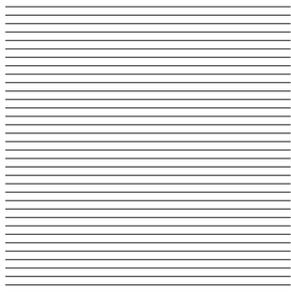




TRANSPARÊNCIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA

Alexandre Bossi Queiroz



1. INTRODUÇÃO

Um dos fundamentos da democracia é que as informações públicas devem estar disponibilizadas de forma completa, inteligível e tempestiva à população, verdadeira mandatária no acompanhamento da gestão dos recursos públicos. Todas as entidades públicas, das três esferas governamentais (federal, estadual e municipal) e de todos os Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) devem informar aos cidadãos detalhamento de sua gestão, com informações sobre economia, eficiência e eficácia.

A informação é o principal insumo para o exercício efetivo da cidadania. Somente sabendo o que ocorre no seio da administração governamental, poderá o cidadão fazer o seu juízo de valor e, a partir de então, acompanhar a gestão pública, seja opinando, criticando ou contribuindo para seu aperfeiçoamento. A relevância do tema é tal que a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, marco da Revolução Francesa, estabelece, em seu art. 15, que a sociedade tem o direito de pedir contas a todos os agentes públicos. Nessa linha, a evolução de todos os governos democráticos passam pela divulgação dos atos de gestão.

Para que a cidadania possa ser exercida em sua plenitude, a pró-atividade cidadã, entendida como a participação efetiva da população no acompanhamento, controle

e avaliação da gestão pública, pode ser facilitada e estimulada com o fortalecimento da transparência pública.

Nos últimos 27 anos, a exigência de transparência pública passou a fazer parte, de forma clara, da legislação brasileira. A Constituição de 1988, quando elenca os cinco princípios constitucionais que devem balizar a administração pública, apresenta o princípio da publicidade, segundo o qual a administração pública não deve trabalhar na obscuridade, à revelia da sociedade e dos órgãos de controle, devendo divulgar suas ações para a sociedade. Em 2000, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que, além de disciplinar limites para o endividamento do Estado, também apresenta instrumentos para facilitar a transparência pública. Em 2009, a Lei da Transparência (BRASIL, 2009) foi outro marco, determinando que todas as entidades públicas apresentem portais de transparência, com informações detalhadas da execução orçamentária. Em 2011, a Lei de Acesso à informação (BRASIL, 2011) apresentou garantias a todo cidadão para o acesso a dados e informações governamentais. Toda essa legislação dá ênfase à transparência das ações estatais.

O grande desafio é fazer com que o arcabouço legal que garante esses instrumentos de transparência seja intensivamente utilizado pela sociedade como forma de construção de uma cidadania participativa.

Este artigo pretende refletir sobre a transparência pública como fator de fortalecimento da cidadania. Inicialmente, vamos tratar de cidadania ativa e passiva, enfatizando a necessidade de informações e de conhecimento para o seu exercício. Em seguida, trataremos da transparência pública em seus aspectos conceituais e os avanços dos últimos anos, em termos teóricos (legislação) e em termos práticos (experiências). Finalmente, refletiremos sobre a

integração de transparência e cidadania, entendendo que a primeira favorece e fortalece a segunda.

2. CIDADANIA ATIVA: MUITO MAIS DO QUE VOTAR

Nos últimos anos é frequente referir-se ao termo cidadania quando se abordam temas relativos a direitos humanos e democracia. Uma busca pelos principais bancos de dados de pesquisa nos leva a constatar que cidadania é um termo bastante presente. Principalmente a partir da Constituição de 1988 – chamada de Constituição Cidadã –, o termo cidadania passou a ser apresentado de maneira a abrigar uma série de reivindicações da sociedade.

Entretanto, estudos que tratam dos direitos de cidadania, sejam eles políticos, sociais ou civis, relacionados com a concepção de políticas públicas no Brasil (IPEA, 2011; CARVALHO, 2009; FLEURY, 1994; TEIXEIRA, 1985), mostram que, historicamente, a implantação dessas políticas tem uma forte vinculação com os objetivos políticos do governo que está no poder, e não necessariamente com a consolidação de direitos.

Cidadania significa um conjunto de direitos e deveres aos quais um indivíduo – o cidadão – está sujeito em sua relação com a sociedade em que vive. O termo cidadania provém do latim *civitas*, que significa cidade. Assim, a cidadania é uma condição que permite ao cidadão ser membro de uma sociedade organizada.

De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em seu documento *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, o fortalecimento das relações com os cidadãos constitui-se em importante

investimento destinado a aperfeiçoar o processo de formulação de políticas e em elemento fundamental da boa governança, permitindo ao governo obter novas fontes de ideias relevantes, informações e recursos para a tomada de decisão. Ressalta, ainda, que essa parceria contribui para a construção da confiança pública no governo, elevando a qualidade da democracia e fortalecendo a capacidade cívica (OCDE, 2001).

No mesmo documento, a OCDE observa que, no fortalecimento de suas relações com os cidadãos, os governos devem assegurar: a) que a informação seja completa, objetiva, confiável, relevante e de fácil acesso e compreensão; b) que as consultas tenham objetivos claros e regras definindo os limites de seu exercício; e c) que a participação proporcione tempo e flexibilidade suficientes para permitir a elaboração de novas ideias e propostas pelos cidadãos e mecanismos para integrá-las nos processos de formulação de políticas governamentais.

Em democracias maduras, percebemos um maior comprometimento do agente público e da sociedade com essa participação cidadã. Fatores como uma maior qualidade na educação e um constructo histórico que tem na informação e na participação popular um valor a ser defendido fazem com que a transparência e a possibilidade de participação cidadã estejam mais presentes. O cidadão tem a faculdade de exercer sua cidadania de forma plena, podendo acompanhar e opinar sobre a evolução das políticas públicas e sobre a execução dos gastos públicos.

No caso de democracias mais recentes e menos maduras, onde a população não tem o hábito, o conhecimento e o estímulo para acompanhar os gastos públicos, vemos que a cidadania ativa é pouco avançada. Pelo contrário, nesses locais existe, inclusive, um movimento por parte de agentes políticos e gestores públicos pela pouca participa-

ção dos cidadãos. É comum discursos enfatizando o voto como a única forma de exercício da cidadania.

Não obstante, como esclarece Carvalho (2009), o exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. O exercício do voto não garante a existência de governos atentos aos problemas básicos da população. Dito de outra maneira: a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Isso quer dizer que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas podem estar presentes sem as outras. Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico.

A cidadania ativa é um conceito que se aplica a todas as pessoas que integram uma comunidade e que têm um comportamento comprometido com o que acontece nela. Um cidadão ativo é aquele que está totalmente involucrado nos temas que afetam a comunidade em que vive e que participa das decisões políticas. Do lado oposto, está aquele cidadão que não participa de nada, não acompanha a gestão governamental e exerce apenas o seu direito/dever de voto quando das eleições.

Vale ressaltar que o exercício da cidadania pode ocorrer tanto no âmbito de um ambiente mais extenso, como é o caso de um país, estado ou município, quanto no âmbito de ambientes mais reduzidos, como seria o caso de uma entidade pública específica, como uma escola ou um hospital.

As sociedades que contam com uma preponderância de cidadãos ativos tendem a funcionar melhor que aquelas

nas quais os cidadãos se encontram focados na individualidade, pois promovem valores como a solidariedade, a preocupação com os demais e o bem comum de todos aqueles que compõem determinado grupo.

A cidadania ativa não tem nenhuma relação com a adoção de uma atitude passiva e acomodada. Muito antes pelo contrário, na cidadania ativa há um compromisso concreto de participação com voz e voto nos atos de gestão de interesse coletivo. A cidadania ativa não espera que o outro modifique o estado das coisas e proponha algo melhor, mas sim, se preocupa e procura obter melhoras para si e também para os demais.

Para a OCDE (2001), a participação ativa é uma nova fronteira. A organização ainda ressalta que a participação ativa reconhece a capacidade dos cidadãos para discutir e gerar opções de políticas independentemente, exigindo que os governos compartilhem a elaboração de sua agenda e assegurem que as propostas de políticas formuladas conjuntamente sejam levadas em consideração na decisão final.

A cidadania ativa faz referência à participação dos indivíduos na vida e nos assuntos políticos. E isso pode ocorrer tanto em nível local como nacional ou, mesmo, internacional. Refere-se a cidadãos que são conscientes de que pertencem a uma comunidade e que se envolvem ativamente na vida cotidiana, debatendo seus problemas, promovendo e apoiando as mudanças ou contestando ações não desejadas.

Nesse sentido, a valorização do pertencimento é fundamental para o desenvolvimento de uma consciência cidadã. A busca por melhorias passa pela identificação de se sentir incluído e de que vale a pena investir para o bem do grupo ou de uma coletividade. Os aliados do processo não têm a motivação necessária à participação.

De acordo com Souki (2006), existe uma estreita relação entre o bem-estar de todos os cidadãos e o pertencimento a uma nação, por um lado, e a dependência recíproca, por outro. O reconhecimento da pertinência é fundamental para que a cidadania e as concessões de direito nela implicadas sejam aceitas e o grande contingente das classes menos favorecidas possam ganhar visibilidade. Segundo a autora, faltaria às elites brasileiras esse sentido de pertinência a uma nação.

No entanto, quando enfatizamos a necessidade de uma postura ativa de pertencimento, de envolvimento e de acompanhamento, partimos do pressuposto do acesso a dados e informações públicas. Uma participação diligente da população no controle do dinheiro público será mais efetiva com o conhecimento do que ocorre. Uma das máximas da gestão diz que “só se pode administrar aquilo que se consegue medir”. Sob a ótica do controle do setor público, podemos afirmar que “só se pode acompanhar aquilo que se conhece”. E a medição da qualidade de uma política pública tem como passo anterior a divulgação de todos os dados (financeiros e não financeiros) que envolvem determinado programa. Somente assim, a população interessada disporá de subsídios para a avaliação de uma gestão.

Apesar dessa ser uma lógica absoluta e uma verdade fundamental dos governos democráticos, vemos na história de democracias recentes e, em especial, de países com pouco nível educacional – como é o caso do Brasil –, uma grande dificuldade de implantação de uma cultura de transparência e de valorização do cidadão como participante da gestão pública. Como afirma Amorim (2000), “no Brasil, os valores e padrões de conduta referentes à esfera pública sempre estiveram distantes dos valores democráticos, traduzindo-se no uso privado dos bens e serviços

públicos, na corrupção, no descompromisso com o alcance e a qualidade dos serviços prestados à população”. E isso tem contribuído para atrasar nosso desenvolvimento como nação.

3. A TRANSPARÊNCIA COMO DIREITO

Nas sociedades modernas, como as atuais, os cidadãos exigem cada vez mais o seu direito à informação e à participação nas decisões públicas que podem afetar a sua vida. Para alcançar esse importante objetivo social, é necessário a existência de um sistema político, jurídico e econômico que prime pela transparência, ou seja, que os cidadãos recebam, ou tenham acesso, a informações tempestivas e claras de tudo o que se passa e se decide nas diversas instituições públicas pertencentes aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Qualquer sistema democrático de governo se fundamenta na confiança da população, que exige transparência no funcionamento das instituições públicas e nas ações dos agentes políticos. A transparência dos atos públicos tem como objetivo principal dar conhecimento da ação estatal a todos os cidadãos. Como derivação, a transparência permite um maior controle da gestão pública, reduzindo a corrupção e facilitando a intervenção cidadã na gestão.

Sen (2000) afirma que a sociedade funciona assumindo a existência de um grau mínimo de confiança apoiada na garantia da divulgação de informações e na clareza delas. A violação dessa confiança pode afetar negativamente a vida de muitas pessoas. As garantias de transparência, incluindo o direito de divulgação da informação, podem representar, portanto, um tipo importante de liberdade. Essas garantias têm um claro papel instrumental na prevenção da corrupção e da irresponsabilidade financeira.

Na mesma linha, Termes (1991) estima que o público democraticamente maduro exige cada vez mais explicações e demanda mais responsabilidades da administração pública. Não responder a tais demandas pode provocar um aumento na desconfiança de certos projetos, programas e serviços. E esse público, desconfiado ou não, continuará exigindo mais serviços públicos e uma melhor qualidade do mesmo.

Bobbio (1996) afirma que a natureza pública da informação deve ser a regra no setor público e que o sigilo deve ser a exceção. Uma exceção que não deve diminuir o valor da regra, uma vez que o sigilo é justificável apenas em algumas situações e se for limitado no tempo.

A transparência, estreitamente ligada ao termo *accountability*¹, deve estar presente e orientar o processo de elaboração das informações na administração pública. E isso afeta tanto o gestor público quanto os funcionários públicos e os responsáveis políticos que representam a vontade popular.

São várias as atitudes para facilitar a transparência. Nos Estados Unidos, a lei da liberdade da informação – Freedom of Information Act (1966)² – obriga todas as agências públicas federais a facilitar o acesso aos documentos sob sua custódia a todos os cidadãos que o solicitem. Essas agências têm a obrigação de informar o processo através do qual as pessoas podem solicitar os documentos. E

-
- 1 O termo inglês *accountability* foi traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle, embora o uso mais aceito e, por conseguinte, mais difundido, seja o de prestação de contas. Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisão, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda, do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população (ESPINOZA, 2012).
 - 2 FOIA: The Freedom of Information Act (ed. 1996): “5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048”. FOIA Update.Vol. XVII, No. 4. Disponível em: <http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.

esse é um fator importante, pois em numerosas ocasiões a informação é pública e de livre acesso, mas se torna inacessível se os cidadãos não sabem como obtê-la.

Na Espanha, as chamadas “Cartas de Serviço” são outro bom exemplo de melhoria na transparência da administração pública. Essas cartas de compromisso buscam uma aproximação da administração pública com os cidadãos e funcionam como um instrumento para melhorar a qualidade dos serviços, permitindo uma maior transparência dos atos públicos.

Também importante é a clareza de apresentação de informações ao público. Uma das razões pelas quais os governos não são percebidos como transparentes reside no fato de que os seus relatórios de gestão, principalmente os financeiros e orçamentários, não são considerados, em geral, de fácil compreensão.

O Instituto Canadense de Contas (2000) observa, nas suas recomendações sobre a contabilidade no setor público, que as demonstrações financeiras de um órgão público têm como principal objetivo fornecer informações ao Parlamento e, portanto, ao público. Assim, devem ser apresentadas de forma a facilitar a compreensão e a avaliação das atividades econômicas e financeiras do Estado.

Cardoso, Bemfica e Reis (2000) apresentam um interessante conceito de transparência *versus* opacidade na administração pública. De acordo com os autores, a opacidade informativa se apresenta como uma estratégia de poder relacionada com a forma com que são ativados os dispositivos técnico-burocráticos de gestão das informações. A transparência informativa vigente resulta de um sistema de comunicação paralelo aos canais oficiais do governo, que formam estruturas de informação dependentes de agentes políticos e administrativos, permitindo maior acesso à

informação por parte de grupos sociais privilegiados. Assim, a opacidade informativa e a transparência informativa caracterizam uma situação estratégica que pode potencializar ações discriminatórias e políticas de favores.

Para que a transparência pública seja uma realidade e avance em países sem cultura de controle, estimulando a participação cidadã, dois fatores são fundamentais: um marco regulatório próprio, com legislação que obriga práticas de divulgação de informação, e o desenvolvimento das tecnologias de informação. É o que veremos a seguir.

3.1 Avanços na legislação brasileira nos últimos 27 anos

A Constituição Brasileira, quando trata dos direitos e garantias fundamentais, destaca, em seu art. 5º, XXXIII, que “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”.

Considerando, pois, a consolidação do princípio da transparência em nossa Carta Maior, vemos que, no Brasil, o avanço da transparência se dá de forma mais substancial, apesar de ainda lento, a partir do século XXI. Como marco dessa obrigatoriedade pela transparência, podemos destacar três normas jurídicas: a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), foi elaborada visando regulamentar os arts. 163 a 169, da Constituição Federal, que trata das finanças públicas. Com sua promulgação, essa norma legal passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o País, com

regras obrigatórias para a União, estados, Distrito Federal e municípios, que versam sobre o equilíbrio das contas públicas com base numa gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, sobretudo, transparente. A responsabilidade fiscal pode ser traduzida como sendo o cuidado, o zelo na arrecadação das receitas e na realização das despesas públicas, obrigando-se o gestor a agir com transparência e de forma planejada.

De acordo com Nunes (2002), o aspecto inovador da lei reside no fato de responsabilizar o administrador público pela gestão financeira, criando mecanismos de acompanhamento sistemático (mensal, trimestral, anual e plurianual) do desempenho, evitando desvios de verbas, corrupção e roubos no orçamento público.

No que tange à transparência da gestão fiscal, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas para a fiscalização da sociedade sobre os atos de gestão pública, definindo a necessidade: a) de divulgação e acesso amplo a informações tempestivas, abrangentes, consistentes e comparáveis sobre as contas públicas dos três níveis de governo, incluindo objetivos e metas da política fiscal; b) de projeções que balizem os orçamentos públicos; e c) de disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O art. 49 da citada lei estabelece que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Sob a égide da LRF, é promulgada, em 2009, a Lei Complementar nº 131, conhecida como Lei da Transparência (BRASIL, 2009). Essa lei acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de determinar a disponibili-

zação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. O art. 1º da lei determina que a transparência será assegurada mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

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;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

A lei estabelece ainda que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições da lei e, mais importante, estabelece prazos para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios apresentem em seus portais, em tempo real, informações sobre a gestão financeira e orçamentária.

E, mais recentemente, em 2011, foi sancionada a Lei Federal nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), que determina a obrigatoriedade de todo órgão ou entidade que recebe recursos públicos divulgar em que os recursos estão sendo aplicados, como estão sendo aplicados e a motivação para que esse dinheiro seja alocado em determinado local e de determinada forma. Essa lei reforça a legislação anterior, reiterando a natureza pública das atividades desenvolvidas pelos órgãos de governo.

Essa lei acompanha uma tendência mundial – mais de 90 países já têm legislação sobre o tema – de regulamentar como a população pode ter acesso a informações governamentais. Atendendo aos princípios da clareza e da tempestividade, a lei determina que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Assim sendo, o Brasil de hoje apresenta todo um arcabouço legal que garante a transparência e o acesso às informações públicas. Sem embargo, a transparência só terá sentido se as informações forem utilizadas pelos cidadãos para acompanhar e avaliar a performance governamental. Daí a importância do vínculo entre cidadania e transparência.

3.2 O avanço tecnológico e as informações públicas

Toda a atual legislação que dá suporte e estímulo à transparência e à participação cidadã no controle do dinheiro público faz referência ao uso de meios eletrônicos como forma de acesso às informações. Efetivamente, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm um importante papel como facilitadoras do processo de transparência. O governo eletrônico, também conhecido como *e-gov*, apresenta vantagens como celeridade, possibilidade de interatividade, comparabilidade, segurança e redução de custos.

A efetividade das leis de acesso à informação está vinculada, portanto, ao uso obrigatório de meios eletrônicos, comumente operacionalizados na internet por meio de portais da transparência, para a divulgação das informações consideradas essenciais à sociedade, com o objetivo

de institucionalizar a “cultura de acesso” na administração pública. Conforme ressaltam Mendel (2009) e Jordão (2011), isso significa que agora cumpre ao Estado a responsabilidade de disponibilizar virtualmente informações de interesse social de forma atualizada, objetiva e compreensível, independentemente de requisitos.

Além de aumentar a eficácia e a eficiência da transparência pública, divulgando as ações desenvolvidas pelos órgãos públicos, as TICs podem ser utilizadas para a melhoria na prestação de serviços públicos. Alguns exemplos são a implantação da intranet, a realização de licitações eletrônicas e a oferta de serviços *on-line*, como a marcação de consultas, o recebimento de tributos e a emissão de certificados.

De acordo com Santos, Bernardes e Rover (2012), a influência e importância das contribuições possibilitadas pelas TICs à administração pública podem ser compreendidas na criação de processos que facilitam e ampliam a transparência das informações sobre os atos e gastos dos atores públicos, inibindo práticas clientelistas e de corrupção. Atualmente, além da obrigação legal, é natural que todas as entidades públicas, grandes ou pequenas, tenham seus portais da transparência. É inaceitável diferente conduta.

O documento *O governo eletrônico na gestão pública*, preparado por Naser e Concha (2011) para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), destaca que a pressão popular sobre os organismos públicos para melhorar seus serviços, aumentar sua eficiência e mostrar maior transparência são cada vez maiores, e as novas tecnologias são fundamentais para atender essas demandas. As tecnologias são um potente agente cristizador da mudança, otimizando os processos de trabalho e convertendo-se em grande ajuda para o agente público e para os cidadãos.

Sob a ótica da participação cidadã, o documento ressalta que o Estado deve dar transparência aos atos públicos, deixando-os disponíveis eletronicamente, ficando os cidadãos livres para consultar as informações que sejam de seu interesse. E, de acordo com a conveniência e a motivação, os cidadãos têm o direito de participar e expressar sua opinião por meios eletrônicos (cidadania digital).

As novas tecnologias possibilitam maior interação da sociedade com a administração pública, funcionando como um recurso complementar de participação política. Maia (2002) destaca o potencial dialógico da internet como meio discursivo de ativismo, defesa de causas, recrutamento ideológico e deliberação pública, no qual o usuário, mesmo sem produzir conteúdo ou entrar diretamente em contato com algum representante político, se apropria de elementos que cooperam para ações de engajamento cívico, sobretudo por movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

No entanto, essa participação cidadã vai além da simples disponibilização de dados e informações. É insuficiente apenas equipar nossas entidades públicas com sistemas tecnológicos. É necessário definir diretrizes e políticas para massificar o acesso, melhorar a qualidade e o formato das informações apresentadas e capacitar os funcionários públicos operadores do sistema.

Nessa linha, Gladys (2004), tratando da cultura política na América Latina, destaca que a convergência tecnológica configura uma grande oportunidade de repensar nossa cultura política, pensando em como os meios de informação e comunicação, principalmente a rede, podem estar a serviço do ideal democrático. Segundo a autora, esse é um desafio para todos os países latino-americanos, que devem se integrar plenamente ao uso das novas

tecnologias, sob o risco de ficarem marginalizados no âmbito internacional.

Vale destacar, ainda, o papel que novas ferramentas de comunicação podem exercer no fortalecimento da transparência e da cidadania. Comunidades de redes sociais, como o Facebook e o WhatsApp, disparam em grande parte da população, em especial nos mais jovens, possibilidades de compartilhamentos e trocas de conhecimento, fazendo circular informações numa velocidade nunca antes imaginada.

Aplicativos para celulares também representam uma outra possibilidade de interação entre o poder público e a população. Numa constante crescente, sempre acompanhada de inovações tecnológicas, o número de aparelhos celulares no Brasil já ultrapassa nosso número populacional³. No quesito transparência pública, vemos algumas iniciativas, como a criação de aplicativos para dispositivos móveis por entidades públicas. O governo do Estado de Santa Catarina, por exemplo, lançou, em 2013, um aplicativo com informações sobre execução orçamentária, convênio com municípios, remuneração de servidores e fornecedores do estado, entre outras ⁴.

4. AS DIFICULDADES QUE AINDA PERSISTEM

Não obstante termos uma legislação progressista, que acompanha as práticas de países desenvolvidos, bem como os recursos tecnológicos para que as informações públicas

3 Segundo a Anatel, o Brasil encerrou o ano de 2014 com 280,73 milhões de linhas ativas de telefonia móvel. (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES, 2015)

4 O aplicativo pode ser baixado no endereço <http://app.vc/transparencia_movel-sc>. Acesso em: 10 jun 2015. (SANTA CATARINA, 2014)

sejam disponibilizadas, temos que indagar por que ainda persiste a dificuldade para que diversas entidades públicas atendam, satisfatoriamente, às leis da transparência.

Recentemente, em comemoração dos três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria Geral da União (CGU), apresentou um índice que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia criada pela controladoria para avaliar o grau de cumprimento da Lei de Acesso, analisou 492 municípios com até 50 mil habitantes, incluindo todas as capitais, além dos 26 estados e do Distrito Federal. Todos os entes avaliados receberam uma nota de 0 a 10 pontos, calculada pela soma de dois critérios: regulamentação da Lei de Acesso (25%) e efetiva existência e atuação do Serviço de Informação ao Cidadão (75%). A ideia da metodologia é refletir sobre o cenário de transparência em todo o Brasil.

No *ranking* dos entes avaliados, os Estados do Ceará e de São Paulo se apresentam como os mais transparentes do País, ambos com nota máxima. Em contrapartida, Amapá e Rio Grande do Norte figuram no final da lista, com nota zero. Na esfera municipal, chama a atenção o fato de que 63% dos municípios avaliados tiraram nota zero e cerca de 23%, nota entre um e dois. Os municípios mais bem avaliados foram Apiúna (SC) e São Paulo (SP), que tiraram a nota máxima⁵.

Outro indicador preocupante é o posicionamento do Brasil no *ranking* de percepção da transparência, elaborado pela organização não governamental Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2015). Em 2014, o tradicional índice colocou o Brasil na posição nú-

5 A pesquisa completa pode ser acessada em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>.

mero 69 de um *ranking* com 175 países⁶. A Dinamarca é o país mais transparente do mundo. Em uma pontuação de 0 (extremamente corrupto) a 100 (muito transparente), o país ficou com 92 pontos, enquanto o Brasil ficou com 43. A entidade não mede a corrupção política relacionada aos partidos, mas sim como se percebe a corrupção ligada aos serviços e servidores públicos, por meio de uma análise comparativa de uma dezena de estudos.

A linguagem técnica com que as informações públicas são apresentadas à sociedade também representa uma dificuldade à participação cidadã. Quando se trata de dados orçamentários e de planejamento, termos como “Resultado Primário”, “Despesas Correntes” ou “Relatório de Gestão Fiscal” são de uma nomenclatura pouco amigável àqueles que não são afetos à área de finanças públicas. É necessário que os gestores públicos envidem esforços para transformar o linguajar tecnicista em uma linguagem compreensível, inclusive ao considerado cidadão comum.

Nesse sentido, uma boa alternativa é a apresentação de informações sobre o setor público, também por meio da utilização de indicadores. É comum portais de transparências governamentais apresentarem um amontoado de dados, muitas vezes sem estruturação, dificultando o engajamento dos cidadãos. Apesar de sua expressiva atualidade, a elaboração de indicadores para avaliar a gestão de entidades públicas não é um tema novo. Atualmente, dentro do marco das TICs, ganham espaço propostas para o desenvolvimento e a implantação desses indicadores, em especial para a avaliação de políticas públicas.

No controle de uma política pública, observa-se que sua avaliação pode ser inespecífica e sem estruturação ou, ao contrário, rigorosa e analítica. Um enfoque mais analítico,

6 O estudo está disponível no endereço <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

necessário para o pleno exercício da cidadania, pressupõe a utilização de várias técnicas de controle, entre as quais a utilização de indicadores. Existem diversas categorias de indicadores, devido ao grau de complexidade e à estrutura dos mesmos. De um modo geral, os indicadores visam relacionar valores absolutos na obtenção de resultados que possam ser comparados, por exemplo, em uma série temporal ou de acordo com metas preestabelecidas.

Porém, a principal dificuldade para que a transparência pública possa ser, efetivamente, um instrumento de cidadania é, justamente, a pouca motivação e a baixa noção de cidadania ativa que tem o povo brasileiro. Seja por questões culturais, em razão de nossa herança histórica (CARVALHO, 2009), seja por despreparo educacional ou pela opressão da classe dominante que não estimula esse tipo de participação, o fato é que nossa sociedade tem-se mostrado pouco participativa.

Na esfera federal e mesmo na estadual, devido ao tamanho e à permeabilidade do Estado, ainda há algumas iniciativas de acompanhamento. Um bom exemplo disso vemos no jornalismo investigativo, que muitas vezes questiona dados e informações do governo apresentados pelo próprio governo. Não obstante, quando tratamos da esfera municipal, vemos que a maior parte dos municípios brasileiros ainda não sabem ou não querem acompanhar os acontecimentos da gestão pública.

Como argumenta Braga (2014), podemos, como sociedade, ter acesso à informação, de forma clara, em linguagem cidadã, em locais acessíveis, e isso pode induzir à mobilização e à participação, mas, para que elas se efetivem, faz-se mister que a população acompanhe as políticas públicas e se mobilize na defesa de seus direitos, instando os governos diante das situações reais. O autor ainda destaca que não basta apenas acessar. Precisamos, como

cidadãos, saber o que fazer com esse acesso à informação. Fugir disso é ficarmos lendo, boquiabertos, os noticiários nas bancas de jornal, passivos e melindrosos, sem avaliar a informação disponibilizada e as suas consequências, num sofrer silencioso.

Para uma cidadania ativa, com um controle social efetivo das ações governamentais, é necessário partir para um paradigma de ação, além do acesso à informação. Não basta apenas reclamar, é necessário viabilizar, fazer política, trazer a informação disponibilizada para uma ação útil, que reverta em melhorias de serviços públicos e materialização de direitos sociais (BRAGA, 2014).

Enfim, a transparência não é um fim em si mesma e somente poderá ser potencializada, cumprindo sua função, a partir da participação da sociedade, por meio do controle social.

5. CONCLUSÃO

Um sistema democrático de governo requer liberdade de informação como um instrumento que demonstre o compromisso do Estado com a sociedade. A cultura do segredo é típica de governos autoritários, que convivem com irregularidades, má gestão e corrupção, situações nas quais a cultura do ocultismo é demandada. Informações públicas tempestivas, bem organizadas e disseminadas constituem um elemento essencial para a transparência, o exercício da cidadania ativa e o fortalecimento da democracia, tanto representativa quanto participativa.

A transparência, juntamente com outros valores democráticos, traz em si a possibilidade de fomentar a participação popular, fazendo com que esta tenha uma atuação mais exata e delineada. As duas, juntas, atuam no fortalecimento de uma sociedade mais próspera e justa.

Ao longo deste artigo, vimos que, nos últimos anos, o governo federal aprovou uma densa legislação visando fortalecer a transparência nas entidades públicas. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação colocou o Brasil em pé de igualdade quanto às legislações similares em países desenvolvidos.

Vimos também que as tecnologias de informação e comunicação – informática e internet – são poderosas ferramentas que podem ser utilizadas pela administração pública para baratear e agilizar a divulgação de dados e informações sobre os atos de gestão e as políticas públicas.

No entanto, embora o aumento da comunicação entre a sociedade e os agentes públicos possa ser considerado um avanço democrático, uma legislação avançada e a disponibilização de informação nos meios de comunicação e no ambiente digital não são capazes de propagar participação política de modo espontâneo.

Em pleno século XXI, ainda temos muito o que avançar quanto ao exercício da cidadania quando o suporte é a transparência. Se, por um lado, temos uma legislação atualizada e uma estrutura tecnológica capaz de fazer da transparência uma ferramenta de controle social, do outro, vemos, salvo algumas iniciativas isoladas, gestores públicos pouco comprometidos em informar todos os seus atos de gestão. E quando o fazem, muitas vezes utilizam dados e informações de forma intempestiva e com um linguajar tecnicista que desestimula a atuação da sociedade.

Paralelamente a isso, temos uma população que não tem estímulos nem atitude para exercer a chamada cidadania ativa, não cobrando da administração pública a necessária eficiência e eficácia na publicidade e na execução do orçamento público.

Não obstante as dificuldades, uma postura ética de responsabilização demanda avanços, pois existe uma relação direta entre transparência e cidadania. Quanto maior o nível de transparência de um governo, maiores as possibilidades da sociedade acompanhar a gestão pública. São necessários, portanto, esforços para que a transparência pública seja uma prioridade governamental, não apenas na teoria, mas também na prática de sistemas de informação públicos que cumpram seu papel de informar com completude, clareza e tempestividade os atos de gestão, fortalecendo, assim, nossa cidadania e nossa democracia.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (Anatel). Dados. 2015. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/dados/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/sociedade. *Revista do Serviço Público*, v. 51, n. 2, p. 95-105, abr./jun. 2000.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1996. 171 p.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Transparência: a régua e o compasso do controle social. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo: NDJ, v. 31, n. 4, p. 266-269, abr. 2015.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Além do acesso à informação. *Jus Navigandi*, Teresina, v. 19, n. 4034, 18 jul. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/28892/alem-do-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal>. Acesso em: 1 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 2º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 1 jun. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 1 jun. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade

na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 1 jun. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Escala Brasil Transparente*. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

INSTITUTO CANADENSE DE CONTAS. *Accounting and reporting for physical assets by governments*. Toronto: Research Study, 2000.

CARDOSO, A. M.; BEMFICA, Jo; REIS, A. Entre a imagem e a ação: a produção de informação governamental para gestão de políticas de assistência social. *Revista IP*, v. 2, n. 1, maio 2000.

CARVALHO, J. M. D. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ESPINOSA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas et al. (Org.). *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 16-18. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

FLEURY, Sônia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

GLADYS, S. R. Gobierno electronico: hacia la modernizacion y transparencia de la gestion pública. *Revista de Derecho. Universidad del Norte*, n. 21, p. 1-23. Disponível em: <http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/21/1_GOBIERNO%20ELECTRONICO_DERECHO_No%2021.pdf>. Acesso em: 29 maio 2015.

IPEA. *Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. 2011. (Comunicados do Ipea, 75). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

JORDÃO, Rogério. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2015.

MAIA, Rousiley. C. M. Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação. In: MOTTA, Luiz Gonzaga et al. *Estratégias e culturas da comunicação*. Brasília: UnB, 2002. p. 107-127. Disponível em: <<https://www.filepicker.io/api/file/Yyh1GOJuTHCU1XwSXG29>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009. 162 p.

NASER, Alejandra; CONCHA, Gastón. *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. 41 p. (Série Gestión pública, 73). Disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2015.

NUNES, Dejanira P. R. *Administração pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Cidadãos como parceiros: informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*. 2001. Nota sobre políticas públicas na administração pública. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/iciepa/unpan005474.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SANTA CATARINA. Secretaria da Fazenda. *Transparência móvel-SC*. Disponível em: <http://app.vc/transparencia_movel-sc>. Acesso em: 2 maio 2015.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marcele Berger; ROVER, Aires José. *Teoria e prática de governo aberto: Lei do Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2012. Disponível em: <<http://>

egov.ufsc.br/portal/conteudo/publica%C3%A7%C3%A3o-teoria-e-pr%C3%A1tica-de-governo-aberto-lei-do-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o-nos-executivos-mun>. Acesso em: 9 jun. 2015.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Ed. Planeta, 2000.

SOUKI, L. G. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, jan./jun. 2006.

TEIXEIRA, S. M. F. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 1, p. 400-417, 1985.

TERMES, A. F. *La auditoría de performance en el sector público*. Madrid: Ed. Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España, 1991.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption perceptions index 2014: results*. 2015. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em: 9 jun. 2015.