendo adequado lembrar que este conceito solidificou-se por

ocasião da edificação das democracias modernas; 2) republicanismo clássico, origina-se das obras de Cícero, Maquiavel, Montesquieu e mais recentemente Hannah Arendt, difere-se da anterior porque enfatiza a preocupação com a *res pública*, com o bem coletivo (mesmo com sacrifício do interesse individual). Nessa concepção a liberdade tem uma acepção positiva, pois não se refere à reação contra o poder do Estado, mas a 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) visão comunitária de cidadania, advém de Aristóteles com formulação moderna em Rousseau, Comte e Habermas. 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.

Na visão de Marshall (1967, p. 57-114) a cidadania pode ser vista como uma combinação dessas três versões, já que nela, a titularidade de direitos básicos se une à preocupação com a justiça social e com a identidade coletiva. Segundo esse autor, a formação da cidadania se dava por intermédio da constituição de direitos que estavam articulados não apenas de modo cronológico, mas também de forma racional. Assim, na lógica de Marshall: em primeira instância vêm as liberdades negativas (direitos individuais) garantidas por um poder jurídico cada vez mais autônomo; em seguida, utilizando-se dessas liberdades, os direitos políticos aumentam (pois estão consolidados pelo Poder Legislativo e pelos partidos políticos), e em última instância, por meio da atuação dos partidos políticos e do Congresso eram sancionados os direitos sociais, efetivados posteriormente pelo Poder Executivo.

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 especialmente 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. Por conseguinte novos mecanismos de participação social foram instituídos no ordenamento jurídico nacional. Afinal, para Zimermann (1999, p. 308):

“A verdadeira democracia confunde-se com a efetiva participação política. Ela se inicia nas pequenas associações comunitárias, toma corpo na intimidade do cidadão com o poder, para enfim se solidificar na educação possibilitadora de atuação política.”

2.1.2 – Conselhos

Institutos previstos em lei tendo como finalidade contribuir para o controle social, constituem colegiados ora com função deliberativa, ora consultiva, que reúnem representantes da Administração Pública e da sociedade com a 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 *lócus* 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 8.212/91; Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, Lei nº 8.212/91; Conferência de Saúde, Lei nº 8.142/90; Conselho de Saúde, Lei nº 8.142/90; Conselho Nacional de Educação, Lei nº 9.131/95; Conselho de Alimentação Escolar, Lei nº 8.913/94; Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Lei nº 8.677/93, entre tantos outros.

Uma das mais relevantes questões colocadas em relação aos Conselhos refere-se à sua representatividade. Di Pietro (1993, p. 15) ressalta que, “para que esse 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 que:

...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.

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 em participar de reuniões e assembléias onde se discutirão temas muito específicos, com o manuseio de relatórios e informações desconhecidas para grande maioria dos brasileiros. Conseqüentemente, 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, essas dificuldades terão de ser enfrentadas com maturidade cabendo às unidades de conhecimento tais como universidades, Tribunais de Contas, escolas corporativas, entre outros, 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 seekin*, quando os bens públicos são capturados por interesses privados.

2.1.3 – 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 para deliberarem e solicitarem esclarecimentos, oferecerem sugestões ou apresentarem críticas acerca de determinadas decisões pretendidas pela Administração. Gustavo Justino de Oliveira (1997) leciona que:

...é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, concretizando, em última análise, 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 8.666/93 que estabelece a obrigação de sua realização quando, por meio de licitação, o poder público decide contratar terceiros para implementar intervenções cujos valores envolvidos superem um determinado montante. A Lei nº 8.689/93 também determinou a obrigatoriedade de convocação da audiência pública pelo gestor do Sistema Único de Saúde - SUS para análise e divulgação de relatório detalhado informando sobre aplicação de recursos bem como sobre a oferta e produção de serviços. A tomada de decisões pela Agência Nacional do Petróleo - ANP que afetem o direito dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, também exigem audiência pública, conforme previsão estabelecida pela Lei nº 9.478/97. Outro exemplo que merece destaque foi albergado com a promulgação da Lei nº 9.427/96 ao instituir a necessidade de audiência precedendo atos decisórios adotados no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – ANT. Com efeito, mais recentemente o assunto

ganhou destaque no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, alterado pela Lei Complementar nº 131/2009, ao estabelecer um vínculo entre transparência e o incentivo à participação popular no trato com as finanças públicas por meio da realização de audiências durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Embora tenhamos destacado apenas imposições estabelecidas na esfera federal, o contexto municipal nos parece mais adequado para a realização de audiências e consultas públicas, constituídas como instrumentos necessários ao fortalecimento da democracia participativa. Primeiro, pelo caráter decisório que lhes pode ser atribuído, potencializando a sensação deliberativa experimentada a partir da participação social, uma vez que a percepção de cidadania se fortalece na exata medida em que o cidadão identifica na Administração Pública uma parceira em potencial para a implementação de políticas destinadas ao atendimento de suas demandas. Além disso, a aproximação entre a população diretamente influenciada pelas políticas públicas e os tomadores de decisão, pode contribuir para o rigor das discussões, a partir do momento em que se atribui aos debatedores a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das decisões delas decorrentes. As audiências e consultas instituídas pelo estatuto das cidades e, em especial, os orçamentos participativos, cujas linhas gerais foram estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, são bons exemplos de sucesso das iniciativas adotadas na esfera municipal.

2.1.4 – 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 entidade tem a atribuição de proteger os cidadãos na relação como 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 a 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). No direito comparado, esta figura já se encontra consolidada em países como França, Alemanha, Suíça, Suécia e Espanha. Embora não sejam concebidos com essa natureza, os organismos de controle institucional como TCU (Tribunal de Contas da União), CGU (Controladoria Geral da União) e MP (Ministério Público) possuem ouvidorias que acolhem as denúncias dos cidadãos e podem iniciar procedimentos investigativos caso haja indícios suficientes de malversação de recursos públicos. Outrossim, as instituições estão acessíveis, ainda, para aqueles que se proponham a representar contra pessoas físicas ou jurídicas que administram recursos públicos.

2.2 – Os observatórios sociais

Os observatórios são instituições independentes (ONG`s) 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 quatro municípios do Estado do Rio de Janeiro, fortalecem 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 a população de cidades localizadas na Região Sul do Brasil já haviam criado os seus observatórios.

Em um dos casos chama atenção o fato de que o ingresso na instituição requer do voluntário apenas a necessidade de ser morador da cidade e não estar filiado a nenhum partido político nem ter cargo comissionado na Prefeitura ou na Câmara Municipal. As reuniões do observatório são abertas ao público e, segundo informação publicada no Jornal ‘O Fluminense’ de 03/05/2009 os trabalhos se iniciariam pelo acompanhamento das licitações na área da educação que consome 25% do orçamento municipal. Irregularidades identificadas nas respectivas licitações serão comunicadas as autoridades locais para que providências sejam adotadas, caso contrário o Ministério Público Estadual poderá ser acionado. O sucesso e a respectiva proliferação da iniciativa levada a efeito primeiramente em municípios do Paraná têm grandes possibilidades de se disseminar por outras cidades do Brasil, especialmente se forem mantidos critérios democráticos de participação e ingresso, com a respectiva ausência de vínculos partidários com os gestores e de emprego com a administração local. 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 assim 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.

Existem ainda no Brasil os chamados Observatórios da Cidadania, das Metrôpoles, dos Direitos do Cidadão, das Favelas, entre outros, desenvolvidos no âmbito municipal e local destinados a efetuar pesquisas envolvendo indicadores sociais (e não apenas econômicos) além do planejamento e monitoramento de políticas em escala local. Considerando o caráter técnico dos temas a cargo dos conselhos mencionados no tópico 2.1.2 deste trabalho, os observatórios preenchem uma lacuna fundamental para o controle social da Administração Pública ao envolver-se com a difusão do conhecimento uma vez que os debates exigem interlocutores qualificados existindo uma demanda por capacitação para a discussão dos assuntos de interesse local. Ou seja, ainda que a população tenha amplo conhecimento acerca dos principais problemas sociais de suas cidades e seus bairros, a adequada compreensão desses problemas, do contexto em que estão inseridos, de suas causas e conseqüências, constituem ferramentas imprescindíveis para elevar o padrão dos debates em busca de soluções que levem em conta critérios técnico-orçamentários e gerenciais necessários à sua adequada solução. Pela independência mantida em relação aos poderes que pretende fiscalizar e em razão de se constituírem a partir de iniciativas autônomas sem qualquer prescrição legal a disseminação dos observatórios sociais pelos entes subnacionais pode representar uma ferramenta poderosa para o fortalecimento do controle social não obstante caberá aos gestores públicos a atribuição de conferir maior transparência aos seus atos como forma de permitir à sociedade trabalhar em conjunto com os órgãos de controle institucional tendo como finalidade a melhoria da gestão pública e o respectivo acompanhamento dos gastos públicos.

Como resumo podemos considerar que todos os institutos abordados contribuem para que os administrados se transformem em protagonistas do processo decisório concorrendo assim para conferir maior eficiência às intervenções adotadas pela Administração Pública e atribuir maior efetividade aos direitos sociais por meio da colaboração entre governantes e governados, adjudicando, na essência, maior transparência às políticas públicas. Não obstante, a utilização dessas ferramentas será diretamente proporcional a qualidade das informações apreendidas pela sociedade e a sua capacidade de transformá-las em ações relevantes com vistas ao controle eficiente das ações praticadas pelos gestores responsáveis pela guarda e aplicação dos recursos públicos. Ou seja, tanto maior será o controle social, quanto melhor for a qualidade e a quantidade das informações disponibilizadas aos cidadãos decorrendo daí o contexto imprescindível para melhorar a transparência da ação governamental.

CAPÍTULO 3 – A INFORMAÇÃO COMO PRESSUPOSTO DE CIDADANIA E RECURSO ESTRATÉGICO

Neste capítulo abordaremos publicidade e transparência não apenas como imposições legais referenciadas no núcleo axiológico normativo da Constituição Republicana de 1988, mas como um pressuposto básico do Estado democrático de direito, instituindo princípios a que devem estar submetidos todos aqueles que administram recursos públicos. Noutra vertente, do ponto de vista do cidadão a informação será tratada como um direito cujo exercício estará intimamente vinculado a existência de uma oferta. Ou seja, o direito à informação somente poderá ser exercido se os administradores adotarem uma gestão transparente disponibilizando dados à sociedade. Em um contexto de adequado equilíbrio, onde guardem relativa equivalência a oferta caracterizada por uma maior visibilidade aos atos públicos e a demanda constituída por meio do exercício do direito à informação, esta se transformará em recurso estratégico permitindo a adoção de iniciativas capazes de contribuir para a otimização da ação estatal e o conseqüente acompanhamento dos gastos governamentais.

3.1– Democracia e pluralismo no preâmbulo da Constituição

O preâmbulo de uma constituição, invariavelmente, estabelece proclamação preliminar da lei maior, sintetizando a razão e o fim precípua de sua decretação encerrando a ideologia e o sentido que estiveram no centro do poder constituinte originário. Assim, em nosso caso, ao estabelecer imperativo de que o Estado Brasileiro seja um Estado Democrático de Direito o legislador definiu uma diretriz a ser perseguida e ratificada na ordenação estrutural do texto constitucional subsequente, onde as promessas e os compromissos seriam contextualizados com maior precisão e aprofundamento. A doutrina mais autorizada assinala que, na modernidade, o destaque preambular antes referenciado somente se efetiva por meio da representação e da participação popular nas decisões político-administrativas em busca da governança, introduzindo-se a percepção de que diversas organizações humanas podem construir um consenso cidadão por meio da regulação social em busca do bem comum, conforme Valle (2008, p. 25). A pertinência desta participação e a adequação de suas intervenções estão intimamente vinculadas à qualidade das informações recepcionadas e processadas pela sociedade a quem compete a atribuição principal de definir prioridades a serem perseguidas pelos gestores.

Para Michelangelo Bovero citado por Homercher (2008, p. 280):

La palabra “democracia” indica um mundo possible, es decir, uma de las formas políticas em las cuales puede ser organizada la convivencia social: pero tal forma no corresponde necesariamente a la del mundo político real, por lo demás sumamente variado y hetero-géneo, que es normalmente indicado com esta palabra (...). He aqui planteado de la manera más simples el problema de la relación entre la democracia ideal y la democracia real.

A realização do sonho democrático na busca de um mundo possível exige a edificação de alguns pressupostos, cabendo, por diretriz constitucional, especial destaque à transparência das ações estatais por representar meio de comunicação imprescindível para a existência de um diálogo franco entre administradores e administrados. Não sem razão Bobbio (2000, p. 98) considera a visibilidade das ações do Estado como fundamento elementar da democracia sem a qual não se efetiva o controle dos governantes pela sociedade, mesmo porque sua principal característica constitui a do “governo do poder público em público”. Hannah Arendt (2001, p. 59), por sua vez, argumenta que o termo público deve ser compreendido como a correlação de duas perspectivas: a) tudo aquilo que se torna de conhecimento geral podendo ser visto por todos; e b) o ambiente de convivência comum a todos, formado pelo habitat humano com todas as peculiaridades que lhe são próprias. Conseqüentemente, a idéia democrática mantém, juntamente com o princípio da transparência, uma identidade clássica, inexistindo qualquer possibilidade de efetivar-se o controle por parte da sociedade sem que a Administração Pública se deixe ver.

O pluralismo constitui outro fundamento nuclear do preâmbulo constitucional podendo ser compreendido sob três vertentes, conforme leciona Bobbio (1999, p. 16): a) a constatação de uma realidade, indicando que nossas sociedades são cada vez mais complexas, agregando particularidades autônomas que se interrelacionam com maior ou menor frequência agregando em um mesmo lócus institucional, sindicatos, associações de trabalhadores e empresários, organizações da sociedade, etc; b) o estabelecimento de uma preferência segundo a qual a melhor maneira de organizá-la é fazer com que o sistema político seja capaz de receptionar, formatar e refletir a vontade coletiva a partir da contribuição e da participação ativa dos vários grupos autônomos representando todas as camadas sociais; c) a refutação de uma ameaça já que uma sociedade assim constituída pode ser compreendida como a antítese de toda forma de despotismo, em especial de sua versão mais moderna conceituada como totalitarismo.

Correlacionando transparência e pluralismo vale aqui reproduzir a lição de Homercher (2008, p. 283) para quem:

Esta fusão, porém tem como consectário lógico a necessidade de uma reordenação da concepção tradicional de interpretação do fenômeno de acesso aos atos estatais. Isto não decorre, simplesmente, pelo avanço teórico-doutrinário, mas por uma razão, diga-se, mais pragmática, mais factual, qual seja o que ordena a Constituição da República desde o seu preâmbulo, ao enunciar seus propósitos de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista.

Governança talvez seja a expressão que melhor traduza a união da transparência com pluralismo e deve ser compreendida como a habilidade peculiar das organizações humanas de se articular e se fazer representar por meio da gestão democrática de seus próprios interesses. A concepção edificada indica que tanto a representação quanto o exercício efetivo da participação social estarão assentados sob o princípio fundamental ao direito de informação que, na ótica do gestor se traduz em transparência e, na definição de Valle (2008, p. 26)

... transcende a condição de atributo do ato administrativo para se converter numa qualidade do agir da Administração, que em tempos de pluralismo, não pode mais abdicar da inestimável contribuição que a participação social e o controle – em todas as suas manifestações – podem oferecer ao aprimoramento da atividade administrativa.

3.2 – Visibilidade *versus* corrupção

A transparência internacional é uma organização não governamental fundada em 1993 e sediada na Alemanha reconhecida atualmente como a maior 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. A avaliação é efetuada anualmente por meio da concessão de pontos variando entre zero (altamente corrupto) e 10 (país limpo) de acordo com os dados extraídos em 03/12/2009 do *site* <<http://www.transparency.org/global.corruption>> a situação brasileira é lamentável encontrando-se o país na 75ª posição. A nota brasileira vinha caindo anualmente desde 1999, tendo obtido uma pequena melhora no último ano, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Posição do Brasil no *Ranking* Internacional

ANO	POSIÇÃO NO RANKING	NOTA
2001	46	4,0
2002	45	4,0
2003	54	3,9
2004	59	3,9
2005	62	3,7
2006	70	3,3
2007	72	3,5
2008	80	3,5
2009	75	3,7

Fonte: Transparência internacional

Em resumo, entre 2002 e 2008 caímos 35 posições na lista de países mais corruptos, e embora tenhamos recuperado cinco posições no ranking de 2009, podemos inferir que as iniciativas até então adotadas para o combate a pilhagem dos cofres públicos não tem produzido os resultados que delas se esperava. Tomando por referência a escalada da corrupção no Brasil, afigura-nos válido registrar que há uma relação assimétrica entre visibilidade e corrupção.

Na outra extremidade da listagem, distribuídos entre as dez primeiras posições, com níveis de corrupção quase imperceptíveis à sociedade encontram-se países como a Dinamarca, Holanda e Finlândia onde os níveis 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). Logo, conforme leciona a autora “A experiência do direito comparado aponta no sentido de que os países com informação mais transparente são os que apresentam menores índices de corrupção...” e reproduz a lição de Gilmar Ferreira Mendes para quem “a idéia de transparência possui importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte da sociedade. A busca pela transparência é a busca pela legitimidade.”

Outro aspecto a ser destacado é que segundo Stephen Kanitz (2009) a Dinamarca e a Holanda que possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. O Brasil tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos fortalecer os sistemas de controle institucional buscando os mesmos níveis de lisura da Dinamarca e da

Holanda precisaremos formar e treinar 160.000 auditores. No entanto a possibilidade de melhorarmos esta relação é pequena em razão das limitações orçamentárias de acordo com a regra arrolada nos artigos 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Logo, os órgãos responsáveis pelo controle deverão buscar outras alternativas e o engajamento dos cidadãos emerge como premissa para o fortalecimento do controle social.

3.3 – 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 sigilo das informações relacionadas à segurança da sociedade. Essa conclusão pode ser extraída a partir do inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna de 1988:

Art. 5(...)

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.

Para Bobbio apud Motta (2008, p. 2) este direito fundamental efetiva-se por meio de quatro vertentes: 1 – direito fundamental à informação que confere aos indivíduos a prerrogativa de ter acesso a todos os atos e motivos relacionados com a ação administrativa, assim como seus desdobramentos e suas conseqüências; 2 - garantia ante o processo de produção de decisões administrativas por meio da audiência dos envolvidos e interessados, por conta do princípio do contraditório; 3 - direito de acesso aos registros públicos como decorrência direta do princípio democrático; 4 - direito de exigir do Estado prestações positivas que garantam a visibilidade e a transparência com vistas a possibilitar o controle das ações administrativas.

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 dos indivíduos. Assim, tomando a Administração como acessível à sociedade Motta (2008, p. 4) faz referência ao pensamento de Kant: “... que considera como fórmula transcendental do direito público o princípio segundo o

qual todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas.” Por analogia assevera o autor que o Direito Administrativo evoluiu como uma reação ao absolutismo concebendo-se a publicidade como requisito essencial para a eficácia do controle do poder, constituindo ainda elemento indissociável da noção de Estado de Direito.

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.

3.4 - 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. A sentença deve ser apreendida com cautela já que, independente do período da história que nos propusermos a estudar a informação sempre foi de fundamental importância para o progresso, e, com ela outras disponibilidades também concorreram para a construção das pontes que levariam ao futuro, tais como recursos naturais, ouro, capacidade industrial instalada, etc. 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 multiplicar o conhecimento foi tão determinante para a emancipação das sociedades e o desenvolvimento dos países.

Em nosso cotidiano nos deparamos com diversas situações que exigem escolhas cuja adequação está diretamente relacionada à qualidade das informações antecipadamente processadas. Ao efetuarmos nosso deslocamento diário de casa para o trabalho existem várias alternativas de caminhos ou meios de transporte que podem ser utilizados. Se soubermos que um acidente bloqueou determinada estrada, procuraremos evitá-la, com a finalidade de minimizar os efeitos do trânsito. Mas, se a informação acerca do acidente foi processada por todos os motoristas, o caminho alternativo pode ter sido escolhido pelos outros, logo, estará engarrafado. Se tivermos a informação completa acerca de quantos motoristas sabem do acidente e procurarão a via alternativa, deixaremos o automóvel em casa e faremos o deslocamento por meio do metrô, garantindo assim uma viagem rápida e segura. Contudo, a incompletude é uma das características da informação, porque, em geral, não é fácil extrair todas as implicações que dela podem advir e todos os efeitos que pode causar. Nesse

compasso, o exercício consistirá em processar as informações, idealizar cenários possíveis e decidir sempre na perspectiva de minimizar as margens de erro.

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 sendo necessário que eles estejam acessíveis à população com vistas a proporcionar um amadurecimento nas relações de cidadania.

3.5 - A *accountability*

Na primeira metade do século XIX um engenheiro ferroviário americano destacou-se como Teórico da Administração em um período em que 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. Organização compreendida como uma adequada divisão do trabalho, com deveres e responsabilidades para cada trabalhador, imbuído de tarefas específicas e consciente de sua obrigação de prestar contas ao seu superior imediato. Comunicação concebida como processo de integração e prestação de contas entre todos os trabalhadores, conferindo à alta administração o adequado conhecimento acerca do progresso das operações. A informação, por sua vez constituía a compilação, registro e sistematização de todos os dados adequadamente analisados.

Accountability à época, representava a obrigação de prestação de contas que cada empregado tinha para com seu superior hierárquico e Henry Poor valorizava essas atividades porque já 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. Naquela época a divulgação pública desse tipo de informação era considerada uma indiscrição, contudo Henry Poor compreendera que a iniciativa era benéfica para a imagem da empresa além de ser necessária em um ambiente onde investidores privados poderiam garantir aporte financeiro adicional imprescindível à consolidação das organizações de capital aberto. Assim, segundo Lodi (1977, p. 20): “A *accountability* não era apenas uma qualidade ou exigência que se fazia do pequeno empregado, mas era também uma obrigação da empresa para com a sociedade.”

Na ciência da administração Henry Poor é atualmente lembrado por ser um antecipador do pioneirismo responsável e pela preocupação com o progresso humano que não excluía a sociedade uma vez que, segundo o referido autor: “As relações entre a empresa e a sociedade são definidas nesses anos de 1860 em termos de prestação de contas ao público, suposto ser sentinela vigilante do bem-estar social.”

Consultando manuais de contabilidade e especialmente textos sobre administração pública e gestão responsável, 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 dos 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 de suas iniciativas. Embora a publicidade seja princípio consagrado pelo direito constitucional brasileiro, resultando em elemento imprescindível para a validação dos atos administrativos, quanto maior o excedente de informação que o gestor divulga além daquele a que está legalmente obrigado, mais ele tende a se aproximar do ideal de *accountability*.

Um exemplo prático de fácil compreensão pode ser concebido a partir do que estabelecem os incisos do artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93 que obrigam os entes administrativos a publicarem em periódico oficial e em jornal diário de grande circulação no Estado de realização, todos os avisos de licitação além dos extratos dos contratos assinados com particulares. Como o princípio federativo concedeu autonomia aos municípios para regularem a forma de divulgação dos seus atos, as leis orgânicas, freqüentemente, autorizam que a divulgação oficial seja operacionalizada em boletins oficiais ou periódicos especialmente contratados para darem cumprimento ao mandamento legal. Em geral, tanto os boletins quanto os periódicos contratados são de circulação bastante restrita, por conseguinte, boa parte da população diretamente interessada não toma conhecimento das licitações e dos contratos em que a administração é parte. O princípio da publicidade foi observado, a lei foi cumprida, mas a iniciativa da administração não ganhou a visibilidade necessária para possibilitar um acompanhamento mais efetivo e os indivíduos continuam alijados de recursos de controle mitigando ainda mais o potencial mobilizador e conscientizador que deveria constituir a essência da democracia participativa. Conseqüentemente, aumenta a distância entre administradores e administrados, elimina-se a capacidade de decidir em conjunto, minimiza-se a participação social nas iniciativas adotadas pelo poder público, e pior, assevera-se a apatia política de grande parte da sociedade que não consegue absorver a correspondente parcela de responsabilidade na gestão de suas demandas.

CAPÍTULO 4 – A TRANSPARÊNCIA FISCAL E O CONTROLE SOCIAL

Contextualizada no capítulo anterior a relação de paralelismo entre a transparência pública e o controle social, procuraremos demonstrar, neste capítulo, que os recursos tecnológicos podem constituir uma ferramenta poderosa a serviço do cidadão. Para tanto trataremos das novas exigências de divulgação de dados governamentais estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/09 que alterou a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), além de discorrer sobre a importância de disseminar o conceito de cidadania eletrônica, denominada “cibercidadania”.

4.1 – Transparência e Publicidade na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor em 05/05/2000 e instituiu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal assentadas em princípios constitucionalmente consagrados como a moralidade, a publicidade, a economicidade, o equilíbrio fiscal e a transparência. Não existia, até então 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 seqüência da lei, mais precisamente no artigo 48, o legislador ratificou a sua preocupação com a transparência da gestão determinando que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos tenham ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos.

Art. 48 –São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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 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 essa 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 incomensurável dificuldade em lidar com a transparência. Ou seja, a exigência da divulgação de dados por meios eletrônicos que já existia na lei original foi exaltada com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131/2009 tendo sido estabelecidas novas regras no artigo 48, com destaque para o inciso II do parágrafo único que incorporou a seguinte redação:

Art. 48.(...)

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

Ao estabelecer a necessidade de conferir transparência aos atos públicos, em diversos artigos a LRF utiliza os termos “divulgar” e “publicar”, que possuem sentidos diferentes, valendo reproduzir a jurisprudência estabelecida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

Na sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, há distinção. Bem analisados de um lado, os dispositivos que utilizam o verbo publicar (ou derivações dele) e, de outro lado, os que aludem a divulgar (ou variantes) percebe-se a diferença. Divulgar significa dar amplo conhecimento por qualquer meio; publicar significa dar amplo conhecimento pela imprensa. Confira-se por exemplo, que quando a Lei se refere à transparência obtida pela utilização de meios eletrônicos (internet) se refere a divulgar, nunca publicar. (...) TC 1075/008/01; Rel. Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga.

Agora a LRF inova ao introduzir 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 já 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 ao introduzir o artigo 48-A cujo texto merece reprodução integral:

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.

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”, 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 outras informações relevantes e necessárias ao acompanhamento da gestão pública. Assim é válida e atual a lição de Limberger (2006, p. 2) para quem “O 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.”

A Lei Complementar nº 131/2009 entrou em vigor em 28/05/2009 e as regras por ela instituídas deverão ser cumpridas pelos municípios com mais de cem mil habitantes em até um ano após a publicação, conforme redação estabelecida no artigo 2 que acrescentou o artigo 73 B à LRF.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Em que pese à preocupação com a transparência demonstrada e normatizada pelo legislador, competirá aos entes públicos cumprirem a sua parte divulgando as informações imprescindíveis para o fortalecimento do controle social. Por outro lado, ao cidadão caberá 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.

4.2 – Cidadania eletrônica

Segundo Limberger (2006, p. 4) cibercidadania foi o termo cunhado por Pérez Luño para destacar a importância dos indivíduos se beneficiarem da democratização da administração buscando informações nos *sites* oficiais para exercitar 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 a exclusão digital e reconhecemos que grande parte dos brasileiros ainda não tem acesso aos recursos tecnológicos que tanto poderiam contribuir para a fiscalização da administração pública. Parte desse problema poderá ser mitigado na medida em que as Escolas de Governo se proponham a abrir suas portas para todos aqueles que demonstrarem algum interesse com o acompanhamento da 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 com a classe política responsável pelas escolhas governamentais.

CAPÍTULO 5 – OS *SITES* OFICIAIS – A TRANSPARÊNCIA COMO DESAFIO

O capítulo 1 deste trabalho ocupou-se de demonstrar que a democracia participativa, peculiaridade do Estado pós-moderno, emerge como a esperança de ideais desencantados pelo asseveramento das desigualdades sociais que tanto o modelo liberal quanto o interventor não foram capazes de impedir. O capítulo 2, por sua vez, procurou esquadrihar todos os recursos de controle social disponibilizados pelo ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido abordados os pressupostos inerentes à cidadania, conselhos, audiências públicas, ombudsman e observatórios sociais. O Capítulo 3 ocupou-se da informação, procurando demonstrar em que medida seu tratamento como um direito fundamental do cidadão pode representar recurso estratégico para a emancipação das sociedades e fortalecimento da democracia participativa. Procurou-se, ainda, destacar que a existência de uma oferta de informações governamentais somente se justifica se houver uma demanda social interessada em visualizar, acompanhar e fiscalizar a atuação dos gestores públicos. O capítulo 4, por fim, abordou alguns aspectos da Lei Complementar nº 101/2000 com as inovações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009, especialmente quanto às iniciativas necessárias tendo em vista a busca da transparência na gestão pública.

Em resumo, nos capítulos anteriores procuramos evidenciar que o comando normativo pátrio sofreu diversas alterações cujo principal objetivo foi o de fortalecer o binômio controle social/transparência. A criação de institutos próprios da democracia participativa e as recentes alterações efetivadas na LRF formou um conjunto de ferramentas que favorecem a ação dos cidadãos no controle da ação governamental, construído assim o referencial que confere embasamento teórico a este trabalho. Não obstante, em que pese todas as tentativas de constituição de um Estado pós-moderno, veremos neste capítulo que as informações disponibilizadas nos *sites* governamentais ainda são incompatíveis com as determinações instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Consequentemente, a efetiva participação da sociedade ainda se revela insipiente, uma vez que o binômio referenciado acima não se encontra suficientemente amadurecido e consolidado a ponto de favorecer a boa governança.

5.1 – A coleta de dados nos *sites* municipais

Tem sido recorrente na mídia, nos meio 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. Autores renomados no campo da administração pública e do direito administrativo tais como Jessé Pereira Torres Junior, Ricardo Lobo Torres e Carlos Pinto Coelho da Motta freqüentemente estabelecem uma equação onde transparência e controle são os fatores cuja soma resulta em governabilidade, ao passo que, na academia, ainda que de forma indireta, alguns estudiosos já elaboram abordagem sobre o tema, tais como Marco Aurélio Nogueira, Rogério Gesta Leal, Marcelo Douglas de Figueiredo Torres, além de Luis Carlos Bresser Pereira.

Contudo, tendo em conta a 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 decidimos empreender uma pesquisa nos *sites* oficiais das prefeituras dos municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro para verificar a quantidade e a qualidade das informações disponibilizadas em meio eletrônico, como forma de avaliar se os recursos tecnológicos existentes têm sido empregados pelos entes públicos para dar transparência às ações governamentais. Destarte, considerando limitações para apresentar pesquisa envolvendo os 27 municípios do Estado do Rio de Janeiro que possuem mais de cem mil habitantes e deverão cumprir as novas regras até a data limite de 28/05/2010, excluindo a capital, restringiremos nossa investigação aos sete municípios de maior receita bruta, enumerados no grupo I do Anexo I da Resolução TCE-RJ n 245. Posteriormente, passamos a efetuar pesquisas nos *sites* dos respectivos municípios em busca das seguintes informações: a) contas ou finanças públicas com destaque para informações contábeis do ano em curso, em especial Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatórios de Gestão Fiscal, balancetes mensais ou quaisquer dados contábeis que possam oferecer ao internauta alguma informação sobre a gestão financeira do ano de 2010; b) licitações realizadas, em andamento ou agendadas; c) contratos em execução, valores pagos, itens ou serviços adquiridos com a identificação dos fornecedores; d) divulgação sobre audiências públicas, conferências, seminários ou quaisquer outros fóruns de debate envolvendo qualquer assunto de interesse público; e e) existência de ouvidoria ou algum outro mecanismo acessível ao cidadão para efetuar queixas, reclamações ou apresentar sugestões sobre a gestão municipal.

Para efeitos metodológicos destacamos que a pesquisa dos *sites* na *internet* deu-se em 30/03/2010 e 08/04/2010 por meio do buscador “Google”, lançando-se o nome da cidade após a expressão “Prefeitura Municipal de...”. Eventualmente, como recurso adicional de busca, utilizamos ainda portal do cidadão no *site* do Governo do Estado do Rio de Janeiro onde se encontram disponíveis os endereços eletrônicos dos municípios que integram o Estado. Devido às restrições estabelecidas pelo regulamento que define os critérios para a avaliação deste trabalho os municípios não terão seus nomes revelados.

No quesito contas públicas, dos sete municípios pesquisados, apenas um trazia informações atualizadas sobre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal do ano em curso. Um outro município disponibiliza em seu endereço eletrônico um tópico denominado “receitas públicas”, contudo, completamente vazio, ou seja, sem qualquer dado ou informação relacionada ao tema.

No quesito licitações, dos sete municípios pesquisados apenas dois apresentam informações atualizadas sobre as licitações em andamento e agendadas e um deles é o mesmo que presta informações sobre as contas municipais.

No quesito contratos em execução nenhum dos sete municípios pesquisados disponibiliza informações sobre empresas contratadas, serviços em execução, aquisições e valores pagos.

No quesito ouvidoria todos os municípios disponibilizam em seus endereços eletrônicos um canal de comunicação direto com a população, mas somente um deles presta informações sobre uma audiência pública realizada.

Considerando que em 28/05/2010 extinguiu-se o prazo concedido aos municípios com mais de cem mil habitantes para o cumprimento das regras estabelecidas pela nova lei, em 30/05/2010 repetimos a mesma pesquisa nos sete municípios. Os novos resultados são melhores do que aqueles encontrados anteriormente, contudo, a qualidade e a quantidade das informações disponibilizadas ainda se encontram bastante aquém das determinações instituídas pela lei em vigor, conforme resumo apresentado a seguir:

Um dos Municípios informa que seu endereço eletrônico foi reformulado encontrando-se em caráter experimental. Criou um *link* onde divulga os pregões agendados e outro *link* de contas públicas onde os arquivos ainda estão indisponíveis.

O município que disponibilizava a maior quantidade de informações na pesquisa realizada anteriormente, melhorou seu *site* e passou a apresentar um relatório mensal com as empresas contratadas, serviços e aquisições correspondentes e valores empenhados, constituindo o único, nesta data, a atender integralmente em termos quantitativos, às exigências instituídas pela Lei Complementar nº 131/2009.

Um outro município atualizou seu *link* de licitações e criou um outro denominado “Portal da Transparência” onde passou a disponibilizar relatórios mensais de despesa e receita, embora ainda não informe sobre as empresas contratadas.

Realizando uma comparação com os resultados da pesquisa empreendida entre 30/03 e 08/04, verifica-se que agora, cinco dos sete municípios apresentam informações sobre as licitações, contra dois da pesquisa anterior. Já existem informações sobre contas municipais

em dois *sites* contra apenas um da anterior. Ademais, um *site* passou a apresentar uma relação com os dados das empresas contratadas, informação inexistente na pesquisa anterior.

Duas novas conclusões podem ser extraídas a partir da comparação entre as duas pesquisas. A primeira é de que algumas cidades somente tiveram a preocupação de melhorarem a quantidade das informações disponíveis em seus *sites* na data limite estabelecida pela lei, demonstrando-se assim a inexistência de um interesse autêntico em conferir visibilidade e transparência aos atos governamentais. Ou seja, não fosse pela exigência legal, provavelmente as Administrações Municipais não adotariam iniciativa autônoma de prestar aos munícipes informações precisas e atualizadas sobre contas, contratos, licitações, empenhos e pagamentos. A outra conclusão que pode ser extraída é de que, a despeito das novas regras já em vigor alguns municípios insistem em ignorá-la, e deverão ser cobrados pelos órgãos responsáveis pelo controle institucional, tanto por constituir obrigação legal quanto em razão da opinião pública que, influenciada pela mídia, ampliou os fóruns de debate sobre o tema.

5.2 – Síntese dos dados coletados

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 possuem 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 dos dois primeiros bimestres de 2010, além de 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 sobre 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 munícipes avaliarem a qualidade da prestação executada por cada uma delas. 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. A falta de dados sobre os contratos em execução prejudica a transparência da gestão pública especialmente se lembrarmos que segundo Pereira Junior (2007, p.1) a gestão dos contratos

encontrava-se entre os quatro principais problemas identificados pela Controladoria Geral da União nas auditorias realizadas nos órgãos e entidades sujeitos a sua fiscalização.

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 dessas novas soluções, podendo ser citados como exemplos a CBLC – Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia – que dinamizou as negociações no mercado acionário, e o SPB – Sistema de Pagamentos Brasileiro que integrou todos os bancos e padronizou o sistema de liquidação e compensação de cheques, pagamentos de contas e outros serviços. Do setor público também podem ser extraídos alguns exemplos que merecem realce tais como o sistema de registros dos Detrans estaduais, o sistema de compras eletrônicas do Governo Federal – Comprasnet, com um destaque especial para a Justiça Eleitoral Brasileira pelo pioneirismo alcançado a partir da implantação do voto eletrônico.

Independente de integrarem o setor público ou privado, as instituições que aplicaram inovações tecnológicas possuem uma característica em comum, já que todas elas experimentaram uma enorme redução no número de fraudes, desvios e corrupção nos segmentos em que atuam. Sem maiores digressões, esses benefícios já justificariam a implantação das novas tecnologias em todos os setores do governo, mas os entraves causados pela “gaiola de ferro” da burocracia e a resistência oferecida por pessoas que se beneficiam de uma sistemática pouco transparente de atuação edificam barreiras de difícil transposição. 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, para todos os cidadãos, favorecendo a consolidação de instrumentos imprescindíveis para o aprimoramento da gestão participativa proclamada em nossa Constituição Federal. Bem assim, se a corrupção sempre decorre de práticas dissimuladas que abrigam condutas ilegais, a transparência das ações emerge como recurso disponível, da mesma forma como os ideais do Iluminismo contestaram o poder divino dos monarcas e insurgiram-se contra o Estado absoluto no passado, conforme lição de Limberguer (2006, p. 4) .

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGUILLAR, Fernando Herren. Controle Social de serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ARENDT, Hannah. A condição humana. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BOBBIO, Norberto. As ideologias do poder em crise. Brasília. Editora UNB, 1999.

BOVERO, Michelangelo. Democracia y Derechos Fundamentales. Revista ISONOMIA, nº 16 abr 2002. Disponível em: < <http://www.cervantesvirtual.com>> acesso em: 10 maio de 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO, José Murilo de. “Cidadania na encruzilhada”. In: Bignotto, N. (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. 1,1993.

GESTA LEAL, Rogério. Estado, Administração Pública e Sociedade – novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência: uma análise dos seus fundamentos. Interesse Público. Belo Horizonte, v. 10, nº 48, mar/abr. 2008.

HOBBSAWM, Eric. A Era dos Extremos. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

KANITZ, Stephen. Referindo-se a informação obtida no World Economic Fórum, consultado em 17/07/2009 no *site* <http://www.kanitz.com.br//veja/corrupção.asp>

LIMBERGER, Têmis. Tranparência administrativa e novas tecnologias: O dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. Biblioteca Digital de Interesse Público. n° 39 Porto Alegre, 2006.

LODI, João Bosco. A história da administração. São Paulo: Livraria Pioneira, 1977.

MARSHALL, Thomas. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política, Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. In: O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. 3 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

MOTTA, Fabrício. Notas sobre a publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. Salvador: Revista Eletrônica de Direito do Estado, n° 14, 2008.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná: Curitiba, Imprensa Oficial do Estado, ano 11, n° 6, dez, 1997.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Gestão dos contratos administrativos – A figura do gestor contratual. Painel nas jornadas de estudos NDJ de Direito Administrativo. Boletim de Licitações e Contratos – Janeiro 208.

PEREIRA JUNIOR, Aécio. Evolução histórica da Previdência Social e os direitos fundamentais. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 707, 12 jun. 2005. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6881>. Acesso em: 31 maio de 2010.

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: O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. 3 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 180.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C. Lei de Responsabilidade Fiscal – Comentada artigo por artigo. São Paulo: NDJ, 2005.

VALLE, Vanice Lírio. Transparência e Governança: novas vertentes legitimadoras do agir do poder. Rio de Janeiro: Revista TCM nº 38, 2008.

ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 1999, p. 308.