



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



CRISTOVAN GRAZINA DANTAS

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

**um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços
recentes**

Limeira
2015



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS



CRISTOVAN GRAZINA DANTAS

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:

**um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços
recentes**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel
em Gestão de Políticas Públicas à
Faculdade de Ciências Aplicadas na
Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior

Limeira

2015

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Ciências Aplicadas
Renata Eleuterio da Silva - CRB 8/9281

D235t Dantas, Cristovan Grazina, 1989-
Transparência e controle social na gestão pública brasileira : um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços recentes / Cristovan Grazina Dantas. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Oswaldo Gonçalves Junior.
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Aplicadas.

1. Transparência na administração pública. 2. Políticas públicas - Legislação. 3. Acesso à informação - Brasil. 4. Responsabilidade fiscal - Brasil. I. Gonçalves Junior, Oswaldo. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Aplicadas. III. Título.

Informações adicionais, complementares

Palavras-chave em inglês:

Transparency in public administration

Public policy - Legislation

Access to information - Brazil

Fiscal responsibility - Brazil

Titulação: Bacharel em Gestão de Políticas Públicas

Banca examinadora:

Oswaldo Gonçalves Junior [Orientador]

Milena Pavan Serafim

Data de entrega do trabalho definitivo: 24-06-2015



A todos aqueles que lutaram e lutarão
pela liberdade e por um mundo socialmente justo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por nunca ter me abandonado ou me deixado desamparado. Se cheguei até aqui, isso se deve às Suas mãos.

À minha família, por todo o suporte quando mais precisei.

Aos amigos Danillo, Gabriela, Livia, Kety, Paty e Érika, pelos quais nutro carinho especial por terem me acompanhado desde o início da graduação.

Aos camaradas de militância Jack, Bruno, Walter, Arthur Salomão, Guilherme, Marcos Paulo, Flávia, Arthur Herculano e Christian, com quem convivo mais frequentemente, mas estendo esse cumprimento a todos aqueles que sonham com mais manhãs de sol e socialismo.

À professora Milena Pavan Serafim, que me orientou no início deste trabalho com enorme competência e atenção, e por isso meu reconhecimento.

Ao professor Oswaldo Gonçalves Junior, pela prontidão em me orientar na conclusão deste trabalho, sempre cumprindo brilhantemente seu papel.

E, finalmente, a todos que por ventura me ajudaram direta ou indiretamente, seja no decorrer da graduação, seja na elaboração do presente trabalho. Muito obrigado!



“É debaixo dos pano
Que a gente esconde tudo
E não se fica mudo
E tudo quer fazer
É debaixo dos pano
Que a gente comete um engano
Sem ninguém saber.”

Ney Matogrosso

DANTAS, Cristovan Grazina. **Transparência e Controle Social na Gestão Pública Brasileira**: um estudo de caso da legislação, ferramentas e avanços recentes. 2015. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2015.

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o avanço e a consolidação da transparência pública no Brasil. De início, realizou-se contextualização quanto ao que foi primordial para a propagação da transparência pública no Brasil, principalmente a partir do final da década de 1980 e, consequentemente, demais fatores que colaboraram para uma maior demanda por mecanismos de participação social nas decisões sobre os rumos da sociedade. A partir disso, dedicou-se esforços para analisar o arcabouço legal a respeito do objeto estudado, precisamente quanto à Constituição Federal de 1988, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei de Acesso à Informação. Por fim, dados foram estudados a respeito do cumprimento, pelo país e pelos estados e municípios brasileiros, do que estabelecem as leis supracitadas, com o intuito de ter-se uma impressão sobre o nível de adesão das políticas públicas de transparência encontrado nessas administrações.

Palavras-chave: Transparência pública. Lei de Acesso à Informação. Lei de Responsabilidade Fiscal.

DANTAS, Cristovan Grazina. **Transparency and Social Control in the Brazilian Public Management**: a case study of legislation, tools and recent advances. 2015. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Aplicadas. Universidade Estadual de Campinas. Limeira, 2015.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the progress and consolidation of public transparency in Brazil. At first, there was contextualization as being central to the spread of public transparency in Brazil context that occurred in the country in the late 1980s, the democratization and therefore the demand for mechanisms of social participation in decisions about the course of society. From this it was dedicated efforts to analyze and the legal framework regarding the studied object, just as the 1988 Federal Constitution, the Fiscal Responsibility Act and the Access to Information Act. Finally, data were studied, regarding the fulfillment of establishing such laws above mentioned, the country, and the Brazilian states and municipalities, in order to take up an impression on where public membership level political transparency are these administrations.

Keywords: Public Transparency. Access to Information Act. Fiscal Responsibility Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Recorte do <i>Diário Oficial da União</i> , datado de 29 de dezembro de 1890	21
Figura 2 – Nota EBT para os governos dos estados brasileiros.....	36
Figura 3 – Estados que regulamentaram ou não a Lei de Acesso à Informação	37
Figura 4 – Quais estados preveem recurso em suas regulamentações da Lei de Acesso à Regulamentação.....	38
Figura 5 – Presença de SIC físico (avaliação presencial)	39
Figura 6 – Presença de SIC eletrônico.....	40
Figura 7 – Possibilidade de acompanhamento on-line dos pedidos realizados	41
Figura 8 – Respostas dos estados aos pedidos dentro do prazo.....	42
Figura 9 – Análise das respostas em conformidade com o que foi solicitado ..	43
Figura 10 – Ranking de estados mais transparentes segundo o Índice de Transparência	45
Figura 11 – Mensagem exibida ao acessar o site do portal de Sergipe, considerado pela Escala Brasil Transparente	46
Figura 12 – Ranking entre capitais brasileiras conforme sua transparência	48
Figura 13 – Ranking de transparência entre as capitais brasileiras para o Índice de Transparência	49
Figura 14 – 63% dos municípios tiveram nota zero quanto à adoção da Lei de Acesso à Informação.....	50
Figura 15 – Evolução da regulamentação da LAI, em percentagem, antes e depois do lançamento da Escala Brasil Transparente	51

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA E SUA LIGAÇÃO COM O GOVERNO DEMOCRÁTICO	14
3 FORÇAS IMPULSIONADORAS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	17
3.1 A transparência e o processo de formação do Estado brasileiro	17
3.2 Novas tecnologias propiciam a disseminação da transparência	20
3.3 Pressão externa de credores financeiros	22
3.4 Razões gerais e objetivos da transparência	23
4 ANÁLISE DO ARCABOUÇO JURÍDICO	26
4.1 Constituição Brasileira de 1988.....	26
4.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	27
4.3 Lei de Acesso à Informação.....	29
5 MEDIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS ESTADOS E CAPITAIS BRASILEIROS	32
5.1 Situação do Governo Federal	32
5.2 Situação nos estados brasileiros.....	34
5.3 Situação nas capitais	47
5.4 Situação dos municípios de maneira geral	50
5.5 Evolução da percentagem de estados onde a LAI é regulamentada	51
6 CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS.....	55
ANEXO – ENTREVISTA COM GIL CASTELLO BRANCO	57

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo traçar um panorama quanto à disseminação do conceito de transparência pela administração pública brasileira. O principal intuito é diagnosticar em que nível se encontra a translucidez nas contas públicas e no funcionamento geral da máquina estatal, no sentido de medir os avanços recentes e os efeitos das legislações muito específicas promulgadas, que têm como a transparência pública seu foco principal.

Para tanto, serão definidos alguns objetivos específicos com o intuito de chegar ao êxito da causa maior deste estudo. Inicialmente, será realizada uma abordagem teórica que buscará contextualizar essa demanda por controle social por parte da população, tendo em vista que o direito ao acesso à informação é algo muito próprio de Estados que prezam pela democracia e pelo ordenamento jurídico. Tendo isso em vista, serão abordados tanto o conjunto de fatores que propiciaram a disseminação da transparência pública, desde o processo de formação do Estado brasileiro a partir da Constituinte de 1988, e as implicações que essa circunstância histórica nos causa, quanto o avanço da cidadania, o surgimento de novas tecnologias e a pressão externa de credores internacionais.

Seguido disso, será realizada a análise sobre o ordenamento jurídico brasileiro no que tange à transparência, num escopo circunscrito ao estudo da Constituição Federal de 1988, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, que recentemente entrou em vigor. Tal arcabouço jurídico pode ser entendido como detentor da essência legal dos preceitos da transparência no setor público. Ao final, o estudo se encerrará expondo a importância que o tema tem para toda a sociedade em relação ao exercício da cidadania e um melhor dispêndio de recursos públicos por meio das conclusões advindas da análise.

Foram pesquisados jornais, revistas, manuais e bibliografia sobre o tema, buscando fazer uma compilação das constatações mais recorrentes entre diversas visões e autores. Por exemplo, muito do que se pesquisa sobre

a transparência pública se dá em resposta à cobrança da população pelo combate à corrupção – o que pressiona os gestores públicos, o Judiciário e as instituições de modo geral – que, por fim, demanda da academia soluções para aprimorar o controle social no sentido de garantir cada vez mais lisura no gasto público. Não só, igualmente a transparência é colocada como ferramenta importante na promoção da cidadania, que por consequência tem ligação com o conceito de democracia.

Buscaram-se também informações na rede mundial de computadores, sobretudo nos portais da transparência de municípios, estados e Governo Federal. Não que seja homogênea a qualidade das informações disponibilizadas nesses diferentes portais, como ficará demonstrado no decorrer deste trabalho, mas foram encontrados relatórios muito úteis, com informações oficiais que auxiliaram o desenrolar desta pesquisa. Sobretudo os dados angariados na forma de percentagem e os mapas com os níveis de transparência dos diferentes entes da federação foram proveitosos para obter uma impressão fiel à realidade sobre a intensidade de enraizamento dessas políticas públicas.

Dados fornecidos também pelo terceiro setor a respeito da regulamentação da Lei de Acesso à Informação, bem como o cumprimento dos quesitos impostos pela legislação estudada pelos municípios, estados e país, foram igualmente importantes, por passarem uma versão, que não a própria dos governos, sobre a realidade, evitando uma indesejável parcialidade de interpretação.

2 O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA E SUA LIGAÇÃO COM O GOVERNO DEMOCRÁTICO

Afinal, o que é transparência? Para Frey et al. (2002, p. 377), “um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso aos cidadãos às informações coletadas, produzidas e coletadas pelas agências estatais”.

“Pode-se definir transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral.” (VIANA, 2011, p. 6)

A Controladoria-Geral da União (CGU) descreve em seu relatório sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, de 2013, dois tipos de transparência:

- **Transparência Passiva:** quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas;
- **Transparência Ativa:** quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as principalmente em seus sites eletrônicos na internet.

Já no que tange à descrição mais conceitual, “pode-se definir a democracia das maneiras mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder”(BOBBIO, 1997, p. 10). Para o autor, a transparência é justamente o diferencial entre a democracia e os governos tirânicos ou ditatoriais, de “poder invisível”.

Como se vê, o Estado é colocado como agente ativo na promoção da transparência. Assim, nos levando a crer que a transparência é um elemento muitíssimo ligado ao conceito de Estado,¹ tendo em vista que provém

¹ Há diversos autores que se propuseram a definir o que seria Estado: Locke, Kant, Gramsci, Marx, Maquiavel, entre outros. E nem sempre essas definições estão associadas às formas democráticas de exercício do poder. Não é o propósito de este trabalho ir a fundo nas diferentes concepções de Estado, mas vale citar algumas, somente a título de complemento. A

dele as informações a serem acessadas pelo público. Porém, toda configuração de Estado é capaz disso?

Na definição de Bobbio (1997), vemos ensejar o começo de uma resposta para a questão acima, já que encaixa a transparência no contexto da democracia. Para Riberio Júnior² (2011, p. 202), valendo-se da visão Aristotélica, a democracia é uma forma de governo em que democracia significa “governo do povo” (do grego: *demos*, povo; *kratein*, poder, governo). Daqui fica a relação entre o termo “democracia” e “governo”, mas, para que a associação democracia-estado se apresente de maneira contumaz neste trabalho, Ribeiro Júnior, em sua obra *Teoria Geral do Estado*, faz uma afirmação que muito contribui com o presente raciocínio:

Diferentemente das formas autoritárias ou totalitárias de Governo, em que indivíduos ou grupos impõem sua vontade, e arbítrio sobre a sociedade, a democracia pressupõe o enquadramento do poder político dentro de parâmetros jurídicos determinados, estabelecidos de acordo com a vontade dos cidadãos. Tal é o que se denomina *Estado de Direito*. (RIBEIRO JÚNIOR, 2001, p. 184)

Para complementar a ideia de que a prestação de informações é algo característico ao Estado Democrático, Hobbes, em sua obra *Leviatã*, de primeira edição datada de 1651, aponta três tipos de Estado:

A diferença entre os Estados consiste na diferença do Soberano, ou da Pessoa que representa todas as outras do Povo. [...] Quando o representante é Um Homem, então o Estado é uma MONARQUIA; quando é uma Assembleia de Todos, que se unirão, é então chamado de DEMOCRACIA, ou Estado Popular, quando a representação for feita por uma Assembleia de apenas Parte dos homens, é chamado de ARISTOCRACIA. Não há outro tipo de Estado: pois o Poder Soberano é possuído integralmente (pois, conforme mostrado, é indivisível) por apenas Um, Mais de um ou Todos. (HOBBS, 1651)

concepção de Hobbes e Maquiavel corresponde ao período em que viveram, de monarquias absolutistas por toda a Europa, e da observação dessas surge o conceito de Estado Moderno. Já a filosofia Hegeliana entende o Estado como fruto da contradição entre os interesses da família e os da sociedade. No manifesto comunista, Karl Marx e Friedrich Engels classificam o Estado como instrumento de domínio da classe dominante sobre a classe trabalhadora. A definição de Estado Democrático de Direito tem raízes na filosofia grega de Aristóteles e Platão, depois muito presente na visão de Rousseau e Montesquieu, já no século XVIII.

² RIBEIRO JÚNIOR, JOÃO. *Teoria Geral do Estado & Ciência Política*. Bauru: EDIPRO, 2001. 381 p.

Vê-se, então, que foi com o advento do Estado Democrático de Direito que se consolidaram o controle social³ e a participação do cidadão como um direito básico, tendo em vista que, nos governos democráticos, incentiva-se a participação da população tanto nas decisões sobre os rumos da sociedade quanto na formulação das leis que a regerão, muito diferente do que ocorre em governos autocráticos, em que a supressão da participação é algo marcante (RIBEIRO JÚNIOR, 2001).

Sendo assim, buscou-se passar a ideia de que a transparência na gestão pública só pode aparecer num regime de governo democrático ou no Estado de Direito. Tal premissa será indispensável para a fundamentação de análise sobre os motivos que fazem do Brasil referência no tema em relação à promoção de políticas públicas de transparência na administração pública, tendo em vista o processo de redemocratização no final da década de 1980.

³ De acordo com o portal do Ministério do Desenvolvimento Social brasileiro, controle social é “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública no acompanhamento das políticas, um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania”.

3 FORÇAS IMPULSIONADORAS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Nesta seção, iremos descrever alguns fatores considerados centrais para a promoção e a disseminação da transparência pública no Brasil.

3.1 A transparência e o processo de formação do Estado brasileiro

A transparência só floresce na gestão pública brasileira após a retomada do Estado Democrático de Direito, a partir da Constituição Federal de 1988. Aggio caracteriza o contexto social-histórico da época da seguinte forma:

O cenário brasileiro era basicamente o de ascensão e participação popular. Durante toda a década de 1980, assistiu-se a manifestações de descontentamento, luta pela redemocratização, comícios gigantescos e uma alegria inventiva das massas urbanas jovens, cuja energia jamais havia sido vista em todo período pós-guerra. (AGGIO, 1997, p. 28)

Um Estado pode passar por um processo de “mudança essencial da sua forma de governo, ou de sua estrutura, caso em que uma monarquia se transforma em república, ou de um Estado unitário, que entra como Estado membro em um Estado composto.” (RIBERIO JÚNIOR, 2001, p. 164)

Quer-se aqui defender a tese de que a pressão popular das ruas acabou por favorecer a modificação do Estado antes existente, e que o sentimento de redemocratização serve, ainda hoje, como impulsionador da transparência pública. Aggio dá enorme contribuição para fortalecer essa ideia, ao afirmar:

Ademais das razões políticas, este processo tinha suas raízes nas mudanças que a sociedade vinha sofrendo desde o regime militar. [...] A modernização acelerada conduzida pelo regime militar colocou em movimento velhos e novos seres sociais do mundo subalterno. Sua luta por interesses próprios e autônomos, legitimados pelo mundo da economia e convertidos em direitos de cidadania, acabou por se configurar como uma verdadeira ruptura societária, que atingiu também o plano da cultura política da tradição republicana. Este resultado não previsto do regime militar, esta “democratização toquevillianiana” do país, ou melhor, esta conversão da americanização de um movimento vindo de cima para um impulso transformador vindo de baixo, era o enigma que necessitava ser desvendado. (AGGIO, 1997, p. 30)

Destaca-se a expressão “ruptura societária”, que justamente reforça a ideia de modificação do Estado para uma ordem mais democrática, que tenha sua força motriz “vindo de baixo”,⁴ em referência aos anseios populares que ajudaram a impulsionar essa transição.

Geraldo Ataliba, durante seminário realizado na Unicamp,⁵ em 1993, por meio do NEC (Núcleo de Estudos Constitucionais), afirma:

Nenhuma Constituinte nasce do nada. Há quem pense que foi o presidente Sarney que convocou a Constituinte. Não! Quem convocou foi a consciência nacional, que levou o Congresso Nacional a aprovar, em 1985, a Emenda Constitucional de convocação das eleições para a Constituinte. O Congresso Nacional foi somente a voz de uma consciência popular. Onde vinha tal consciência popular? Vinha de vinte anos de angústias, de frustrações; de vinte anos de assistir à injustiça, à ausência de instituições, ao arbítrio, ao casuísmo, à destruição dos maiores valores nacionais. Gradativa e sistemática, esta destruição foi feita por incúria, por incapacidade, por mau espírito, por maus desígnios e pela circunstância da inexistência de quadros jurídicos válidos durante todo o regime autoritário, com o objetivo de fazer prevalecer os interesses que comandavam os governos de então, sem nenhum respeito, pelas tradições da nacionalidade, aspirações e angústias do povo brasileiro. (UNICAMP, 1994, p. 25)

Esse relato, além de embasar a ideia de que a quebra da configuração do Estado brasileiro fora promovida em grande parte pela pressão dos setores populares, nos apresenta uma descrição da realidade antes do processo de redemocratização. Neste, destaca-se, entre outras adjetivações, a caracterização desse momento pela “ausência de instituições” e pelo “arbítrio”, atributos esses que podem ser relacionados ao modo como se via a administração pública no período.

⁴ Não se pode afirmar, ao analisar a obra de Aggio, que este afirma que as mudanças tiveram como força motriz somente os anseios “vindos de baixo”. Ainda que esses tenham enorme relevância, segundo o autor, forças empresariais e de centro da política tiveram seu peso no transcorrer dessa “ruptura”, num esforço comum, com resultados positivos para a amplitude da população brasileira.

⁵ A Universidade Estadual de Campinas, por meio de seu Núcleo de Estudos Constitucionais (NEC), organizou 15 seminários nos meses de agosto e setembro de 1993, tendo como tema a revisão constitucional. O conteúdo dos expositores foi compilado na publicação sob o título “A Revisão da República: A Unicamp e a Revisão Constitucional”. O evento contou com a presença de figuras ilustres da sociedade brasileira, entre eles políticos, militares, jornalistas, juristas, acadêmicos, administradores públicos, secretários e ministros de Estado.

A transparência pública se contrapõe a essas duas peculiaridades do regime militar, pois tem como objetivo fortalecer as instituições e suplantando o arbítrio daqueles que exercem cargos de poder, assim como define Frey:

Um dos principais fundamentos da transparência dos atos governamentais é a garantia de acesso dos cidadãos às informações coletadas, produzidas e armazenadas pelas diversas agências estatais. Na relação com o poder público, o acesso livre e transparente protege o cidadão de intromissões indevidas e atos arbitrários por parte dos governos e, por outro lado, é condição para a participação do cidadão e dos grupos organizados da sociedade nos processos políticos e na gestão da coisa pública e, portanto, para uma democracia mais efetiva. (FREY et al., 2002, p. 377)

Nessa definição, verifica-se a interligação do conceito de transparência com o de direito ao acesso à informação, ao controle social e ao fortalecimento da democracia. Dito isso, à medida que se combinam as referências, pode-se afirmar que estivemos, no período, diante de uma transição entre duas realidades: a de antes da Constituição Federal, da ausência de democracia e, por consequência, de participação social, de cidadania efetiva e demais liberdades; para outra, após a promulgação da Lei Máxima do País atualmente, que consagra anseios populares em busca de mais direitos, fortalecimento das instituições e liberdades individuais, propícia à gestão pública transparente e não obscura. Para embasar tal afirmação, nos valeremos do que Viana afirma:

Da mesma forma, o fim do regime de exceção do governo militar inaugurou uma nova etapa de aprendizado democrático para a sociedade brasileira, com o fortalecimento das instâncias de participação popular e das atuações sistemáticas e pontuais dos cidadãos e da imprensa, no acompanhamento da coisa pública. (VIANA, 2011, p. 5)

Dessa forma, vê-se que o Estado brasileiro tem em seu processo de formulação fundamentos democráticos, frutos das aspirações populares. Porém, é salutar ressaltar que não se pode dizer que essa transição tenha sido automática e radical, mas sim conservadora, tratando-se do melhor dos mundos para as forças conservadoras, inclusive com raízes no regime militar, que após o processo de redemocratização continuaram a participar da política ativamente (AGGIO, 1997).

O avanço da transparência pública caminha com a democracia, em que muito possivelmente o raciocínio lógico também faz sentido, cujo enfraquecimento da democracia acaba por tornar as informações menos acessíveis.

De todo modo, não se pode atribuir somente à formação do Estado Democrático de Direito, a partir da promulgação da Constituição Federal, o surgimento da transparência na gestão pública brasileira. Serão abordadas outras variáveis que, sobrepostas, criaram uma situação propícia à maior divulgação de gastos públicos.

3.2 Novas tecnologias propiciam a disseminação da transparência

Ficou evidente após análise das referências que o surgimento de novas tecnologias no século XXI foi determinante para a disseminação da transparência na gestão pública. É importante salientar que os avanços recentes quanto ao tema tratam especialmente da forma de divulgação on-line dos dados – como ficará mais evidente mais à frente, no detalhamento do ordenamento jurídico que alude à publicidade das contas públicas.

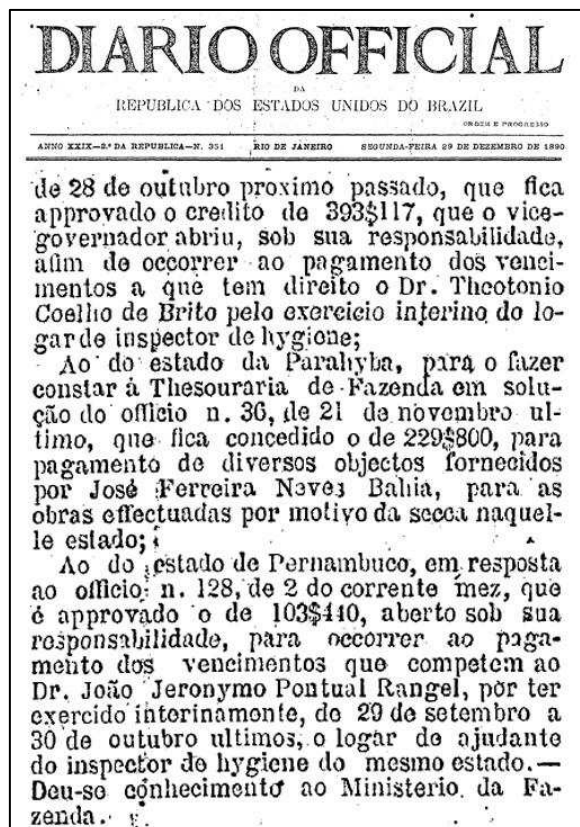
Para Neves (2013), a inserção do processo de pregão eletrônico para as compras públicas, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, promulgada no ano de 2000, foi um grande marco para a transparência pública. Mas se nota que esse avanço somente se dá analisando-se o contexto de inovação tecnológica no momento em questão. Sem a rede mundial de computadores, sequer a Lei faria sentido nesse aspecto.

Quanto ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI), vemos que, de todas as solicitações de informações feitas ao Governo Federal, 94,95% dessas são feitas a partir de meios digitais (CGU, 2013). Esse dado corrobora, assim, com a ideia de que a tecnologia cumpre papel importante para a divulgação de dados públicos.

Não se pode, de qualquer maneira, atribuir integralmente a transparência pública ao surgimento de novas tecnologias, haja vista que, em

outros tempos da história brasileira, já havia a publicação referente a gastos públicos, por exemplo, por meio do *Diário Oficial*, criado a partir da proclamação da República brasileira.

Figura 1 – Recorte do *Diário Oficial da União*, datado de 29 de dezembro de 1890



Fonte: Portal JusBrasil.

Na figura 1, pode-se constatar a prestação de contas do governo republicano brasileiro quanto aos gastos referentes ao pagamento de 393\$117 ao Dr. Theotônio Coelho de Brito pelos seus serviços como “inspetor de hygiene”, entre outros gastos. Ou seja, já havia algum resquício de transparência na administração pública, porém a tecnologia a levou para outros níveis de alcance.

Para reforçar tal ideia, vale citar o fragmento do livro *Caminhos da Transparência*, editado pela Unicamp, no qual consta:

Apesar de a internet conquistar só gradualmente a atenção dos políticos e administradores brasileiros, parecem evidentes as

mudanças radicais que sua progressiva disseminação evoca também na administração pública. (FREY et al., 2002, p. 396)

A utilização da tecnologia para a promoção da transparência também é um dos objetivos da iniciativa *Open Government Partnership*, promovida por vários países do globo interessados na publicidade de dados públicos (OGP, 2011 apud FREITAS; DACORSO, 2014).

Também sobre o papel da tecnologia na disseminação da transparência, vale citar o recorte a seguir: “Assim, percebe-se que a tecnologia da informação desempenha um papel relevante no sentido de trazer a transparência e disponibilizar as informações públicas que a sociedade tanto requer” (Torres, 2004, apud FREITAS; DACORSO, 2014, p. 880).

3.3 Pressão externa de credores financeiros

Outro fator de grande influência para a transparência pública brasileira foi a pressão dos credores internacionais interessados em conhecer a situação financeira dos países, sobretudo em desenvolvimento, com o intuito de conhecerem as reais possibilidades de tais países quitarem as dívidas que tinham com essas instituições financeiras. Pascarelli (2011) afirma ser o Banco Mundial o agente global de promoção da transparência na administração pública, com iniciativas que visem disseminar a prática entre países de todo o globo.

O Fundo Monetário Internacional disponibiliza em seu site relatórios sobre a transparência entre os países membros. Numa das abas, define:

A transparência ajuda as economias a funcionarem melhor e as torna menos vulneráveis a crises. Uma maior abertura por parte dos países membros incentiva a discussão pública mais ampla e o exame de políticas, aumenta a responsabilidade dos decisores políticos e da credibilidade das políticas, e facilita o funcionamento eficiente e ordenado dos mercados financeiros. (Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/trans.htm>>)

Ou seja, para o Fundo Monetário Internacional, é importante conhecer as contas públicas de modo a prever eventuais crises e abalos na estrutura fiscal dos países, de modo a preservar o sistema financeiro global.

A transparência fiscal foi, inclusive, tema da reunião anual entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, em 2014, no seminário apresentado pela ONG Contas Abertas (CONTAS ABERTAS, 2014). O seminário, segundo release publicado no dia 25 de agosto de 2014, sob o título “Transparência Fiscal será um dos temas da reunião entre Banco Mundial e FMI”,⁶ ressalta a preocupação da ONG Contas Abertas com as “pedaladas fiscais” e “maquiagens” que poderiam distorcer a realidade fiscal do país.

Em 2011, o Banco Mundial, conjuntamente com o Fundo Monetário Internacional, publicou o Doing Business 2012 (Fazer negócios em um mundo mais transparente), um relatório com informações variadas sobre dados da economia global, abrangendo também a questão da transparência. Sobre o tema, o documento afirma que “a eficiência e a transparência dessas entidades são de grande importância para os negócios”. Além disso, de forma mais extensa, define:

Além das informações necessárias para as empresas cumprirem a regulamentação, instituições como tribunais oferecem informações que ajudam a aumentar a transparência no mercado. Tribunais eficientes e justos são essenciais para gerar a confiança necessária para que as empresas possam estabelecer novas relações e expandir seus mercados – e também para que os investidores possam investir. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 13)

Assim, ainda que o conceito de transparência esteja associado ao cumprimento da “regulamentação” em alusão às normas que regulam o comércio internacional, o conceito de transparência aparece como fator condicionante ao volume de investimentos num país e à expansão do mercado de empresas multinacionais.

3.4 Razões gerais e objetivos da transparência

Uma das mais citadas motivações para que a transparência na administração pública seja demandada é o combate à corrupção, como será visto a seguir.

⁶ Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/9447>>.

Na publicação intitulada *Caminhos da transparência*, de 2002, com a visão de diversos autores quanto ao tema, identifica-se já no prefácio, escrito por Bruno Willhelm Speck, a corrupção⁷ como “um dos grandes desafios da nossa época” (SPECK, 2002, p. 11). Para ele, o avanço dos mecanismos de controle vai além do discurso de combate à corrupção somente de retórica⁸ e pode acabar por promover o comportamento íntegro na administração pública (SPECK, 2002). “Frequentemente a transparência é uma arma simples e mais eficiente para evitar arranjos antes tolerados sob o véu da informação.” (SPECK, 2002, p, 19).

A razão de a transparência se fazer necessária vai além do simples combate à corrupção, agregando também noções de boas práticas quanto à governança e eficiência da gestão pública. Pascarelli Filho (2011) alega que a transparência e a disponibilização de informações públicas envolvem dois objetivos: o combate à corrupção e a possibilidade, por meio da participação de um maior número de pessoas (cidadãos), do aperfeiçoamento de políticas públicas. Darbshire oferece uma perspectiva de que a promoção da transparência se faz necessária tendo em vista o direito básico ao acesso à informação.⁹ Vejamos o que afirma sobre as quatro *driving forces*, ou seja, forças motivadoras da transparência:

Quatro principais forças motrizes que moldaram o desenvolvimento da transparência proativa através da história. A primeira é a necessidade do governo para informar o público das leis e decisões eo direito do público de ser informado. A segunda é a demanda por informações para responsabilizar os governos e entre eleições. A

⁷ A corrupção para Speck: “A corrupção envolve, necessariamente, um agente público que recebe vantagem indevida, retardando ou deixando de praticar ao que lhe incumbe, ou praticando-o com ofensa ao seu dever funcional”.

⁸ Para Speck, muitas vezes o tema corrupção “é instrumentalizado para outro fim, como a crítica à democracia e a defesa de um regime autoritário”, como descreve na página 16, da publicação citada. O autor é crítico às acusações que não passam do discurso, sem qualquer efeito para a melhoria da administração pública.

⁹ Conforme relata estudo publicado pelo Banco Mundial, de autoria de Helen Darbshire, a Comissão Jurídica dos Estados Americanos, da Organização Interamericana, desenvolveu, em 2008, um conjunto de princípios sobre o direito ao acesso à informação, propondo a ideia de que “as entidades públicas devem divulgar informações sobre as suas funções e atividades”, de modo a reforçar a iniciativa por parte dos governos como uma resposta a um direito da cidadania. O direito de receber informações também está na Declaração Universal dos Direitos humanos, em seu 19º artigo, que garante: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

terceira é a evolução da participação do público na tomada de decisões, o que depende de estar disponível informação. A quarta é garantir que o público seja informado sobre como acessar serviços governamentais (DARBISHIRE, 2009, p. 17).

Não se pode afirmar que tanto Darbshire ou Pascarelli não acreditem que a existência da corrupção não é causa para a existência de políticas públicas. Somente destaca-se esse incremento à discussão teórica quanto às suas ideias de que a transparência corrobora para a eficiência da administração pública.

Darbshire (2009) tece um raciocínio de que a população reivindica informações sobre como os gestores gastam os recursos públicos, mas numa perspectiva não só de se antecipar a maus feitos, mas de permitir que o povo participe do processo de decisão quanto ao uso do orçamento público. Steck, Pascarelli e Darbshire apresentam diferentes maneiras de enxergar as razões e os motivos da transparência, mas que não necessariamente se contraditam.

Uma definição que acaba por conciliar essas diferentes interpretações pode ser encontrada no portal Acesso à Informação, do Governo Federal, que traz a seguinte afirmação: “O acesso à informação contribui para aumentar a eficiência do Poder Público, diminui a corrupção e eleva a participação social”. Tal definição é muito significativa, tendo em vista que é oficial, refletindo a própria opinião do governo brasileiro sobre o tema, o que acarreta maior credibilidade à ideia. Assim, encerra-se a presente seção do trabalho.

4 ANÁLISE DO ARCABOUÇO JURÍDICO

Concentramos nossa análise em três leis consideradas relevantes para o estudo: a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação.¹⁰ O objetivo desta seção é destacar os trechos em que a transparência é tratada, numa análise paralela da importância que tais fragmentos têm quanto às implicações em mudanças na sociedade, a partir do que determinam.

4.1 Constituição Brasileira de 1988

De acordo com Olivera e Raminelli (2014), pressupostos da transparência já estariam elencados na Constituição Federal promulgada em 1988, ainda que tal prática só tivesse, de fato, sido consolidada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em análise do conteúdo da Lei, em seu capítulo VII, artigo 37, a Carta Magna impõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Destaca-se o termo “publicidade”, com ligação à demanda por mais transparência nas instituições públicas, assim como afirma o Ministério Público

¹⁰ Existem outras leis, decretos e portarias que resvalam no tema, porém tudo que englobam quanto ao controle social do gasto público certamente estará mais densamente presente no conjunto de leis já escolhido. Por exemplo, tem-se a Lei nº 8.666/93, que estabelece normas para as licitações. Certamente é um grande avanço quanto à promoção de um melhor gasto público, garantindo, inclusive, publicidade dos processos licitatórios, mas não possui como objeto principal a transparência na administração pública. E, ainda naquilo que tangencia, o faz tomando como princípio a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Situação semelhante se dá a respeito do Decreto nº 7.034, de 15 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a publicação dos gastos da Copa de 2014 no Portal da Transparência do Governo Federal. Também é importantíssimo, porém também se submete aos conceitos elencados primordialmente nas leis escolhidas para estudar mais detalhadamente neste trabalho. Os diversos autores da bibliografia sobre transparência analisada abordam diferentes decretos, portarias, resoluções e leis em seus trabalhos, porém a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação repetem-se com muito mais frequência.

Estadual de Santa Catarina (2011, p. 2) que “as entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade”.

O termo “transparência”, até 2012, não constava de fato na Constituição Brasileira, mas somente de forma indireta, por meio do conceito de publicidade. Porém, um detalhe interessante é que, após emenda número 71 de 2012, que delineou o Sistema Nacional de Cultura, na Seção de Cultura da Carta Magna, em seu artigo 216-A, tal termo apresenta-se de maneira expressa. Como premissas do sistema, no 1º parágrafo, inciso IX, consta “transparência e compartilhamento das informações”; no inciso X, “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”.

Percebe-se o quanto o conceito de transparência amadureceu em nossa sociedade, tendo em vista que, no processo de redemocratização, esse ainda se apresentou de maneira primitiva, com o termo “publicidade”. Agora – ainda que se trate de um subtema, de implicações restritas a um único programa – o termo “transparência” foi inserido de maneira textual no texto da principal lei do país.¹¹

4.2 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal “inseriu o princípio da transparência como condição necessária à gestão fiscal responsável” (MATTEI, 2011, p. 5). Porém, ainda segundo Mattei (2011, p. 5), o termo transparência não é redundante ao conceito de “publicidade” elencado na Carta Magna, mas propõe avanços.

O “conceito de transparência é mais amplo do que a publicidade, principalmente porque uma informação pode ser pública, mas não relevante, confiável, oportuna e compreensível” (PLATT NETTO et al., 2007, apud

¹¹ Deve nos chamar atenção o rigor quanto à transparência na disposição do Sistema Nacional de Cultura, em que se observam critérios muito atuais de controle social.

MATTEI, 2011, p. 6). Assim, definem-se critérios não somente jurídicos, em análise fria da lei, mas estipulando a forma satisfatória para que um dado conjunto de informações publicado seja, de fato, entendido como uma ação de transparência.

No capítulo I, parágrafo 1º, o conceito de transparência é citado de forma direta. “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. No capítulo IX, seção I, ficam definidos quais os meios pelos quais se farão a transparência. Segue o que prevê a lei:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso 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. (BRASIL, 2000)

Em 2009, o texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal sofre alterações, a partir da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, intitulada Lei Capiberibe. A emenda feita ao texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou por quais meios o cidadão poderá fiscalizar informações contábeis de instituições públicas, principalmente no tocante à utilização da tecnologia para isso, tendo em vista que estipulou prazo para que todas as esferas de administração pública criassem seus respectivos portais da transparência, com suas movimentações de receitas e despesas.

A utilização das ferramentas digitais para consulta está definida no inciso II, acrescido à redação original da Lei nº 101/2000, no artigo 48, que obriga a “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”.

Os prazos-limites são dispostos por meio da alteração do artigo 73-B. Para que as instituições cumpram o que determina a Lei Complementar nº 131/2009, a partir da data de sua publicação, tal artigo estipula tolerância de um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios com mais de cem mil habitantes; dois anos para os municípios que tenham entre 50 mil e

cem mil habitantes; e quatro anos para os municípios que tenham até 50 mil habitantes.

A Lei Complementar nº 131 acabou por preencher a lacuna deixada pela Constituição Federal. O conceito de transparência, que antes aparecia de maneira indireta e subjetiva, recebe uma definição mais concreta sobre o que deve ser, e como se dará, a transparência no setor público (VIANA, 2011).¹²

A importância da Lei de Responsabilidade Fiscal é também ressaltada por Pascarelli (2011), que credita ao seu aparecimento grande estímulo ao fluxo de informações públicas e controle social. Definitivamente, tal lei é um importante instrumento de promoção da cidadania, criando mecanismos e condições para que os cidadãos acompanhem e participem das decisões a respeito do orçamento público, seja por meios digitais, seja por conselhos organizados na sociedade civil (ANTUNES; FONSECA; SANCHES, 2002, p. 45).

4.3 Lei de Acesso à Informação

A LAI (Lei de Acesso à Informação)¹³ regulamenta o direito à informação pública previsto na Constituição Federal de 1988. Estabelece que toda informação produzida ou custodiada por órgãos e entidades públicas é passível de ser ofertada ao cidadão, a não ser que esteja sujeita a restrições de acesso legalmente estabelecidas, quais sejam: (i) informações classificadas nos graus de sigilo reservado, secreto ou ultrassecreto, nos termos da própria

¹² Ainda que o termo “transparência” tenha aparecido na Seção Cultura da Constituição, isso só se fez um ano depois da publicação do Relatório do IV Congresso do CONSAD. Mesmo assim, a informação está no texto do trabalho, tendo em vista que a menção da transparência no que tange à formatação do Sistema Nacional de Cultura é muito segmentada, não abarcando toda a administração pública de modo geral, assim como fez a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus complementos.

¹³ A Lei de Acesso à Informação, de acordo com o portal Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), regulamenta o direito constitucional de obter informações públicas. Essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A lei vale para os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, inclusive aos Tribunais de Conta e Ministério Público. Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

LAI; (ii) informações pessoais, afetas à intimidade e à vida privada das pessoas naturais; ou (iii) informações protegidas por outras legislações vigentes no país, como é o caso do sigilo fiscal e do sigilo bancário (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 7).

Em matéria publicada no dia 6 de maio de 2015, sob o título “Quase 60% dos governos estaduais dificultam informações sobre salários”, no Portal G1 de Notícias, consta:

A Lei de Acesso à Informação entrou em vigor em 16 de maio de 2012, seis meses depois de ter sido sancionada pela presidente Dilma Rousseff. A legislação trouxe uma série de determinações para aumentar a transparência na administração pública. Entre elas, a publicação na internet de todos os gastos públicos e resultados de licitações. E obriga que cada órgão público tenha uma repartição exclusiva para receber pedidos de acesso a informações por cidadãos. Seja pessoalmente ou também pela internet, por meio do Serviço de Informação ao Cidadão, o SIC. (G1, 2015)

Para Carvalho (2013), a lei foi uma importante conquista da comunidade civil, ainda que seja tardia tendo em vista a situação de outros países que há mais tempo adotaram medidas semelhantes que aumentam o controle numa sociedade. Segundo Angélico (2011), “o Brasil tornou-se, em 2011, o 89º país a ter uma Lei Geral de Acesso a Informações”.

Porém, o desafio é sua implementação. Em entrevista, o professor Gil Castelo Branco,¹⁴ da ONG Contas Abertas, menciona:

No caso da Lei de Acesso à informação, nós ainda temos dificuldades para podermos considerá-la implantada efetivamente em todo o Brasil [...]. Embora a lei seja de 2011 e tenha dado um prazo de 180 dias para todos os municípios se prepararem, a lei entrou em vigência efetiva, digamos assim, em maio de 2012, e passados pouco mais de dois anos, nós vemos que só 19 estados, incluindo o Distrito Federal, e somente 19 capitais regulamentaram a lei, e apenas 30% dos municípios com mais de 100 mil habitantes fizeram essa regulamentação. No Brasil, nós sabemos que, enquanto não há uma regulamentação, praticamente a Lei acaba perdendo muito de sua eficácia, porque se pode dizer que, na Justiça, aquela lei, com o texto redigido para o país, de maneira geral, não se adequa às

¹⁴ Gil Castello Branco é fundador da ONG Contas Abertas, hoje atuando como secretário geral na entidade. É um dos mais respeitados especialistas quanto ao tema da transparência pública, com inúmeras aparições na mídia e artigos publicados. Já trabalhou também no Ministério dos Esportes, foi presidente da Empresa Brasileira de Planejamento e Transportes (GEIPOT) e consultor da Organização das Nações Unidas (ONU).

peculiaridades do estado ou do município. Isso acaba sendo alegado, e a lei perde muito da sua funcionalidade. (ANEXO)

Logo, vê-se que não necessariamente a evolução das leis brasileiras caminha no mesmo passo que sua adoção. Após aprovadas, para que entrem em vigor, precisam ser regulamentadas, seja na esfera federal, estadual ou municipal, para que passem a valer nesses respectivos níveis.

Sobre tal situação, buscamos referencial teórico que comprovasse a não exiguidade de uma lei não regulamentada. Informações muito substanciais foram encontradas em texto intitulado “A aplicação da lei não regulamentada”, no portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/legislacao-do-estado/leis-nao-regulamentadas>>). Tal texto primeiro informa “a regulamentação de leis de incumbência do Poder Executivo”. E, no último parágrafo, traz a opinião do jurista Miguel Reale sobre a possibilidade de se cumprir uma lei sem regulamentação:

Muitos juristas entendem ser inconstitucional a aplicação de lei não regulamentada. Nesse sentido, o professor Miguel Reale, em parecer exarado a uma consulta, diz: ‘[...] Uma lei não regulamentada, não obstante à regulamentação nela prevista, acha-se desprovida de eficácia. Qualquer ato nela baseado incorre em inconstitucionalidade, uma vez que são feridos dois princípios constitucionais – o que diz que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, válida e eficaz; e o de que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal’. (Constituição Federal, art. 5º, inciso LIV)

Constatação essa que muito do atravancamento da evolução da transparência se deve à não regulamentação da Lei de Acesso à Informação nas localidades específicas, tendo em vista ser o primeiro passo para seu cumprimento.

5 MEDIÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NOS ESTADOS E CAPITAIS BRASILEIROS

Nesta etapa do trabalho, iremos descrever a realidade referente à transparência pública na esfera federal, no governo dos estados e, por fim, nos municípios brasileiros, para que depois possamos tecer análise sobre as diferenças entre os três níveis de administração pública.

5.1 Situação do Governo Federal

Vamos aqui analisar o portal da Transparência do Governo Federal, uma iniciativa do poder Executivo do país, por meio da Controladoria-Geral da União, no qual divulga suas informações públicas. Na ferramenta, temos acesso a dados referentes a despesas, receitas, convênios, sanções e servidores públicos, da competência desse poder.

a) Despesas

As despesas estão divididas em quatro grupos: transferências de recursos, gastos diretos do Governo, consultas temáticas e consultas por função orçamentária, as quais estão subdivididas em partes, descritas a seguir:

I) Transferências de recursos

As informações estão seccionadas por estado e município, por programa, por ação e por favorecido. Esses últimos são divididos entre entes governamentais, entidades sem fins lucrativos, pessoas jurídicas, pessoas físicas (transferências diretas de programas assistenciais) e pessoas jurídicas por atividade econômica (por exemplo, fundações voltadas para pesquisa, agências reguladoras, fundos sociais etc.).

II) Gastos diretos do Governo

Nesta seção, podemos ter informações por tipo de despesa (por exemplo, juros sobre a dívida por contrato, aquisição de imóveis, auxílio financeiro a estudantes, concessão de empréstimos e financiamentos), por programa, por ação ou por favorecido.

III) Consultas temáticas

Apresentam dados sobre despesas com o Bolsa Família, diárias pagas, cartões de compra do Governo Federal e repasse para os municípios.

IV) Consultas por função orçamentária

Aqui os dados são dispostos entre função (área) e subfunção (finalidade).

b) Receitas

Informações divididas por órgão e por receita.

c) Convênios

Recursos por estado/município, órgão concedente e liberações (na semana, no mês).

d) Sanções

Aqui estão disponíveis informações sobre pessoas físicas ou jurídicas impossibilitadas por sanções de participarem de licitações ou terem contratos em todos os poderes e esferas da administração pública. Informações podem ser providas por nome e CNPJ ou por consulta da lista completa.

e) Servidores

Nesta aba, podemos consultar informações sobre os servidores, desde suas funções na administração pública, cargos, transferências e licenças por invalidez até informações sobre os salários. Dados podem ser requisitados por nome, CPF, órgão executivo, órgão de lotação e função de cargo de confiança. É possível também conferir expulsões, motivadas por penalidades de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

f) Outros

A união também disponibiliza dados sobre imóveis funcionais em sua propriedade, além de informações sobre beneficiados pela Lei nº 10.559/2002, que, por decisão do Ministro da Justiça, tiveram sua Anistia Política reconhecida pelo Estado brasileiro.

g) Informações adicionais

Feito esse mapa da forma como estão organizados os dados, ressalta-se também a fácil navegabilidade entre eles, a presença de gráficos que auxiliam na compreensão das informações e a possibilidade de download dos dados. No portal, o usuário também tem a possibilidade de consultar, numa ala própria do site, gastos com a Copa do Mundo de 2014 e com as Olimpíadas de 2016.

Há também o link para o portal da Lei de Acesso à Informação do Governo Federal, com os campos para a solicitação de informações, além de conteúdo informativo sobre a Lei nº 12.527/2012 (a própria LAI), sua função e maneiras de o cidadão utilizar as possibilidades que ela prevê.

Com relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, de acordo com o relatório disponibilizado pela CGU, com dados do ano de 2013, 5,05% dos pedidos foram feitos fisicamente, e 94,95% pelo e-SIC. Desde maio de 2012 (quando a lei entrou em vigor) até dezembro de 2013, foram 141.873 pedidos; desses, 140.860 (99,29%) foram atendidos. Em 78,69%, as informações foram fornecidas; em 10,26%, foram negadas; e 11,04% eram perguntas duplicadas, repetidas, sem relação com a competência do órgão acionado ou de assunto inexistente. O tempo médio de resposta para os questionamentos foi de 13 dias, abaixo do prazo de 20 dias disposto pela lei.

5.2 Situação nos estados brasileiros

Para esse entendimento e para ter uma impressão fiel da realidade da transparência na gestão pública, foram utilizados os dados fornecidos por

dois índices, o Escala Brasil Transparente (EBT) e o Índice de Transparência da ONG Contas Abertas, ambos muito seguros e confiáveis.

Começamos então pela Escala Brasil Transparente e sua definição disponível no portal oficial do programa:

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários à Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar nº 101/2000 e 41(I) da Lei nº 12.527/2011, assim como os artigos 68 (II) do Decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto nº 8.109/2013. A EBT é um indicador que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Sua versão 1.0 concentra-se na transparência passiva, sendo essa vertente escolhida pela ausência de métricas de avaliação que contemplem essa nova obrigação advinda da Lei nº 12.527/2011.

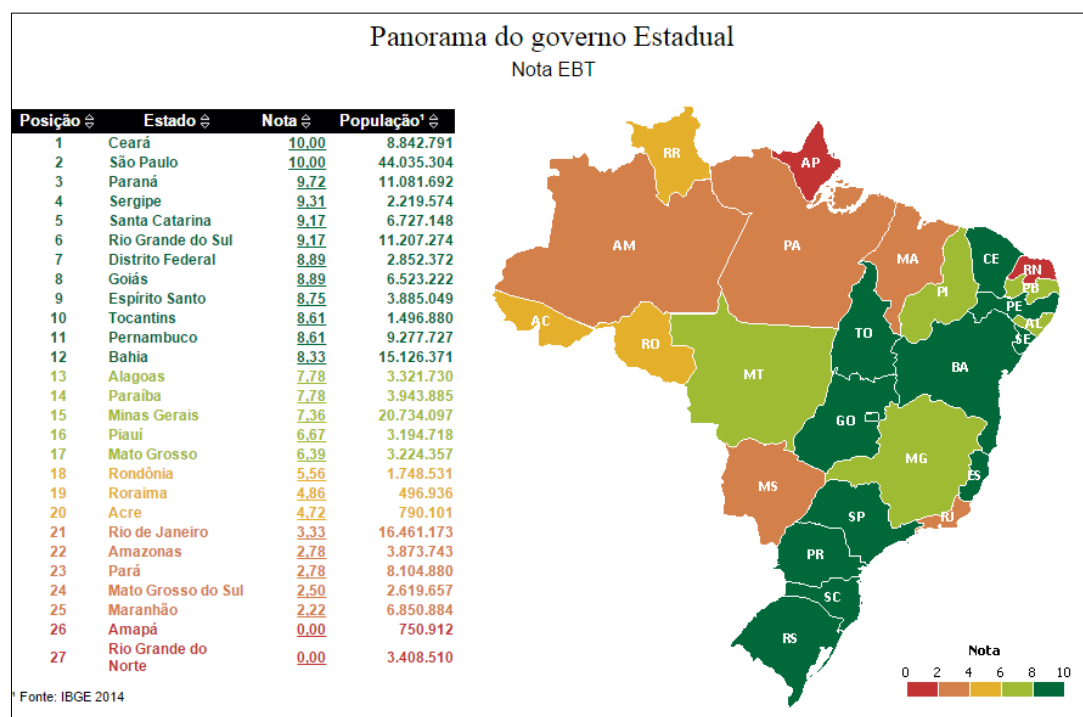
Para a avaliação, verificou-se se os estados cumpriam dez quesitos, transformados em perguntas que poderiam ser respondidas ou não de forma binária. São elas:

- I) Foi localizada a regulamentação da LAI pelo Poder Executivo?
- II) Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?
- III) Na regulamentação, existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?
- IV) Na regulamentação, existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?
- V) Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC (Sistema de Informações ao Cidadão) Físico (atendimento presencial)?
- VI) Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
- VII) Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
- VIII) Foi localizada no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
- IX) Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?

- X) Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?

Assim, vamos para a análise prática dos dados, começando pelo ranking entre os estados brasileiros segundo a EBT.

Figura 2 – Nota EBT para os governos dos estados brasileiros

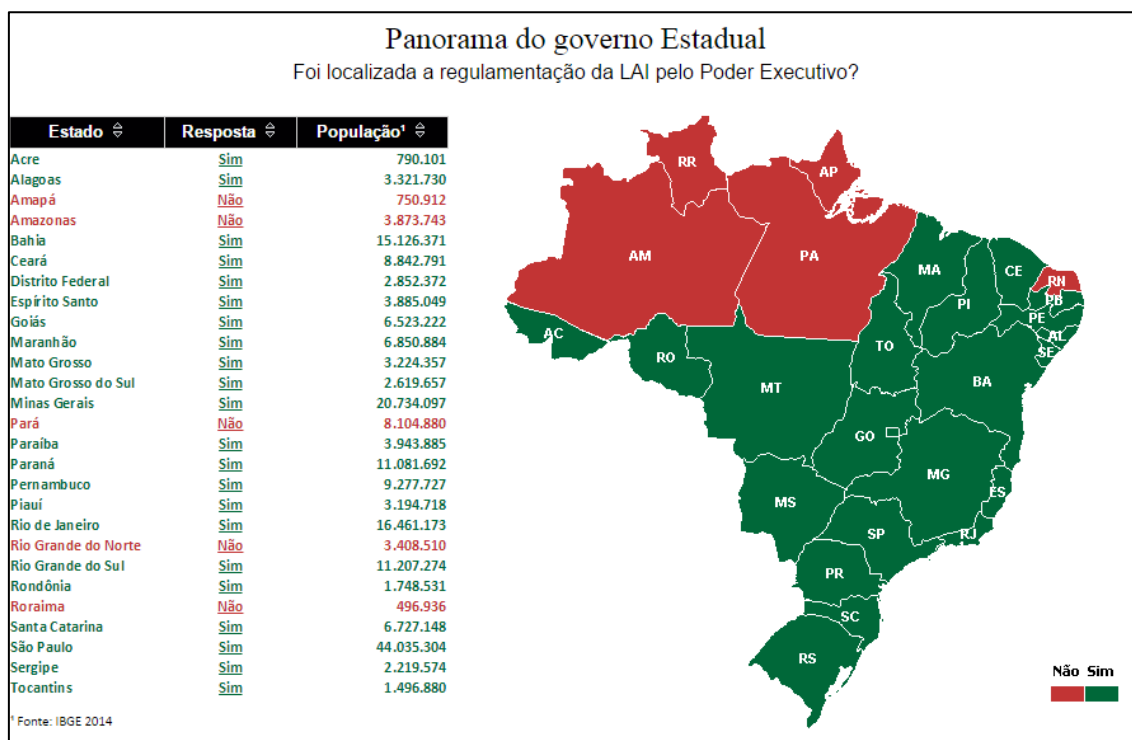


Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Na figura 2, tem-se a ideia da situação geral da transparência pública quanto à sua adesão nos estados brasileiros. O mapa é formado a partir de outros exclusivos a cada pergunta listada acima. Ou seja, este é o resultado final do levantamento feito pela EBT.

Quanto à realidade dos governos dos estados, vê-se que 44% tiveram nota maior que 8. Se considerarmos notas maiores que 6, estamos falando de 62% dos governos, o que pode ser encarado como um cenário, se não bom, no mínimo não pessimamente ruim.

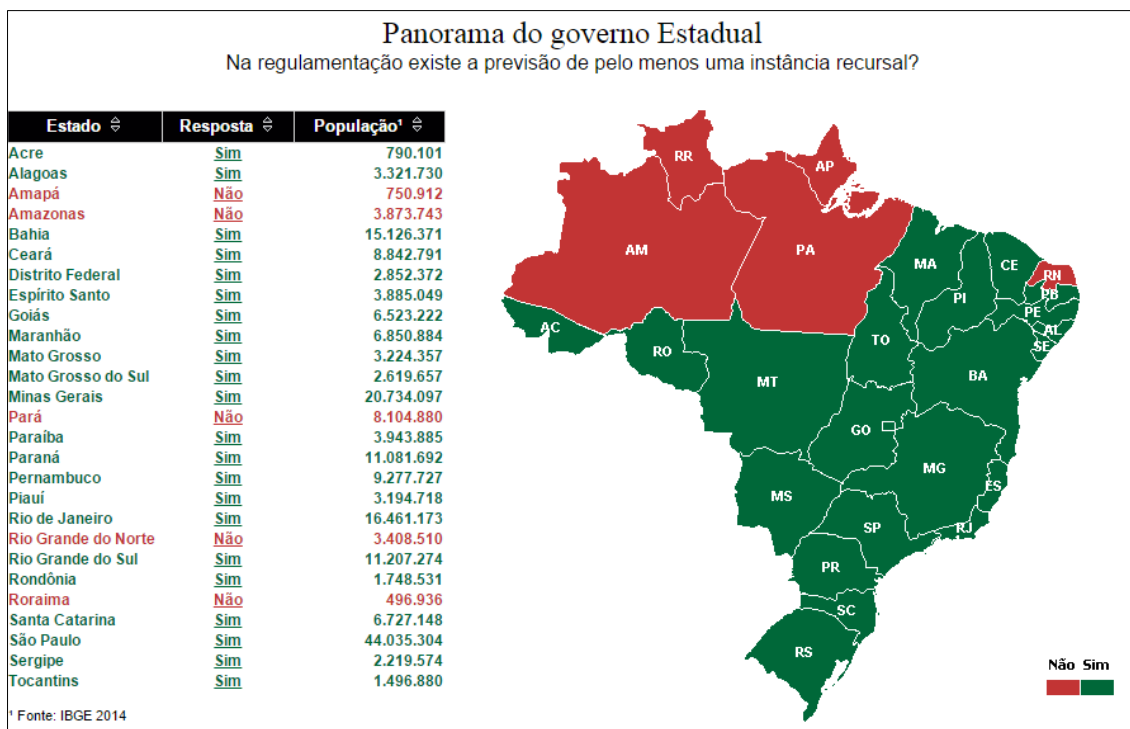
Figura 3 – Estados que regulamentaram ou não a Lei de Acesso à Informação



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Já na figura 3, nota-se que a maioria dos estados sem regulamentação da Lei de Acesso à Informação está na região norte do país. Não se tem evidências concretas do porquê da ocorrência do fenômeno, porém é nítido, no mapa, que ele ocorre. Ademais, se somarmos a população dos estados que não regulamentaram a LAI, chega-se a aproximadamente 15 milhões de habitantes. Ou seja, tem-se esse número de cidadãos sem poderem usufruir plenamente do direito de acesso à informação.

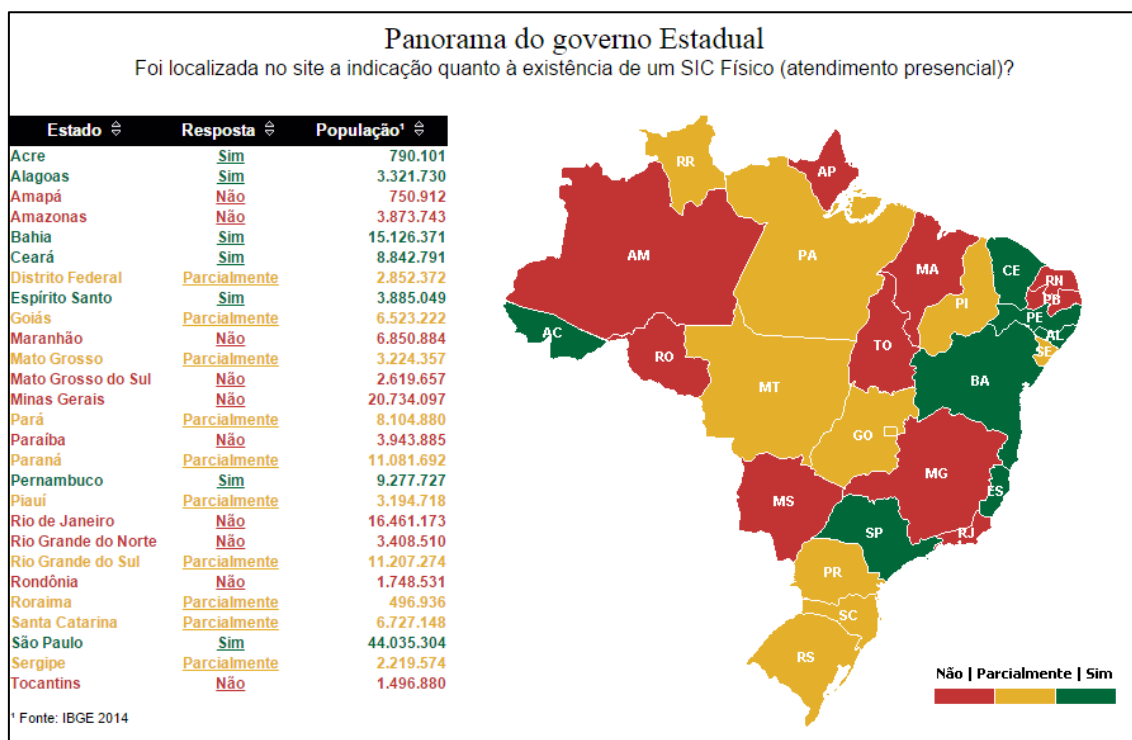
Figura 4 – Quais estados preveem recurso em suas regulamentações da Lei de Acesso à Regulamentação



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Quanto aos recursos, de situação exposta na figura 4, esses oferecem a possibilidade de um cidadão questionar ou não a disponibilização de algum dado por ter sido considerado sigiloso, secreto, de interesse particular, de segurança nacional ou dentro de outra circunstância que, para a respectiva administração, impeça sua publicidade. É importante que exista o mecanismo para que a justificativa legal para a omissão de dados não seja adotada indevidamente. Mais uma vez, a região norte apresenta os piores resultados.

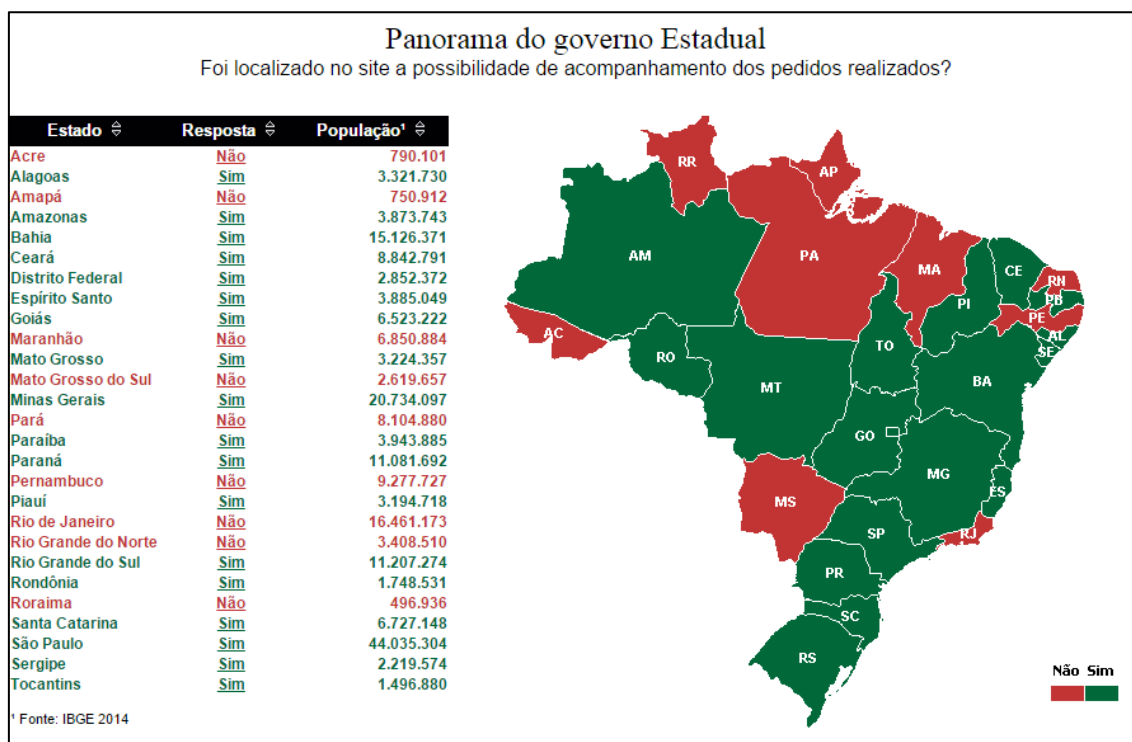
Figura 5 – Presença de SIC físico (avaliação presencial)



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Quanto à figura 5, de todos os mapas apresentados, este é um dos que apresenta situações que podem ser consideradas problemáticas. O Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico, com balcão de atendimento, serve para orientar o cidadão quanto ao protocolo de questionamento sobre dados públicos, e demais informações relacionadas à Lei de Acesso à Informação. O quadro sugere a dificuldade dos governos em materializar o que preconiza a Lei. A regulamentação é um primeiro passo importante, mas colocá-la em prática é muito mais desafiador.

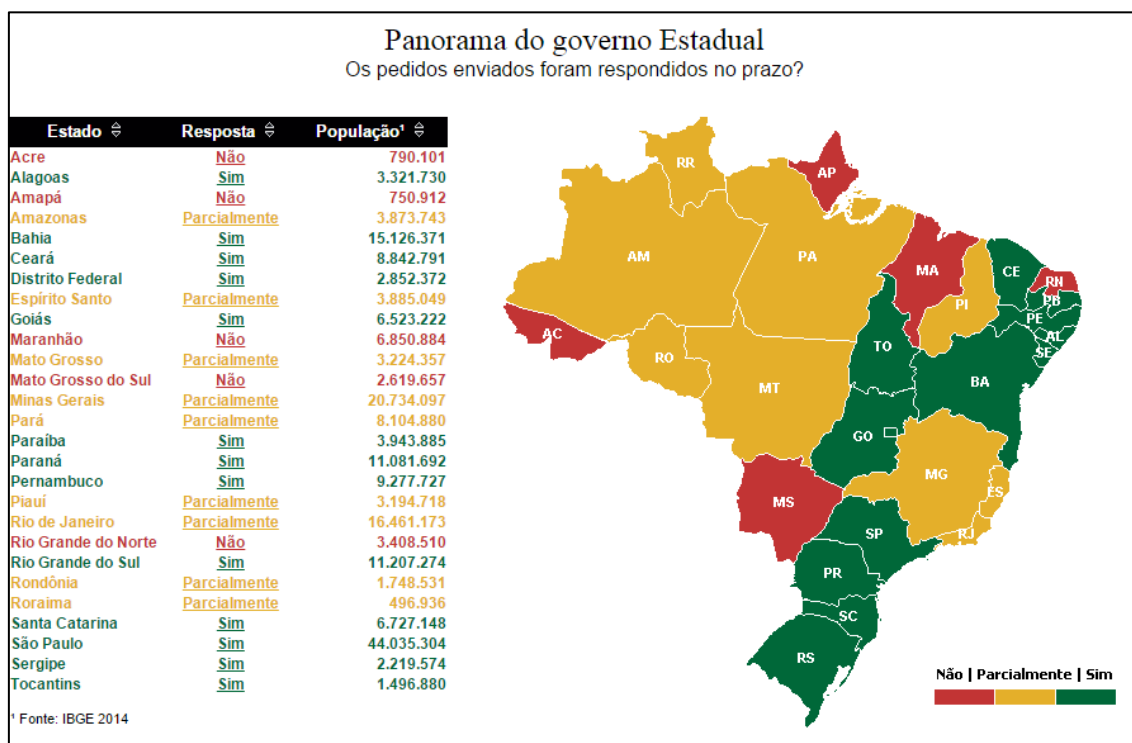
Figura 7 – Possibilidade de acompanhamento on-line dos pedidos realizados



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Novamente, no que depende de ferramentas digitais (figura 7), há maior grau de cumprimento por parte dos governos. Vale chamar a atenção para a situação em que um estado não possui meios de acompanhamento dos protocolos pela internet nem possui SIC físico, muito provavelmente configurando uma situação na qual o cidadão terá grande dificuldade para saber sobre o andamento de seu pedido.

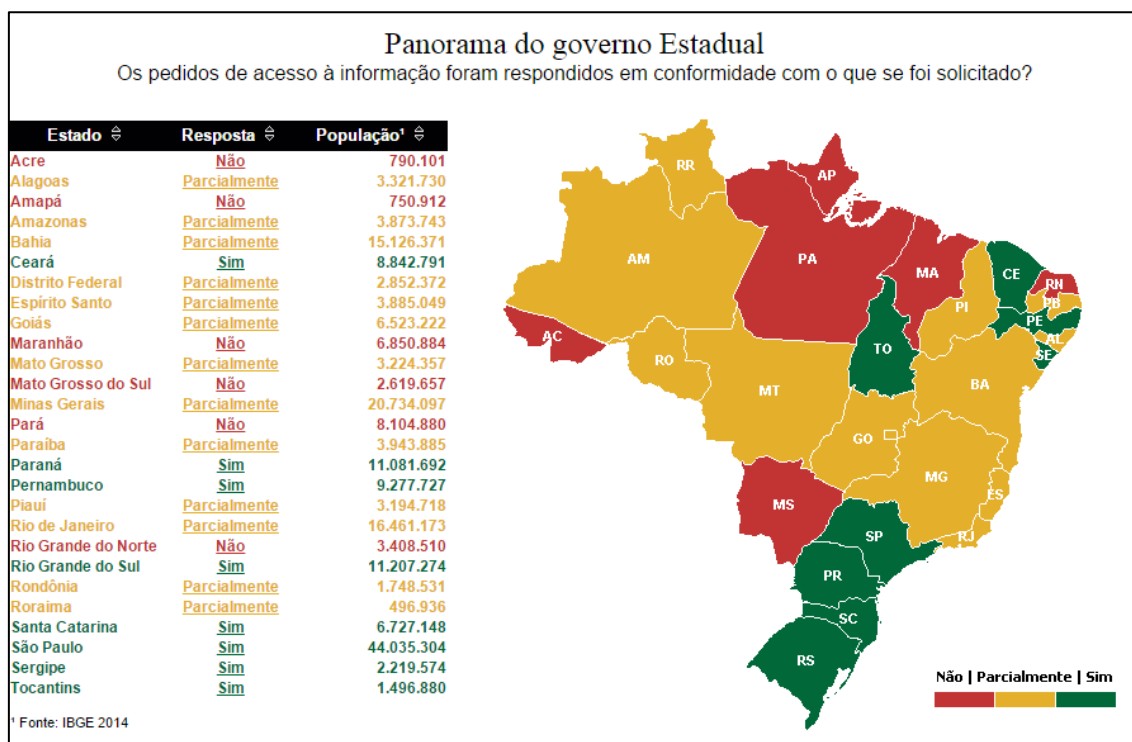
Figura 8 – Respostas dos estados aos pedidos dentro do prazo



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Quando um mapa (figura 8) apresenta um desempenho geral dos estados menor do que o gráfico da regulamentação da LAI, isso reforça a ideia de que regulamentar a lei é etapa mais fácil do que, de fato, implementar concretamente as medidas que ela dispõe.

Figura 9 – Análise das respostas em conformidade com o que foi solicitado



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

A figura 9 é tão importante quanto a anterior, tendo em vista que de nada adianta uma resposta chegar no prazo, se essa não tiver relação com o assunto questionado. O mau desempenho nesse aspecto inviabiliza na sua essência a LAI, afinal uma resposta sem nexo com o que foi perguntado não pode ser considerada informação.

Após análise dos quadros de maneira separada, vamos à impressão geral. No que compreende medidas que dependem mais de sistemas eletrônicos, vê-se um maior cumprimento. Porém, quando a ação demanda interpretação, trabalho humano, não padronizado, nota-se uma circunstância de menor adequação.

Para sustentar a ideia, tomemos a comparação: quando, por exemplo, analisa-se a presença de um e-SIC (Serviço de Apoio ao Cidadão) eletrônico, a realidade que se vê entre os estados é muito boa. Porém, ao verificarmos a instalação de um SIC físico, a situação se inverte.

Há, de fato, a possibilidade, na maioria dos estados, de acompanhamento via internet dos pedidos por informações dentro do que possibilita a LAI. Mas quando se trata de analisar se as respostas dadas pela repartição pública são suficientes para responder ao que fora questionado, a cena se altera. Igualmente quanto aos prazos, muito provavelmente dilatados, tendo em vista a necessidade de capital humano, além do que é disponível para racionalizar e colher outros dados para uma resposta a partir do pedido feito.

Uma hipótese para essa afirmação seria a de que são mais baratas as iniciativas que tenham viés eletrônico na promoção da transparência. Para sustentar a ideia, vale citar Darbshire (2009, p. 11), que afirma que “a ascensão da internet tem promovido a transparência, colocando publicação em larga escala de dados possíveis a baixo custo do governo”. A tecnologia da informação reduziu custos inerentes ao fluxo de informações, no que compreende sua transmissão, publicação e armazenamento. Mas levando em conta que a transparência para assim se intitular precisa dispor de dados de maneira inteligível para os cidadãos – e que isso depende do raciocínio humano e capacitado, que pode ser escasso –, isso implicaria um acréscimo ao custo de uma política pública, o que pode ser fator determinante para seu fracasso ou adoção parcial.

A própria regulamentação não parece ser mais um desafio para a administração pública em nível estadual, que é passo crucial. Mas o que parece ser nova fronteira da transparência pública, de acordo com o que é mostrado nos diferentes quadros da EBT, é fazer com que a letra da lei¹⁵ se materialize.

A abordagem do Índice de Transparência Brasil é um pouco diferente da EBT. O leitor logo perceberá que a ordem dos estados em relação aos mais transparentes se altera no ranking do presente índice. É natural que isso ocorra, já que a metodologia de análise é diferente, sobretudo porque, nesse caso, não só se leva em conta o cumprimento de preceitos da Lei de

¹⁵ “Letra da lei” é uma expressão do vocabulário jurídico que faz referência àquilo que está escrito na legislação, com foco criterioso em seu conteúdo estritamente literal.

Acesso à informação, mas se considera também a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à emenda que obriga os órgãos públicos a terem seus portais na web, verificando sua usabilidade, facilidade de navegação e atualização das informações disponibilizadas, entre outros pontos.¹⁶

Figura 10 – Ranking de estados mais transparentes segundo o Índice de Transparência

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA 2014 - ESTADOS					
Posição	UF	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	ES	8,96	8,91	10,00	8,90
2	PE	8,14	8,55	8,80	7,50
3	SP	7,95	8,09	10,00	7,50
4	SC	7,60	7,49	8,00	7,70
5	PI	7,21	7,36	9,60	6,70
6	DF	6,92	6,47	8,00	7,40
7	MT	6,90	7,42	10,00	5,80
8	CE	6,80	7,05	7,20	6,40
9	RJ	6,72	7,24	6,00	6,10
10	MG	6,72	7,24	8,00	5,85
11	RS	6,62	7,13	10,00	5,50
12	PA	6,37	6,82	8,00	5,55
13	MS	6,10	6,55	7,20	5,35
14	AM	5,99	6,42	10,00	4,90
15	PR	5,84	6,51	6,00	4,90
16	AP	5,67	5,07	10,00	5,95
17	RN	5,27	5,73	7,20	4,40
18	PB	5,08	5,20	10,00	4,30
19	GO	4,78	5,45	10,00	3,20
20	AL	4,74	6,36	9,20	1,95
21	BA	4,24	3,93	6,00	4,45
22	MA	4,14	3,85	8,00	4,05
23	TO	3,92	5,31	5,20	1,85
24	AC	3,58	3,96	7,20	2,60
25	RR	3,53	3,44	4,40	3,55
26	SE	2,42	2,36	2,40	2,50
27	RO	0,85	1,47	0,00	0,10
MÉDIA GERAL		5,67	5,98	7,64	5,00
MÉDIA SUDESTE		7,59	7,87	8,50	7,09
MÉDIA SUL		6,69	7,04	8,00	6,03
MÉDIA CENTRO-OESTE		6,18	6,47	8,80	5,44
MÉDIA NORDESTE		5,34	6,00	8,25	4,97
MÉDIA NORTE		4,27	4,95	7,00	4,13

Fonte: Relatório de Transparência 2014 – Índice de Transparência – ONG Contas Abertas.

¹⁶ De acordo com análise publicada pelo índice em seu portal da web (indexedetransparencia.com), o estado de Sergipe fora mal avaliado, entre muitos pontos, pelas dificuldades de navegação em seu site, que não disponibiliza download das consultas, não apresenta gráficos, está desatualizado, não discrimina nas tabelas exibidas os gastos por área do governo, entre outras críticas, somente mencionadas para demonstrar a diferença de método entre os dois índices, já que a EBT não leva em conta nenhum desses itens mencionados.

Um exemplo extremo dessa diferença de avaliação é o do estado de Sergipe. Na escala EBT, o estado aparece como o quarto mais transparente da União; no Índice de Transparência da ONG Contas Abertas, aparece como o segundo pior quanto à transparência.

Tal discrepância entre as duas avaliações se deve justamente ao fato de a EBT não priorizar estritamente o portal eletrônico sergipano, como o Índice Transparência Brasil faz, ao analisar fatores como a disponibilização de um SIC físico, a regulamentação da LAI e a possibilidade de recurso, e demais outros entre os dez já listados no início da análise dos estados, que não necessariamente sejam digitais, mas que pesam muito na definição da nota segundo a escala.

Figura 11 – Mensagem exibida ao acessar o site do portal de Sergipe, considerado pela Escala Brasil Transparente



Fonte: Portal de Sergipe.

Tanto vale essa diferença que, dos dois endereços eletrônicos levados em conta ao avaliar o estado de Sergipe pela EBT (www.se.gov.br e www.lai.se.gov.br), um deles exibe a mensagem alertando que seu conteúdo estará “indisponível durante o período eleitoral” (Figura 11); já o outro, ainda que cumpra alguns preceitos da LAI, pode fazer com que os internautas tenham dificuldades ao experimentar sua navegação, tendo em vista que alguns links não funcionam adequadamente. Mesmo assim, o estado foi bem avaliado.

Já a má avaliação segundo o Índice de Transparência se deve a uma série de falhas encontradas num terceiro site (www.transparencia.se.gov.br). Ao ser aberto, podem-se confirmar alguns problemas, como a dificuldade de navegação e a falta de manual de

navegação, de glossário interativo e de um fale conosco por e-mail e por telefone,¹⁷ o que justifica plenamente a nota baixa do estado.

5.3 Situação nas capitais

Aqui será apresentado o ranking de acordo com a pontuação de cada capital brasileira na escala Brasil Transparente. Para cada capital, foram respondidas dez perguntas, são elas:

- I) Foi localizada a regulamentação da LAI pelo poder Executivo?
- II) Na regulamentação, existe a previsão para autoridades classificarem informações quanto ao grau de sigilo?
- III) Na regulamentação, existe a previsão de responsabilização do servidor em caso de negativa de informação?
- IV) Na regulamentação, existe a previsão de pelo menos uma instância recursal?
- V) Foi localizada no site a indicação quanto à existência de um SIC Físico (atendimento presencial)?
- VI) Foi localizada alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?
- VII) Para a realização dos pedidos de informação, são exigidos apenas dados que não impossibilitem ou dificultem o acesso?
- VIII) Foi localizada no site a possibilidade de acompanhamento dos pedidos realizados?
- IX) Os pedidos enviados foram respondidos no prazo?
- X) Os pedidos de acesso à informação foram respondidos em conformidade com o que foi solicitado?

Não colocaremos todos os quadros referentes às perguntas para cada capital, pois isso adensaria a análise, já que seria necessário inserir 270 ilustrações nesta parte do trabalho. Vamos nos ater ao exame do ranking e suas possíveis constatações.

¹⁷ Quesitos retirados da análise feita pela ONG do portal de Sergipe.

Figura 12 – Ranking entre capitais brasileiras conforme sua transparência

Ranking Capitais				
Posição	UF	Capital	Nota	População ¹
1	SP	São Paulo	10,00	11.895.893
2	PR	Curitiba	9,31	1.864.416
3	DF	Brasília	8,89	2.852.372
4	PE	Recife	8,75	1.608.488
5	CE	Fortaleza	8,61	2.571.896
6	SC	Florianópolis	8,47	461.524
7	PB	João Pessoa	8,47	780.738
8	RS	Porto Alegre	7,92	1.472.482
9	MG	Belo Horizonte	7,92	2.491.109
10	GO	Goiânia	7,78	1.412.364
11	AC	Rio Branco	7,78	363.928
12	RN	Natal	7,64	862.044
13	MS	Campo Grande	6,81	843.120
14	BA	Salvador	6,67	2.902.927
15	MT	Cuiabá	5,28	575.480
16	TO	Palmas	5,00	265.409
17	ES	Vitória	5,00	352.104
18	AM	Manaus	5,00	2.020.301
19	RJ	Rio de Janeiro	4,72	6.453.682
20	SE	Aracaju	4,44	623.766
21	PI	Teresina	3,61	840.600
22	RR	Boa Vista	2,50	314.900
23	PA	Belém	2,08	1.432.844
24	AL	Maceió	1,11	1.005.319
25	AP	Macapá	0,00	446.757
26	RO	Porto Velho	0,00	494.013
27	MA	São Luís	0,00	1.064.197

¹ Fonte: IBGE 2014

Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Observa-se na figura 12 que a realidade do conjunto das capitais é ligeiramente menos satisfatória que o conjunto dos estados. Há aproximadamente 52% dos municípios com nota acima de 6, contra 62% quando se analisa os governos das unidades da federação. Além disso, contam-se três casos de não cumprimento absoluto do que preconiza a LAI, contra dois no nível estadual de administração pública. As capitais com nota maior que 8 foram sete, contra 12 do cálculo anterior.

Figura 13 – Ranking de transparência entre as capitais brasileiras para o Índice de Transparência

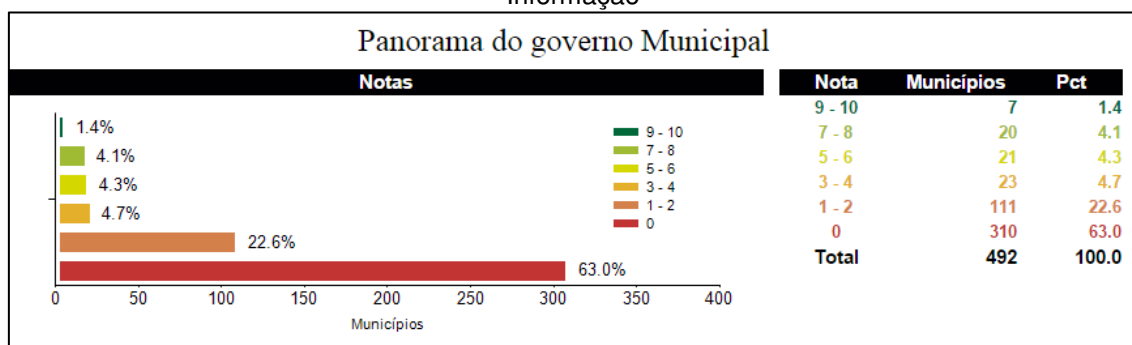
ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA 2014					
Posição	Cidades	Nota	Conteúdo	S.Hist./Atual.	Usabilidade
1	Recife	8,70	8,73	10,00	8,50
2	Vitória	7,61	7,73	7,20	7,50
3	São Paulo	7,14	7,13	8,80	6,95
4	Curitiba	6,74	6,69	8,80	6,55
5	Belo Horizonte	5,50	6,62	7,20	3,75
6	João Pessoa	5,50	5,45	8,00	5,25
7	Natal	5,48	5,89	10,00	4,35
8	Fortaleza	5,31	6,20	7,20	3,85
9	Florianópolis	5,24	5,78	10,00	3,90
10	Maceió	5,09	4,93	10,00	4,70
11	Porto Velho	5,00	6,91	7,20	2,10
12	Palmas	4,97	4,78	10,00	4,60
13	Salvador	4,96	4,95	7,20	4,70
14	Belém	4,85	6,31	9,20	2,30
15	Porto Alegre	4,82	7,31	7,20	1,10
16	Boa Vista	4,81	4,78	6,00	4,70
17	Manaus	4,52	4,15	7,20	3,80
18	Cuiabá	3,92	5,56	7,20	1,25
19	Macapá	3,92	4,22	9,20	2,85
20	Rio Branco	3,27	3,84	2,40	2,60
21	Rio de Janeiro	3,18	4,15	8,80	1,15
22	Teresina	2,93	4,45	2,40	0,90
23	Goiânia	2,81	3,51	1,20	2,05
24	São Luís	2,75	3,40	3,20	1,80
25	Campo Grande	2,70	2,73	0,00	3,00
26	Aracaju	1,36	3,27	6,00	0,00
MÉDIA GERAL		4,73	5,36	6,98	3,62
MÉDIA SUDESTE		5,86	6,41	8,00	4,84
MÉDIA SUL		5,60	6,59	8,67	3,85
MÉDIA NORDESTE		4,68	5,25	7,11	3,78
MÉDIA NORTE		4,48	5,00	7,31	3,28
MÉDIA CENTRO-OESTE		3,14	3,93	2,80	2,10

Fonte: Relatório de Transparência 2014 – Índice de Transparência – ONG Contas Abertas.

Em análise ao ranking publicado na figura 13, constatamos primeiramente que a região Sudeste é a mais transparente do Brasil, seguida das regiões Sul, Nordeste, Norte e Centro-Oeste. A média geral registrada ainda é muito baixa, de 4,73. A ideia que se tem é de que, sem dúvida, há avanços e cumprimento das leis que preconizam a transparência pública, porém de modo parcial.

5.4 Situação dos municípios de maneira geral

Figura 14 – 63% dos municípios tiveram nota zero quanto à adoção da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

A figura 14 traz um dado alarmante, em que 63% das administrações municipais não tiveram qualquer resultado positivo nas consultas. A discrepância entre a realidade do conjunto dos municípios com a do conjunto de capitais e principalmente dos estados é gigantesca. Em nível estadual, não havia nem 7%¹⁸ dos casos com nota zero, aqui esses passam da metade.

Além disso, de acordo com a EBT, 73,2% dos municípios possuem portal da transparência, 34,2% possuem serviço de informação ao cidadão, 16,29% contam com atendimento em balcão físico e 9,37% responderam aos questionamentos feitos pela CGU.¹⁹

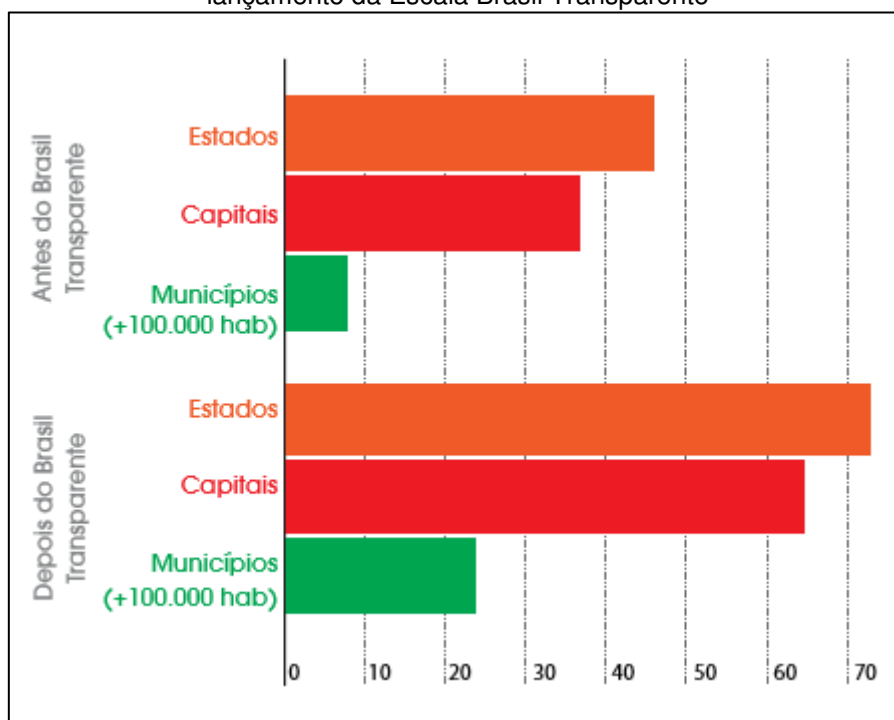
Para análise dos municípios, quanto ao que foi retratado pela pesquisa que gerou o ranking da EBT, a figura 14 é suficiente, já que seria demais extenso listar todos os mais de cinco mil municípios brasileiros e suas pontuações. Assim, de maneira geral, já podemos realizar uma avaliação do quanto a transparência, mais precisamente a Lei de Acesso à Informação, tem sido adotada no Brasil.

¹⁸ De 27 estados, somente dois zeraram, o que corresponde a 7,4%.

¹⁹ Dados tirados de matéria do portal Rede Brasil Atual – “CGU lança índice para medir transparência de cidades e estados”, de 18/5/2015, que trata da EBT.

5.5 Evolução da percentagem de estados onde a LAI é regulamentada

Figura 15 – Evolução da regulamentação da LAI, em percentagem, antes e depois do lançamento da Escala Brasil Transparente



Fonte: Relatório Controladoria-Geral da União – 2013.

Finalizamos este trecho do trabalho com um gráfico que aponta a evolução quanto à percentagem de estados, capitais e municípios no tocante à regulamentação da LAI, que será útil na conclusão a seguir.

6 CONCLUSÃO

Ficou constatado que a transparência pública tem altíssimo grau de correlação com o Estado Democrático de Direito, que pressupõe o livre exercício da cidadania, o controle social e seu respaldo limitado e guiado pelo direito, diferentemente dos governos autocráticos, de poderes absolutos, em que a vontade da maioria é renegada.

Assim como a democracia avançou no Brasil nos últimos anos, sendo notável o acúmulo de direitos nesse período pós-década de 1980, também evoluíram as políticas públicas que fomentam o controle social, em especial a transparência pública. A importância da transparência no combate à corrupção também é muito considerável, no sentido de prevenir desvios e o mau uso do dinheiro público.

Nesse cenário, é pertinente ressaltar a relevância do papel da tecnologia para que informações públicas possam ser disseminadas em massa. O baixo custo em relação ao volume de informação transmitida tornou viável o processo de publicação de dados interessantes ao cidadão, na escala atual.

Merece atenção o fato de que grande parte das informações angariadas pela cidadania é transmitida pela rede mundial de computadores. Isso é atestado, por exemplo, pelo relatório da CGU, a respeito da Lei de Acesso à Informação, apontando que aproximadamente 95% dos pedidos de informações feitos ao Governo Federal foram feitos pelo e-SIC. Sem a internet, essa operação, nessas dadas dimensões, não seria possível.

Porém, não se pode creditar a promoção da transparência pública somente ao clamor popular, de viés democrático, e ao surgimento de novas tecnologias. Teve papel crucial a pressão externa de instituições financeiras e credoras, interessadas em conhecer a situação fiscal não só brasileira, mas também de todos os países que recebem investimentos internacionais, de

modo a monitorarem possíveis crises e abalos nos rendimentos inerentes a esses aportes de capital internacional.

Quanto ao conjunto de leis que tratam do objeto deste estudo, constatou-se que possuímos uma legislação avançada, que se aprimora ao longo do tempo, que traça parâmetros realmente vantajosos para a cidadania, mas que esbarram na dificuldade de regulamentação e definitiva aplicação. Esse problema se manifesta com mais intensidade ao passo que vamos da esfera federal de administração, passando pela estadual, até chegar aos municípios.

Fica constatado também um fenômeno de adoção ilusória de algumas administrações, que obedecem minimamente o que dispõem as leis de transparência pública somente para não serem autuadas judicialmente pelo seu descumprimento. Ao cabo, isso é uma forma de burlar a lei. Cria-se o portal, colocam-se os links, disponibilizam-se balancetes inconclusivos e superficiais, mas todo o sistema não funciona, é de difícil navegação e não apresenta informações úteis ao cidadão interessado em acompanhar a contabilidade pública. E como o entendimento de cumprimento ou não da lei é binário (cumpre ou não cumpre), não se pode dizer que as administrações com essa prática estão irregulares, pois estão obedecendo à legislação.

Conclui-se reforçando a constatação dos avanços da transparência no Brasil, porém é preciso ainda enraizar os conceitos e princípios desse tipo de política pública. Sobretudo, grande esforço ainda tem de ser feito para que a transparência seja amplamente adotada em nível municipal de administração.

Como fator causador do decréscimo de transparência nas gestões municipais, pode-se apontar o grande abismo tecnológico entre o ideal e o que está disponível para os gestores. A modernização da administração pública nesse nível, muito provavelmente, é proporcionalmente direta a uma maior transparência pública.

Quanto às leis, essas cumprem fundamental papel no sentido de puxarem os esforços da administração pública para que esta adote as medidas

de transparência. Porém, é preciso gerar/incentivar a vontade política, de modo que não se tenha um cumprimento frio da lei, sem real interesse do respectivo órgão público em mostrar-se aberto à interação com a sociedade, a partir da divulgação de seus dados públicos. Para isso, talvez seja o caso de se promoverem mais fóruns, palestras e eventos de modo geral que tenham como objetivo convencer os gestores públicos da importância do tema, mostrando que a transparência pública traz benefícios, inclusive, para a governança e a eficiência da administração.

Outra sugestão que se pode fazer, se é que já não exista algo semelhante, é que o Governo Federal passe a condicionar gradativamente repasses, investimentos, realização de convênios, entre outros aportes, à condição de transparência dos órgãos públicos beneficiados por tais transferências ou programas.

REFERÊNCIAS

AGGIO, Alberto. **Revolução e democracia no nosso tempo**. Franca: Unesp, 1997.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1994.

_____. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. 11. ed. Tradução de: João Ferreira.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 131/2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 jun. 2015.

_____. **Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 20 jun. 2015.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.257**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio-2-anos-lai-web.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Edipro, 2005.

MATTEI, R. E. V.; NETO, O. A. P. **As práticas de transparência governamental sobre as contas públicas do Ministério Público de Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC, 2011. 24 p.

NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 4, 2011, Brasília.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. **A revisão da República: A Unicamp e a revisão constitucional**. Campinas: Unicamp, 1994.

QUASE 60% dos governos estaduais dificultam informações sobre salários. **G1.globo.com**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/05/quase-60-dos-governos-estaduais-dificultam-informacoes-sobre-salarios.html>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

RIBERIO JÚNIOR, João. **Teoria geral do estado & ciência política**. Bauru: Edipro, 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002.

VIANA, Cesar Pereira. O princípio da transparência e a sua relação com o modelo de excelência em gestão pública. In: **Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 4, 2011, Brasília.

WORLD BANK INSTITUTE. **Proactive Transparency – The future of the Right of Information**. Disponível em: <<http://goo.gl/4JOOpB>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

ANEXO – ENTREVISTA COM GIL CASTELLO BRANCO

A seguir, entrevista na íntegra feita com Gil Castello Branco, fundador da ONG Contas Abertas, atualmente secretário-geral da entidade, além de ser uma das maiores referências dentro do tema transparência pública no Brasil.

1 – Como o senhor avalia, em termos de satisfatórios ou não, os resultados quanto à transparência na gestão pública a partir das iniciativas recentes, como a publicação da Lei de Acesso à Informação, a criação do portal da Transparência e a Lei Complementar nº 131, que obrigou todos os níveis de governo a publicarem informações na internet?

RESPOSTA – De fato, quanto à transparência, nós avançamos substancialmente no que diz respeito à legislação. Isso sem dúvida nenhuma. Nós temos leis relativamente recentes, como a Lei Complementar nº 131, a Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 2.527, a Lei Anticorrupção, que ainda está sendo regulamentada. São leis importantes sob o ponto de vista do controle social. Mas eu me lembro sempre, quando comentei a respeito dessas legislações, do que dizia Montesquieu, há mais de um século: “Quando vou a um país, não procuro saber se lá existem boas leis, porque boas leis existem por toda parte, o que procuro saber é se as leis que lá existem estão sendo efetivamente aplicadas”.

E eu digo isso porque tanto no caso da Lei Complementar nº 131, aquela que obrigou a União, estados e municípios a publicarem seus dados na internet, quanto no caso da Lei de Acesso à informação, nós ainda temos dificuldades para podermos considerá-las implantadas efetivamente em todo o Brasil.

Veja só, no caso da Lei Complementar nº 131, de 2009, que deu um prazo até 2010 para que municípios com mais de cem mil habitantes colocassem suas contas na internet; depois deu um prazo até 2011 para municípios com mais de 50 mil habitantes; depois deu um prazo para 2013 para todos os demais municípios brasileiros. Então, há mais de um ano, todos os municípios

brasileiros já deveriam ter suas contas na internet, e o que nós vemos é que existem ainda mais de mil municípios, pelo menos – isso é uma estimativa, não se tem os dados efetivamente corretos –, que não têm nenhum portal na internet. E muitos desses municípios que possuem um sítio na internet, na realidade, possuem informações muito precárias, que não permitem que a lei seja efetivamente cumprida quanto à sua finalidade.

A ideia é que nós teríamos nesses portais informações sobre o que a prefeitura comprou, até no dia de ontem, de quem comprou, por quanto comprou, em que quantidade comprou – informações que permitiram, sim, ao cidadão fazer um acompanhamento local. E isso não acontece. Muitas vezes as informações não existem ou estão completamente desatualizadas. Não tem sido efetivamente cumprida a ideia de disponibilizar os dados na internet em tempo real – inclusive era o que dizia a lei, cuja regulamentação entendeu que o “tempo real” seria de 24 horas depois do registro oficial. Isso quer dizer que temos informações extremamente precárias. Esses são os problemas com relação à Lei Complementar nº 131.

Em relação à Lei de Acesso à Informação, ainda hoje, embora seja de 2011 e tenha dado um prazo de 180 dias para todos os municípios se prepararem, entrou em vigência efetiva, digamos assim, em maio de 2012. E passados pouco mais de dois anos, nós vemos que só 19 estados, incluindo o Distrito Federal, regulamentaram a lei; somente 19 capitais regulamentaram a lei; e apenas 30% dos municípios com mais de cem mil habitantes fizeram essa regulamentação. No Brasil, nós sabemos que, enquanto não houver uma regulamentação, praticamente a lei acaba perdendo muito de sua eficácia, porque se pode dizer que, na Justiça, aquela lei, com o texto redigido para o país, de maneira geral, não se adequa às peculiaridades do estado ou do município. Isso acaba sendo alegado, e a lei perde muito da sua funcionalidade.

Então, o que nós temos observado também, ainda que exista a lei, as informações não são exatamente as que nós desejaríamos. Essa semana, por exemplo, foi divulgado um estudo da Fundação Getúlio Vargas que enviou

mais de 400 perguntas para governos e capitais. Tal estudo verificou situações extremamente precárias, e o pior estado, tanto no que diz respeito ao governo do estado como da prefeitura, foi o do Rio de Janeiro. Foram os dois piores classificados entre aqueles que listados e estudados pela FGV. A deficiência se deu tanto na falta de respostas – ou seja, nem todas as perguntas foram respondidas – como também na clareza das respostas.

Então eu acho que a própria Fundação Getúlio Vargas mostrou de uma forma extremamente objetiva que os estados deixam muito a desejar. Além disso, já não tão ligada à transparência, mas ao próprio combate à corrupção, nós temos a Lei Anticorrupção, com a responsabilidade de punir não só o agente corrupto, mas também a empresa corruptora, que é uma lei a ser ainda regulamentada na Casa Civil, desde janeiro. Portanto, já não era sem tempo que essa regulamentação fosse editada.

As nossas leis têm um conteúdo muito bom. No que diz respeito à Lei de Acesso à Informação, uma ONG canadense, com a qual nós já entramos em contato, avaliou que o texto da lei brasileira está entre os quinze melhores textos mundiais. Então, nós não temos um problema, hoje, de falta de legislação, mas temos, sim, um problema quanto à aplicação dessa legislação. E é por isso que me recordo da frase de Montesquieu.

2 – Tem-se a impressão de que uma maior transparência existe em nível federal, mas esta decresce conforme avaliamos os níveis estaduais e finalmente municipais. Por que essa resistência à transparência nessas últimas duas esferas?

RESPOSTA – No caso dos municípios, o que tem sido alegado são dificuldades operacionais e até financeiras para que as leis sejam efetivamente implementadas. Mas de certa forma, acredito que os gestores, sobretudo os prefeitos, já deveriam ter contornado essa situação, porque a Lei Complementar nº 131 foi editada em 2009. No caso dos municípios menores, havia um prazo de quatro anos, ou seja, os municípios com menos de 50 mil habitantes só deveriam colocar suas contas na internet em 2013. Houve um prazo, a meu ver, suficiente para que os municípios tivessem se preparado.

Essa cultura brasileira de deixar para a última hora os preparativos acabou fazendo com que a maioria dos municípios menores não se preparasse adequadamente. Muitos, inclusive, culpam as gestões anteriores quanto a essa ausência de planejamento. Agora é por isso que se considera a informação um bem essencial do cidadão. Na verdade, esse custo compensa, porque se a sociedade participar fiscalizando efetivamente, ela se torna um aliado do próprio gestor, permitindo que muitas irregularidades venham à tona e fazendo com que a qualidade do gasto público também melhore. Não é só a questão da irregularidade, mas até da qualidade, da prioridade, do gasto público.

Então eu entendo que os municípios têm de realmente fazer um esforço, e os próprios estados colaboraram. Tivemos situações como a do estado de São Paulo, que procurou dar facilidade aos municípios menores. Minas Gerais também procurou dar facilidade aos municípios menores, assim como alguns exemplos como o Rio Grande do Sul e o próprio Amapá, com alguns estados reconhecendo as dificuldades dos municípios menores, buscando contribuir para que eles tivessem essa estrutura mínima. A própria Controladoria-Geral da União, em Brasília, também tem procurado gerar facilidades. Os tribunais de contas de diversos estados e até dos municípios também têm sido aliados em diversas situações.

Acredito que todas essas forças conjuntas são extremamente importantes, até no sentido da cobrança – porque eu vejo que, em muitas localidades estaduais e municipais, o próprio Ministério Público tem cobrado também. Então não é só a questão da transparência pela transparência. É a transparência como instrumento efetivo e melhora da gestão pública, seja contra a ilegalidade, seja pela qualidade. Eu me lembro de outra frase, a do Juiz Louis Brandie, que afirma: “A luz do sol é o melhor dos desinfetantes”. Ou seja, os municípios têm de ter mais clareza para que possam ter uma melhor gestão.

3 – Muitas vezes, as pessoas associam os esforços por mais transparência somente ao poder Executivo, sem lembrar que ela se aplica também aos poderes Legislativo e Judiciário. Qual a situação desses com

relação à transparência? Os avanços são os mesmos quando comparados ao Executivo? Se não, são superiores ou inferiores?

RESPOSTA – Normalmente quando se fala em transparência, a cobrança é muito maior em cima do poder Executivo. E isso tanto no Governo Federal como nos estaduais e municipais. Mas a obrigatoriedade da transparência existe para todos os poderes. Em nenhum momento os outros poderes estão excluídos das leis que nós mencionamos, assim como da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, também ligada à transparência. A Lei Complementar nº 131, na realidade, foi uma emenda da Lei de Responsabilidade Fiscal, que já era um instrumento de transparência.

No caso dos poderes Judiciário e Legislativo, eles são obrigados a enviar e publicar um relatório de gestão fiscal quadrimestral. Isso está muito claro na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas como a cobrança é muito maior em cima dos órgãos do poder Executivo, quando o Judiciário ou o Legislativo descumprem, não há uma crítica mais severa. Ou mesmo uma cobrança mais intensa, até mesmo por parte da imprensa, dos órgãos de controle ou do Ministério Público. Então, a meu ver, essa cobrança tem de ser no mesmo tom. Até porque a transparência não pode ser algo peculiar a um só poder.

4 – É importante não só aos cidadãos comuns conscientes, mas também a investidores e grandes grupos empresariais uma gestão pública transparente, no que tange decisões de alocarem ou não recursos numa localidade? Municípios mais transparentes e límpidos quanto à sua contabilidade e gestão têm mais chances de receber investimentos?

RESPOSTA – Essa é uma verdade absoluta. Nós podemos, inclusive, fazer uma ilação com a própria situação internacional do país. Neste momento em que a contabilidade pública tem sido muito criticada, até pelas mágicas fiscais, ou por causa da chamada “contabilidade criativa”, ou pela pedalada, que é postergar pagamentos, vemos que isso tem, de certa forma, preocupado os investidores internacionais. E a situação chega a um ponto em que a própria

Contas Abertas – uma organização não governamental, com uma estrutura pequena e sede apenas em Brasília – já foi visitada diversas vezes por entidades como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em uma missão ao Brasil representada por um economista espanhol que passou praticamente uma tarde conosco; pelo próprio secretário de negócios da embaixada americana ou por missões de grandes grupos de investimento. São entidades que começam a procurar a sociedade civil para ver com mais clareza a situação das contas públicas em função da desconfiança que passam a ter dos próprios dados governamentais. Então, a meu ver, o Brasil tem de fato que se preocupar com mais transparência e clareza de suas contas, até para poder manter o grau de investimento.

Mas é, também, uma preocupação dos investidores nacionais com relação aos investimentos nos estados e municípios. Então, acho extremamente necessária a clareza das informações para que realmente os investimentos possam acontecer.

Vemos isso claramente também no plano internacional. Muitos desses centros financeiros internacionais são valorizados justamente pela transparência de suas contas. Por exemplo, o caso de Singapura, que acaba sendo um país no qual convergem investimentos de várias partes do mundo, justamente porque tem clareza nas suas contas, o que o torna um dos países menos corruptos do mundo. Sempre quando é divulgada a relação do índice de percepção da corrupção, países como a Dinamarca, a Suécia e a Noruega estão sempre entre os menos corruptos ou cujo índice de percepção é menor. E entre os cinco ou seis primeiros em que o índice é menor, está Cingapura, um grande centro financeiro internacional.

É justamente isto que precisamos conseguir: clareza nas contas públicas para dar mais tranquilidade aos investidores. Mas acredito que o Brasil tem essa preocupação hoje, estamos vivendo o auge dessa necessidade. O governo terá de rever a meta fiscal para este ano, que está no centro da discussão política, até porque ele não cumpriu com a meta prevista para 2015, da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Isso, a meu ver, é um fato muito grave, porque o governo

propõe ignorar a meta, ou dizer que ela foi cumprida, mas por meio de artifícios. Ao debitar o orçamento fiscal esperado, todas as despesas com o PAC e com os subsídios, significa praticamente dizer que não teríamos qualquer superávit, ou muito provavelmente que teríamos um déficit, o que seria justificável pelos investimentos. Penso que isso é maquiar as contas públicas, o que já vinha acontecendo, e agora se tornou mais grave, até pelo fato de que este ano nós não temos um superávit primário, e sim um déficit. Se o doente está com febre, e se o termômetro está com febre, não adianta só quebrar o termômetro.