



CONTROLE CIDADÃO

UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE - ENSINO A DISTÂNCIA®

GRATUITO
Esta publicação não pode ser comercializada.

12



PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTROLE DE CONTAS

GUSTAVO FEITOSA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

OBJETIVOS

1. Apresentar os principais obstáculos ao desenvolvimento do controle das contas públicas pelo cidadão.
2. Discutir sobre a importância da transparência, do acesso à informação e dos usos das tecnologias da informação e comunicação para a renovação das práticas dos gestores públicos.
3. Indicar alguns desafios e perspectivas para o aprimoramento do controle de contas por meio da participação do cidadão.

SUMÁRIO

1. Introdução	179
2. Construindo as fronteiras entre o público e o privado.....	179
3. Clientelismo e troca de favores: quem deseja aplicação rigorosa da lei?	180
4. Cidadania e escravidão: direito deve ser para todos ou privilégio para alguns?	182
5. Autoritarismo e controle cidadão.....	182
6. Regime militar, autoritarismo e transparência.....	184
7. Democracia e transparência.....	186
8. Direito à informação e à democracia.....	187
9. Quem vigia os vigilantes?	188
10. Lei de acesso à informação no Brasil	188
11. Parceria para o governo aberto	190
Conclusão	190
Síntese do Fascículo	191
Referências	191
Perfil do Autor	191

1. INTRODUÇÃO

A história brasileira sempre foi marcada por uma cultura de apropriação privada dos recursos públicos. A ideia de que o Estado deve proteger e assegurar direitos de forma universal e igualitária a todos os cidadãos é relativamente nova. Relatos de favorecimento a parentes, de ocupantes de cargos públicos que enriquecem durante seus mandatos, de desvios de recursos em benefício de grupos privados geram hoje grande indignação e revolta.

Mas nem sempre isso representou a regra na realidade brasileira e em muitos países do mundo. Mesmo em nações que apresentam atualmente baixos índices de corrupção e governos muito eficientes, houve, em algum momento da história, situações de ampla utilização dos recursos públicos em favor de poucos grupos próximos dos reis ou das autoridades públicas.

No presente fascículo, vamos conhecer um pouco mais sobre alguns elementos importantes da história e da sociedade brasileira que ajudam a compreender os desafios postos à participação do cidadão e ao controle de contas no País. Conheceremos, também, novas perspectivas que orientam uma atuação mais qualificada e renovadora dos indivíduos no processo de aprimoramento da gestão pública nas democracias contemporâneas.

2. CONSTRUINDO AS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Uma das marcas da modernização dos Estados consiste na gradual redefinição dos limites entre os interesses públicos e privados. As administrações públicas caminharam ao longo dos últimos séculos para um modelo de gestão profissional e técnica orientada para a realização de um grande rol de direitos previstos nas Constituições e na legislação em geral.

Não se trata, porém, de um processo simples, que acontece de modo semelhante em todos os países e, muito menos, que se encontra concluído. Trata-se, antes, de um movimento contínuo de transformação, tenso, complexo e conflituoso, dos Estados. Em meio a este percurso, sobressaem resistências de grupos privilegiados, a ameaça constante da corrupção e da falta de transparência, mas também pequenos (e grandes) avanços aptos a valorizar um modelo de gestão que coloque a proteção e o bem-estar dos cidadãos e o interesse público em primeiro lugar.





No caso brasileiro, este fluxo mostrou-se por muitas décadas (ou séculos) mais lento do que em outros países com origens coloniais como as nossas. E no que consiste exatamente esse processo de separação entre o público e o privado? A ideia básica por trás desta divisão baseia-se em algo que nós todos percebemos e, em grande medida, afirmamos nos nossos debates cotidianos: o Estado deve servir aos seus cidadãos.

Ser cidadão e viver sob proteção de um Estado significa contar com um conjunto amplo de direitos e deveres assegurados e conservados por instituições estatais. Para fazer face a tais obrigações, o Estado arrecada tributos e mantém um grande acervo de bens. A obrigatoriedade de pagar tributos vincula-se à percepção de que os benefícios coletivos dessa ação estatal justificam esta imposição.

Espera-se do Estado uma atuação igualitária na proteção dos direitos dos cidadãos, sem favorecimento ou privilégios a grupos ou a indivíduos. Esses tributos extraídos dos rendimentos de nosso trabalho precisam ser bem usados e reverter em benefícios maiores para cada cidadão e para a sociedade em geral.

Essa ideia simples, contudo, tem um sentido profundamente revolucionário. Num ambiente em que prevalecem relações pessoais, de parentesco, amizade, favorecimento ou de corrupção, defender o bom uso do dinheiro público e uma ação governamental mais eficaz na defesa dos direitos dos cidadãos parece, muitas vezes, algo que só se concretizará quando punirmos todos os políticos corruptos, os empresários desonestos e os servidores públicos criminosos.

Mas isso seria suficiente para construirmos um país melhor? Ou será que as raízes dos problemas associados a estas práticas ilícitas e imorais também podem ser encontradas na maneira como nós, cidadãos brasileiros, nos relacionamos com o Estado e seus representantes? Desejamos, realmente, receber um tratamento igualitário como qualquer outro cidadão?

3. CLIENTELISMO E TROCA DE FAVORES: QUEM DESEJA APLICAÇÃO RIGOROSA DA LEI?

Com qual situação você se identificou mais? Não se trata de perguntar sobre a coisa certa ou lícita a fazer, mas de saber o que parece mais com o cotidiano do cidadão no Brasil. Pedir um favor ou usar a influência e a amizade parece a coisa mais simples e menos ofensiva a fazer. Corromper alguém se mostra ruim e ofensivo. Todavia, para muitos, parece algo justificável diante da necessidade de usufruir de algo que, afinal, é um direito. Aceitar a regra do jogo e se manter na fila pode parecer correto, não obstante mostra uma passividade pouco apta a transformar a realidade.

A mais difícil e com menor resultado individual imediato foi a conduta daquele que procurou as instituições de controle e os meios de comunicação. Enquanto todos conseguiram atendimento rápido, possivelmente, o último amargou ainda longos dias de espera e aborrecimento até que seu caso gerasse efeitos.



PARA REFLETIR

Tratar igualmente as pessoas significa tratar todos os cidadãos de forma idêntica?



PARA REFLETIR

VAMOS REFLETIR ACERCA DO CASO FICTÍCIO ABAIXO:

Quatro pessoas dirigiram-se a um posto de saúde para buscar tratamento médico. Ao chegar ao local, ainda de madrugada, verificaram a existência de uma enorme fila de espera que contornava o quarteirão. A primeira pessoa percebeu que o segurança que coordenava a fila de atendimento era um velho amigo de escola e, após uma breve conversa com ele, conseguiu entrar discretamente para ser atendido primeiro. A segunda pessoa também era amiga do segurança, mas, mesmo após um convite para furar a fila, preferiu continuar aguardando e respeitar a ordem de chegada. O terceiro ofereceu alguns reais ao segurança e também conseguiu ser atendido rapidamente. O quarto ficou indignado com a situação e passou a encaminhar reclamações ao Ministério Público, à Ouvidoria do Estado e do Município, ao Tribunal de Contas, a alguns parlamentares e, ainda, a jornais e TV.

Esse dilema revela muito da construção histórica das nossas relações com o Estado e de nossas expectativas em relação aos serviços públicos. O desenvolvimento das instituições estatais brasileiras sempre se baseou num amplo jogo de trocas de favores relacionados ao que chamamos de **clientelismo**. Os serviços oferecidos não nasceram orientados pela ideia de garantia de direitos, mas marcados como um benefício sujeito a restrições, trocas e direcionamentos.

Assim, a existência de um hospital, por exemplo, mantido com recursos públicos não adinha da meta de garantir o direito à saúde para o cidadão. O acesso ao hospital se inseria como mais um benefício a ser usufruído por aqueles que gozassem de boas relações com as pessoas em situações de poder. Essa teia de relações vinculava desde o mais pobre dos homens livres até os mais ricos e poderosos membros da elite, mesmo após a Independência ou no período republicano.

Esse tipo de relação se projetava em todas as esferas da vida social. Uma pessoa que sofresse com a repressão policial no século XIX ou na maior parte do século XX poderia recorrer a um político influente para conseguir auxílio na liberação da

prisão. Por vezes, a vinculação a algum grupo político ou a pessoas poderosas gerava uma virtual imunidade, a ponto de se consagrar no senso comum a máxima: “aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei”.

Vejam que a ideia de “lei” ganha um sentido negativo, e não positivo, de garantia de direitos e de limitação do arbítrio do Estado. A “lei” apresenta-se como sinônimo de repressão, de instrumento punitivo contra os desfavorecidos. Logo, neste contexto, o sonho das pessoas seria ter “bons amigos” que assegurassem favores e benefícios, mesmo que, para isso, muitos ficassem excluídos do acesso aos serviços públicos.

O clientelismo fixou-se, assim, na “alma” do processo político no Brasil. O domínio dos cargos públicos mostrava-se vital para controlar a principal moeda de troca no jogo político. Essa situação se colocava de maneira mais dramática num ambiente de pobreza generalizada em que a maior fonte de riqueza era exatamente o Estado.

E mesmo nas esferas de mais alta renda, como na atividade empresarial, a ideia do favorecimento e da troca de benefícios prevalecia. Construção de estradas, oferta de infraestrutura, vantagens

tributárias, conquista de contratos com a Administração, entre muitas outras situações, dependiam ao longo de nossa história da capacidade de conquistar relações muito próximas com aqueles que se encontravam no Poder.

4. CIDADANIA E ESCRAVIDÃO: DIREITO DEVE SER PARA TODOS OU PRIVILÉGIO PARA ALGUNS?

A compreensão sobre o funcionamento do Estado brasileiro na sua relação com os cidadãos, sobre a dinâmica política nacional, sobre as relações sociais e familiares e sobre a economia passa sempre por uma reflexão sobre a escravidão. Ao olharmos as antigas ilustrações acerca da rotina colonial nas cidades e no campo, veremos sempre uma sociedade marcada pela forte distinção entre proprietários e escravos, brancos e negros, trabalhadores e senhores.

A base da economia nacional consistia, até o fim do século XIX, na exploração de grandes lavouras para fins de exportação com o uso da mão de obra escrava. Nas cidades, nos trabalhos braçais, nas casas, nos trabalhos domésticos, ou seja, em praticamente todas as dimensões de nossa vida, percebia-se a importância do trabalho dos negros. Verifica-se nas raízes dessa convivência a construção de uma sociedade desigual, assentada no privilégio e em rígidas distinções de status entre as pessoas.

Nem de longe se pode falar em igualdade na fruição de direitos ou na presença de um Estado que protege seus cidadãos. Quem seriam esses cidadãos? E haveria mesmo cidadãos? Numa sociedade em que as pessoas sonhavam com o privilégio de possuir outra pessoa e a demonstração de prosperidade era aferida pela quantidade de escravos, não há como prosperar uma concepção de cidadania na forma como a conhecemos hoje.

Consagra-se, acima de tudo, a distinção e o privilégio. E o Estado reproduz e favorece essa característica ao atuar sempre de maneira desigual em favor de alguns grupos, em detrimento da maioria. Para aceitar a ideia de cidadania, seria necessário romper de maneira radical com tradições poderosas e enxergar as pessoas (sem distinções) como os grandes e únicos destinatários da ação estatal.

É nesse processo histórico que se insere nossa discussão sobre o que chamamos aqui de “controle cidadão”. Falar em controle dos gestores, de seus gastos, de suas decisões políticas e da maneira como são realizados e dirigidos os serviços públicos implica aceitar uma inversão da lógica de poder que regeu o País desde os seus primórdios. Não é o Estado ou os governos que devem controlar seus cidadãos, mas os cidadãos que os controlam.

Trata-se de uma ideia simples e bastante clara na construção do modelo teórico dos Estados democráticos contemporâneos, mas na tradição política brasileira representa uma enorme revolução. O conceito de controle caminha junto com a ideia de “poder”. Controlar é atributo de quem possui um poder e consegue exercê-lo sobre alguém. E esta grande mudança não pode ser vista apenas por um dos lados: a aceitação do controle pelos políticos, gestores ou pelos tradicionalmente mais poderosos. A transformação reside igualmente na percepção das pessoas sobre seu papel e sua força política, bem como na alteração na postura passiva.

5. AUTORITARISMO E CONTROLE CIDADÃO

“Você sabe com quem está falando?”

Esta frase sintetiza bem outro importante aspecto na construção das nossas relações com o Estado e com as pessoas que ocupam funções públicas. Mostra-se aí a



figura da “autoridade”, portadora de uma dignidade e de um status que a afasta da incidência das leis aplicadas ao conjunto das pessoas. Tratar uma “autoridade” de maneira igualitária consistiria num risco ou mesmo numa ofensa séria.

Situações como estas revelam uma sociedade fortemente hierarquizada, contrária ao sentido de uma cultura de respeito generalizado aos direitos. Não se trata de um fenômeno novo, pois guarda raízes muito profundas na construção da vida nacional. Hierarquias sociais rígidas e uso desigual do poder se expressam de maneira muito intensa e traumática naquilo que podemos chamar genericamente de autoritarismo.

A concepção de autoritarismo remete sempre aos períodos ditatoriais e de maior repressão política ou restrição das liberdades, como durante a Ditadura Militar de 1964 e o Estado Novo (1937-1945). Estes períodos evidenciam situações de intensificação do uso da violência e a prevalência da vontade da autoridade em relação à lei e aos direitos. Contudo, o chamado autoritarismo lança sua teia em áreas e períodos muito mais longos.

Quantos de nós conhecemos histórias do passado recente em que prevalece

o poder de quem está numa função pública em detrimento do respeito à lei ou aos direitos do conjunto da população? Quantos de nós já presenciaram ou ouviram histórias de pessoas que se utilizam do “prestígio” de alguma função pública para conseguir grandes vantagens ou privilégios estatais?

A cultura autoritária presente numa sociedade produz sérios obstáculos ao avanço da concepção de cidadania e, em última instância, ao “controle cidadão”. A lógica do autoritarismo repousa na expectativa de que aqueles que possuem alguma forma de poder não se submetem às regras aplicáveis aos demais e, assim, não se sujeitariam aos controles. Quando muito, este poder poderia advir de outras autoridades, portadoras de um status social superior, nunca dos cidadãos “em geral”.

Numa realidade democrática e de uma sociedade menos desigual, a pergunta “você sabe com quem está falando?” não teria qualquer sentido, pois a resposta não traria qualquer diferença de tratamento. E se trouxesse, seria para agravar as responsabilidades, diante da exigência elevadas de retidão e responsabilidade estabelecidas para aqueles que ocupam uma função pública.



PARA REFLETIR

A Suécia aboliu nos anos de 1960 o uso de pronomes formais de tratamento para qualquer autoridade pública. Neste pequeno e próspero país situado no extremo norte da Europa, não se usa a expressão “Excelência” para lidar com ocupantes de cargos e funções públicas. Ao negar este tipo de tratamento formal e diferenciado, os suecos pretenderam deixar claro que não deve haver tratamentos privilegiados ou distinções entre governados e governantes. Deputados, juízes, ministros, magistrados das mais altas cortes, entre outros, são chamados simplesmente de “você”. Neste mesmo país, praticamente não existem carros oficiais, apartamentos funcionais, e os deputados precisam lavar suas próprias roupas e limpar suas residências (WALLIN, 2014).

6. REGIME MILITAR, AUTORITARISMO E TRANSPARÊNCIA

Parte importante do desafio para expandir e concretizar o controle do cidadão sobre as contas públicas e sobre a atuação dos gestores consiste na cultura do sigilo e da baixa transparência. Numa realidade autoritária, de fronteiras frágeis entre o público e o privado e grande desigualdade de acesso ao poder, mostra-se difícil defender a necessidade de abrir às pessoas todas as ações, gastos, decisões e documentos do Estado. Democracia, controle de contas e transparência precisam andar necessariamente juntos para funcionar a contento.

O caso brasileiro revela bem esta dificuldade. As últimas décadas foram marcadas pela reconstrução das instituições democráticas no País após um longo período de ditadura. O regime militar instaurado em 1964 reforçou e multiplicou a atuação autoritária e violenta do Estado brasileiro. Reinou no período de 1964 a 1985 um clima de medo, em que a discordância pública em relação aos governos, a oposição e a expressão do pensamento sofreram forte repressão.

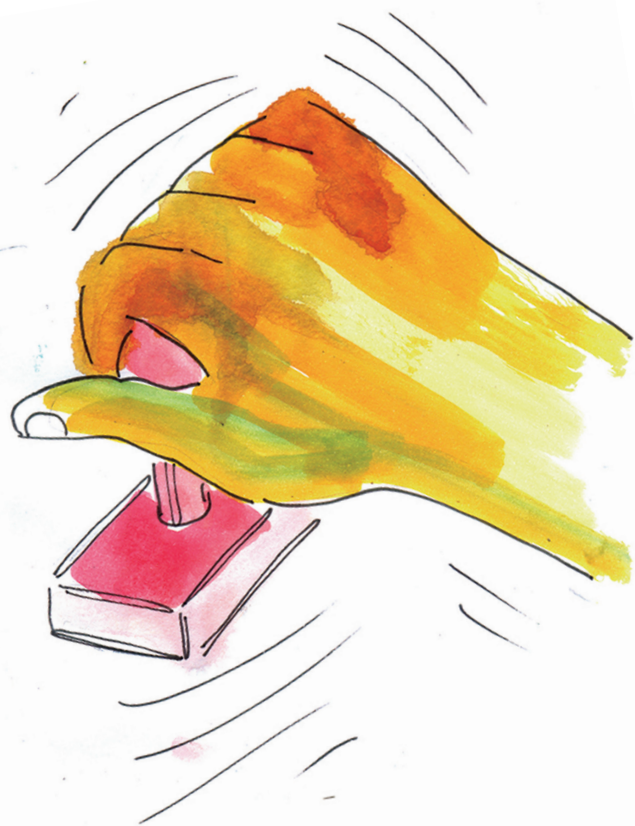
Num ambiente em que a simples crítica ao governo poderia ser objeto de criminalização ou de uma ação violenta, o que incluía torturas e assassinatos, não há a mais vaga possibilidade de se pensar em controle das contas públicas pelo cidadão.

Prevaleciam o medo e a vontade de quem estivesse em posições de poder, marca clara de regimes autoritários e ditatoriais.

O controle sobre o acesso às informações consistia numa das partes mais importantes da sustentação do regime militar. O Estado deveria manter-se totalmente opaco, fechado ao olhar público e longe do acompanhamento do cidadão. A regra da transparência e da publicidade pouco se aplicava e prevalecia o sigilo.

Documentos oficiais recebiam com frequência carimbos de “reservado” e “secreto”, denominação oficial de algo que deveria ser mantido fechado em razão da chamada “segurança nacional”. Não havia uma sistemática clara e uniforme de documentação dos atos dos agentes públicos que permitisse, em longo prazo, garantir uma revisão atenta do ocorrido naquele período.

Ao mesmo tempo, além do sigilo e da repressão política, prevalecia um rígido controle sobre os meios de comunicação. Telejornais, jornais impressos, revistas e até novelas e músicas sofreram cortes ou proibições totais de veiculação. O argumento da manutenção da “ordem” e da preservação da segurança nacional justificava o fechamento total das instituições públicas ao olhar externo (e mesmo interno dos órgãos de controle). A redemocratização do País após 1985 implicou (e implica) um enorme esforço para superar essa forte tradição de sigilo, fechamento, falta de transparência e resistência ao olhar público.



PARA REFLETIR

Um dito popular afirma: “a luz do sol é o melhor remédio”. Como essa expressão simples do conhecimento popular pode ajudar a entender o efeito da transparência na transformação das práticas de governo no Brasil?



VOCÊ SABIA?

A censura, o sigilo e a repressão política não encontravam limites nos tempos da Ditadura Militar de 1964. Para muitas pessoas, ficou hoje a lembrança da perseguição a músicos como Chico Buarque e Caetano Veloso. Contudo, a repressão atingiu artistas que nem de longe pretendiam expor um discurso político ou de oposição. Odair José, por exemplo, cantor de músicas românticas, tachado como um cantor “brega”, figura entre os mais censurados artistas do período. Sua música “Uma Vida Só (Pare de Tomar a Pílula)” acabou proibida em todo o País em 1973, pois os responsáveis pela censura enxergavam nela um tema moralmente inadequado e com conteúdo potencialmente subversivo. Waldick Soriano, músico muito conhecido por canções como “Eu não sou cachorro, não”, teve a música “Torturas de amor” censurada por se enxergar nela uma referência “inaceitável” à existência de torturas nos órgãos de repressão. A censura alcançou também novelas famosas. Um dos maiores sucessos da história da TV aberta brasileira, a novela “Roque Santeiro” foi censurada e proibida completamente por muitos anos, até ser regravada já no contexto da redemocratização do País. Além da vedação total a qualquer tema político em manifestações artísticas, havia um veto moral a assuntos como divórcio, separação, sexo, igualdade entre homens e mulheres, entre outros.

Se esses controles aconteciam de forma tão dura até em temas morais aparentemente inocentes, imaginem quando o assunto dizia respeito a desvio de recursos públicos ou ações ocorridas fora dos limites da lei.

LETRA CENSURADA

“Pare de Tomar a Pílula” (Odair José)

Já nem sei há quanto tempo
Nossa vida é uma vida só
E nada mais

Nossos dias vão passando
E você sempre deixando
Tudo pra depois

Todo dia a gente ama
Mas você não quer deixar nascer
O fruto desse amor
[...]
Pare de tomar a pílula
Pare de tomar a pílula
Pare de tomar a pílula
Porque ela não deixa o nosso filho nascer
[...]

7. DEMOCRACIA E TRANSPARÊNCIA

A construção de um novo paradigma de transparência na administração pública apresenta contornos revolucionários. Surge a ideia de que tudo o que o governo faz ou tudo o que um gestor realiza é público, salvo algumas exceções. Se um governante se encontra com autoridades e oferece um jantar com recursos públicos, o cidadão possui o direito de saber como se deu o gasto daquele dinheiro. São coisas que parecem exagero, mas o que está em jogo é a avaliação pública sobre o uso correto dos recursos dos cidadãos.

Quantas histórias ouvimos de mau uso do dinheiro público em “mordomias” e festividades realizadas por ocupantes de funções públicas? No imaginário popular, o exercício de funções públicas vem marcado com a ideia de luxo, riqueza e ostentação. Como se ao longo da nossa história, os gestores públicos formassem uma espécie de elite muito parecida com uma nobreza. Num país com grande quantidade de pessoas em extrema pobreza, parece exótico pensar que existe um grupo de ocupantes de funções públicas recebendo remunerações muito maiores do que aquelas pagas a qualquer autoridade das nações mais ricas do planeta.



VOCÊ SABIA?

Ao ler uma notícia sobre um servidor público ou um ocupante de algum cargo público, podemos ficar curiosos sobre como essa pessoa faz uso dos recursos governamentais. Para isso, basta uma visita aos portais da transparência nos quais ocorre a divulgação dos gastos na respectiva esfera da Administração. Em nível federal, por exemplo, existe o portal <http://transparencia.gov.br/>. Nele podemos saber a remuneração de qualquer servidor federal do Executivo ou descobrir quanto ele recebeu de diárias para viagem. Podemos saber também quanto o seu município recebeu de repasses federais, quanto se gastou em setores como educação e saúde. Da mesma forma, podemos explorar as ferramentas do Portal da Transparência estadual: <http://transparencia.ce.gov.br/>.

Todo esse cenário, contudo, passa despercebido ao olhar da maioria dos cidadãos. Não sabíamos, até bem pouco tempo atrás, como se davam os gastos realizados pelas autoridades brasileiras. Mesmo com o grande esforço de controle realizado pelos tribunais de contas, essa realidade permanecia distante do olhar do público, escondido num mar de documentos acessíveis a poucos.

Uma das maiores conquistas da democracia brasileira consiste exatamente na colocação da transparência como um dos princípios centrais de funcionamento das instituições. A regra é a publicidade, a abertura total. A democracia fundamenta-se na afirmação de processos políticos de contínuo debate e construção de consenso. Liberdade de expressão e acesso à informação de qualidade são pressupostos do debate político democrático.

Não há democracia consolidada e país com elevados indicadores socioeconômicos que não possua uma trajetória relativamente longa de transparência. Não se trata de coincidência. Democracia e transparência seguem juntas como instrumentos para o aprimoramento do funcionamento das instituições. Graças a essa mudança podemos descobrir rapidamente pelos Portais da Transparência (fascículos anteriores trataram amplamente destes portais: <http://transparencia.gov.br/> ou <http://transparencia.ce.gov.br/>) sobre gastos com viagens de autoridades, licitações para realização de festas e banquetes, entre outras situações potencialmente polêmicas.

Diante destes gastos, o cidadão pode se perguntar: é assim mesmo que desajo ver o dinheiro dos meus impostos gasto? E essa pergunta conduz o espírito do presente curso, o “controle cidadão”. Somente com a multiplicação dos olhares sobre essa gigantesca estrutura chamada Estado, poderemos aprimorar e transformar seu funcionamento.

8. DIREITO À INFORMAÇÃO E À DEMOCRACIA

Ao se tratar do tema democracia, verifica-se uma enorme dificuldade em conceituá-la ou caracterizá-la com precisão. Em meio às dificuldades conceituais e teóricas, surge um elemento comum à maioria das análises: democracia implica a presença de uma imprensa livre e na possibilidade de se opor, com baixo risco de sofrer punições, a quem está no poder.

Por trás deste aspecto comum encontra-se um direito básico do cidadão: o direito à informação. Num olhar superficial, podemos pensar que se trata apenas de algo dirigido aos meios de comunicação e à sua liberdade de noticiar. Por outro lado, podemos também acreditar que nesse direito estaria contido somente um direito de obter informação pelo cidadão. Contudo, o direito à informação comporta tudo isso, e muito mais.

Trata-se de um direito que não se dirige apenas às necessidades individuais das pessoas, mas que diz respeito às estruturas do sistema político e às relações entre o Estado e a Sociedade. Forma-se, assim, um conjunto que integra o direito de ser informado (obter informações por múltiplas fontes: públicas ou privadas), o direito à informação jornalística (que se integra a outros direitos, como a liberdade de expressão) e o direito de informar (aplicado a todos: jornalistas, pessoas em geral, servidores públicos etc.).

Todos estes se integram, por sua vez, ao dever básico de assegurar transparência pública e formam um pressuposto da construção e funcionamento da democracia. Para Fernando Linhares (2011, p. 20) :

“Em uma análise mais detalhada do “direito à informação” percebe-se que a referência à “liberdade de expressão” e à “liberdade de imprensa” costuma ser

usada como sinônimo de “liberdade de comunicação”. Costuma-se relacionar esta “liberdade de comunicação” à liberdade de acesso aos meios de comunicação de massa como o rádio e a televisão, caracterizando a forma de comunicação, presente nestes meios, como um processo de mão única em que um emissor ativo envia uma mensagem para um ou vários receptores passivos. Esta concepção de comunicação é limitada, desfrutando de melhor identificação com o conceito de informação. Na essência, comunicar refere-se a um processo de compartilhamento e de criação de uma comunidade, uma via de mão dupla.”

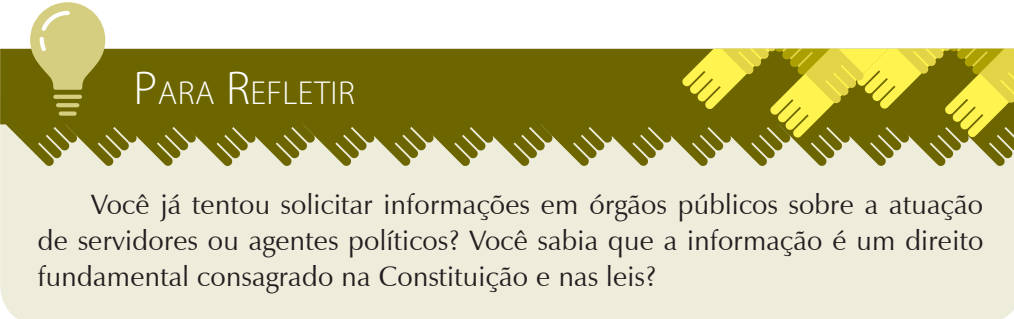
Ao se compreender esta real e ampla dimensão, fica mais evidente a relevância do direito à informação e sua integração com outros direitos na afirmação da democracia. Como sustentar um debate político qualificado sem informação de qualidade? Como avaliar a atuação dos ocupantes de funções públicas sem informação precisa, ampla e atual? Como aferir de maneira sistemática os serviços prestados pelo Estado sem informações precisas sobre o funcionamento dos órgãos governamentais?

Ao mesmo tempo, merece destaque a importância do acesso à informação como veículo para a proteção dos direitos, em particular dos direitos humanos.

Ineficiência estatal, negligência ou a pura e brutal violação de direitos ocorrem de maneira mais frequente sob a proteção de um manto de silêncio e segredo. O sigilo favorece e estimula a ilegalidade. O olhar público constrange aqueles que pretendem desrespeitar os direitos do cidadão.

A informação representa um pressuposto da adequada defesa dos direitos e do combate às ações ilegais e violentas do Estado. Muitas vezes não se trata sequer de uma ilegalidade, mas uma mera questão ética sobre o uso do dinheiro público ou sobre a negligência em lidar com os dramas dos cidadãos. A possibilidade de tornar públicos tais atos oferece um instrumento poderoso aos cidadãos na defesa dos seus próprios direitos e do conjunto da sociedade.

Assim, a abertura propiciada pelos portais de transparência e o empenho dos tribunais de contas, como o TCE-CE, em ampliar o diálogo com a população com iniciativas como o curso “Controle Cidadão” seguem na trilha do acesso à informação e da realização da transparência. Empodera-se o cidadão ao multiplicar em milhões a quantidade de olhares sobre aqueles que devem gerir os recursos públicos e trabalhar pela garantia dos direitos fundamentais da população.



PARA REFLETIR

Você já tentou solicitar informações em órgãos públicos sobre a atuação de servidores ou agentes políticos? Você sabia que a informação é um direito fundamental consagrado na Constituição e nas leis?



VOCÊ SABIA?

Em livro sobre o funcionamento das instituições estatais da Suécia e sobre a maneira com os cidadãos daquele país lidam com seus representantes e servidores públicos, Cláudia Wallin (2014, p. 133-135) relata que:

“A Suécia começou a vigiar os guardiões do poder há mais de 200 anos. Em 1766, o país criou a primeira lei de transparência do mundo: caberia à própria população, e a uma imprensa livre, patrulhar os desvios dos poderosos e seus acólitos. [...] Na Suécia é possível rastrear os gastos de ministros, deputados, vereadores ou juizes; ler os e-mails e as correspondências oficiais do primeiro-ministro; verificar as despesas do comissário chefe da Polícia Nacional ou do Comandante Supremo das Forças Armadas; checar dados do imposto de renda de qualquer autoridade; saber como os diferentes órgãos públicos estão gastando o dinheiro dos impostos, e também acompanhar atos, moções e decisões oficiais de qualquer um dos poderes. A base fundamental da lei da transparência sueca, segundo a Constituição, é que a abertura é a regra, e o segredo, a exceção. [...] Cabe especificamente à autoridade que negou a informação justificar, perante a lei, por que razão um documento não pode ser fornecido.”

A Lei 8.159, de 1991, estabelece a “Política nacional de arquivos públicos e privados”. Nela encontram-se as diretrizes básicas para conservação de documentos produzidos pela Administração em todas as esferas.

9. QUEM VIGIA OS VIGILANTES?

Uma das tarefas centrais na elaboração de uma Constituição consiste em desenhar instituições aptas a conter os abusos do poder e as violações aos direitos dos cidadãos, ao mesmo tempo em que se propiciam condições para assegurar um ambiente favorável à afirmação dos direitos. Na criação destas instituições, os diversos agentes políticos e os servidores públicos em geral devem atuar como “vigilantes” a serviço dos cidadãos, criando projetos, corrigindo erros, contendo abusos etc.

As constituições e as leis, contudo, jamais serão capazes de contemplar as

transformações e a imensa diversidade de situações incidentes nos processos sociais e políticos. Sobressai o clássico desafio de responder à pergunta: quem vigia os vigilantes? Há várias versões para esta pergunta, como a bem conhecida pergunta em inglês: “who watches the watchdog?” (quem guarda o cão de guarda?).

Trata-se de uma pergunta cuja resposta tende ao infinito. Ao se criar um vigia para observar os vigias, logo surgirá novamente a pergunta: quem vigia este novo vigia? Ao invés de pensar em novas instituições e mais leis, a solução encontrada nas democracias mais antigas e consolidadas foi ampliar a exposição de todos os agentes públicos ao olhar da população. E a resposta à pergunta passa a ser: **os cidadãos vigiam os vigilantes**. Mas como isso acontece? O caminho testado e aprovado pelo mundo resume-se em: transparência, direito à informação e, mais recentemente, tecnologias da informação e da comunicação (TIC).

Em vez de tentar elaborar um sistema capaz de cobrir de maneira integral

todas as possibilidades de desvios éticos ou legais-jurídicos, opta-se por valorizar a parceria entre os órgãos de controle, os cidadãos e os meios de comunicação. Por maior e mais eficiente que seja um tribunal de contas, jamais conseguirá alcançar todo o universo de novas situações problemáticas. Ao envolver a população no controle de contas, cria-se e valoriza-se uma cultura de respeito aos bens e recursos públicos, além de incorporar aspectos que não ofendem diretamente a lei, mas causam reações negativas da opinião pública.

10. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Os entes estatais produzem uma grande quantidade de documentos, dados e informações. O primeiro grande desafio de transformação institucional consiste em desenvolver formas de preservar e ordenar esse material, seja para fins de registro histórico, seja para assegurar o acesso do cidadão. Nas democracias consolidadas, existe legislação detalhada com políticas para o **arquivamento**, organização, descarte e acesso de informações ou documentos, não importa o meio utilizado para sua produção (digital ou impresso, por exemplo).

No Brasil, vivenciaram-se, ao longo dos séculos, sérios problemas com a conservação de documentos produzidos por agentes estatais. Um dos aspectos importantes relacionados a estes problemas nasce diretamente do desinteresse em permitir ao cidadão o conhecimento sobre o que ocorre (ou ocorreu) no interior da Administração.

O maior empenho dos gestores brasileiros e dos servidores sempre foi, como regra geral, em resistir a um acesso mais amplo das pessoas às informações públicas. Pedidos de informações a entes públicos, com frequência, não eram respondidos, ou respondidos com uma série de obstáculos burocráticos intransponíveis. Perguntas como “para que esse documento?” ou “quem quer saber

isso?” surgiam como rotina de quem desejasse informações, inclusive de seu interesse particular. E se eventuais críticas públicas ou matérias jornalísticas negativas surgissem de dados públicos, nascia outra pergunta: “quem liberou essa informação?”.

A lógica do sigilo permeia os estados autoritários. Em sentido oposto, a consolidação da democracia caminha ao lado da transparência e do acesso à informação. Importantes transformações acontecem ainda hoje em países democráticos a partir da ideia do acesso à informação. O grande instrumento para este acesso consiste nas chamadas Lei de Acesso à Informação. A mais conhecida delas é a lei dos Estados Unidos, chamada de “**Freedom of Information Act**”.

No Brasil, a preocupação com os documentos e informações produzidas pelos governos somente ganhou destaque após a Segunda Guerra Mundial. Num cenário de Guerra Fria e de retorno dos militares brasileiros do campo de batalha na Europa, ampliou-se a preocupação com a conservação do sigilo em face dos riscos à segurança nacional. A preocupação era conservar o sigilo e não garantir acesso à informação. Em 1949, o presidente Eurico Gaspar Dutra publicou o Decreto nº 27.583 e estabeleceu o Regulamento para a Salvaguarda das Informações que Interessam à Segurança Nacional (RSIISN).

Durante o Regime Militar, em ambiente de acirrada repressão política, a preocupação com o sigilo chegou ao seu extremo com a fixação pelo presidente Emílio Garrastazu Médici da possibilidade de elaboração de decretos secretos. Por meio do Decreto nº 69.534 (que alterou o Decreto nº 60.417), criou-se a estranha figura de uma norma jurídica obrigatória, apta a produzir efeitos sobre os cidadãos, mas que jamais poderia ser conhecida, até mesmo por aqueles que sofressem seus efeitos.

Ao longo dos anos da ditadura de 1964, e mesmo após a redemocratização em 1985, prevalecia a lógica do sigilo nas normas que regulavam a conservação e o

eventual acesso à informação. Não se tratava de regulamentar ou ampliar o acesso à informação e a transparência, mas consolidar o bloqueio aos documentos considerados, em algum nível, sigilosos. Tanto as informações do passado ditatorial brasileiro como as questões bem recentes dos governos democráticos poderiam ficar escondidas do olhar público por períodos que chegam a mais de um século.

O decreto nº 2.134, de 1997, regulamentou artigo da Lei nº 8.159/91, e regulou a classificação, reprodução e acesso aos documentos públicos de natureza sigilosa. Seguindo o modelo herdado do Regime Militar, o decreto conservou a classificação dos documentos em ultrassecreto (30 anos), secreto (20 anos), confidencial (10 anos) e reservado (5 anos). Para cada tipo, existia um tempo de fechamento e um nível hierárquico para a autoridade responsável pela classificação.

Os prazos já bastante elásticos acabaram, contudo, ampliados pelo Decreto nº 4.553, publicado em 27 de dezembro de 2002, na semana final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. As informações e dados ultrassecretos permaneceriam fechados por 50 anos, os secretos por 30 anos, os confidentiais por 20 anos e os reservados por 10 anos, sempre com a possibilidade de renovação indefinida da classificação. As críticas e a forte reação pública levaram à elaboração de novo decreto em 2004 que, entre outras mudanças, retornou os prazos para os níveis de 1997.

Em 2005, a Lei nº 11.111 (originária da Medida Provisória 228/2004) regulamentou o inciso XXXIII, art. 5º, da Constituição Federal de 1988. A Lei tratou do sigilo das informações essenciais à segurança do Estado e da sociedade e criou uma Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. Apesar de indicar a pretensão de regulamentar o direito à informação contido na Constituição, a norma mostrou-se ainda construída sobre os elementos do passado e acabou por permitir a consolidação do “sigilo eterno” para alguns documentos.

O **Freedom of Information Act**

(FOIA) é uma lei que assegura o acesso à informação produzida pelo Governo dos Estados Unidos (EUA), especialmente no tocante aos documentos considerados sigilosos. A lei foi sancionada pelo presidente Lyndon Johnson em 1966 e entrou em vigor em 1967. O Governo Federal dos EUA mantém um portal para difusão das possibilidades asseguradas pelo FOIA (<http://www.foia.gov/>). Algumas universidades, organizações não governamentais e grupos de mídia usam amplamente o FOIA como instrumento para investigação, pesquisa científica e análise crítica de diversas ações do governo. Um exemplo interessante pode ser encontrado no sítio da George Washington University (<http://nsarchive.gwu.edu/>). A instituição abriga um projeto chamado “The National Security Archive” que solicita, organiza e analisa documentos importantes sobre a política dos EUA em relação a diversos temas. Nele é possível encontrar documentos sobre a atuação do governo dos EUA em relação ao Golpe Militar de 1964 no Brasil, sobre a Guerra do Vietnã, sobre a política nuclear norte-americana, entre outras diversas questões que muitos imaginavam que jamais seriam reveladas, pois sempre foram tratados com segredo do Estado. Esses exemplos mostram que, mesmo em assuntos sensíveis à segurança do país, como pesquisa nuclear, não há sigilo eterno e os cidadãos podem conhecer como agiram seus governantes.

Somente em 2011, a verdadeira regulamentação do direito à informação no Brasil ocorreu. Após uma longa tramitação e intensos debates, promulgou-se a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou simplesmente LAI. Pela primeira vez, constrói-se uma norma orientada de fato pelo princípio da transparência pública, associando tanto a regulamentação do direito à informação como os diversos dispositivos que determinam a publicidade ampla de atos, documentos e informações produzidas pela Administração em todos os seus níveis. Manteve-se o sigilo das informações imprescindíveis para a segurança da sociedade ou do Estado, porém com apenas três níveis: ultrassecreta (25 anos), secreta (15 anos) ou reservada (5 anos).

A mudança de paradigma pode ser percebida claramente nas diretrizes gerais da Lei:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Os elementos contidos nestas diretrizes perpassam todos os fascículos do presente curso. Num só artigo encontramos a regra geral da publicidade, o fomento à divulgação da informação, o uso das novas tecnologias, a cultura da transparência na administração e o controle social. A LAI revela-se, assim, como um marco na

transformação das relações entre o Estado brasileiro e seus cidadãos. Observa-se que a construção do verdadeiro “controle cidadão” passa obrigatoriamente pela afirmação de uma participação qualificada dos indivíduos e da sociedade civil organizada por meio do acesso amplo às informações.

Desde a criação da LAI, o Governo Federal (<http://www.acessoainformacao.gov.br/>), todos os estados da Federação e, gradualmente, todos os municípios vêm implementando ferramentas de acesso à informação que se articulam com instrumentos já existentes como os portais de transparência, os projetos desenvolvidos pelos tribunais de contas, entre outros. Em junho de 2012, o Ceará promulgou a sua Lei de Acesso à Informação (15.175/12). O desafio atualmente posto possui duas faces: de um lado, romper a cultura do sigilo e da falta de transparência na administração e, de outro, induzir a expansão da presença do cidadão no controle da administração e das contas públicas.

11. PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO

Em 2011, representantes de Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, África do Sul, Noruega, Filipinas, México e Indonésia, além de organizações da sociedade civil, reuniram-se em Nova York para lançar a Parceria para o Governo Aberto ou “Open Government Partnership” (OGP). A iniciativa visou difundir práticas governamentais mais transparentes, sujeitas ao controle social e responsivas às demandas dos cidadãos. Em última análise, pretendeu-se aprimorar a governança e a qualidade dos serviços públicos (OGP, on-line).

Os participantes aderiram a uma declaração que se firma em quatro princípios básicos: transparência; prestação de contas e responsabilização (accountability); participação do cidadão; e tecnologia e inovação (BRASIL, on-line). Por meio de planos e ações previamente definidas, os países se comprometeram a buscar o aumento da

oferta de informações governamentais, valorizar a participação cidadã plural e igualitária, garantir padrões elevados e rigorosos de conduta para os servidores públicos e explorar os potenciais das novas tecnologias da informação e da comunicação como instrumento de *accountability*.

A sistemática da OGP envolve a criação de planos de ação periódicos com metas claras a serem alcançadas e a previsão de prazos de realização. A participação brasileira se iniciou com um primeiro plano apresentado em 2011 e avaliado em 2013. No plano encontravam-se metas como o diagnóstico sobre a cultura do acesso à informação do Governo Federal, estudo sobre o papel das ouvidorias no acesso à informação, capacitações de servidores, avaliações relacionadas ao desenvolvimento do portal da transparência, dentre outros (BRASIL, 2013).

No segundo plano de ação do Brasil, ainda em execução, encontram-se metas como fortalecimento da Controladoria Geral da União, fomento à participação social, implementação da “Biblioteca do Acesso Transparente à Informação”, entre muitas outras (BRASIL, OGP, on-line). Perpassa em todas as propostas a definição clara e prática de projetos orientados pelos princípios da OGP que obrigatoriamente devem se concretizar em ações aptas a reformar a maneira como se desenvolvem as práticas governamentais.

CONCLUSÃO

A tarefa posta aos tribunais de contas no Brasil não é pequena. Mais do que realizar o controle de contas, estas cortes se encontram diante do desafio de superar séculos de tradição autoritária, de rejeição à transparência, de confusão entre o público e o privado, de corrupção dos gestores e passividade da população e das instituições.

Nesta enorme tarefa, as cortes possuem em seu arsenal um amplo conjunto de poderes e atribuições previstos nas constituições, um contexto internacional que estimula e

valoriza a transparência e a ética na gestão pública, além de ambiente democrático cujos pressupostos se confundem com a própria razão de ser de uma corte de contas.

Em última instância, busca-se com o controle de contas assegurar um Estado apto a proteger e concretizar os direitos dos cidadãos. Passa-se da posição de um sujeito passivo, cliente de jogos políticos e trocas de favores, para uma posição ativa, de verdadeiro cidadão, capaz de conhecer as informações sobre a atuação de seus representantes políticos e de interferir por múltiplos canais na forma de atuação das instituições e seus agentes.

Os passos seguintes desse instigante processo dependerão do uso cada vez mais intenso do potencial das novas tecnologias da comunicação e da informação, da maximização do uso da enorme massa de informações, da expansão da participação do cidadão no acompanhamento e controle das contas e da gestão pública, no aprimoramento das ferramentas de racionalização da gestão e atuação preventiva, muito mais do que punitiva. Em todas estas trilhas para o futuro, somente com a intensificação da atuação dos indivíduos e da sociedade civil, será possível alcançar o verdadeiro “controle cidadão”.

SÍNTESE DO FASCÍCULO

O fascículo apresentou os principais aspectos que dificultam a ampliação do controle cidadão sobre as contas públicas como ponto de partida para a reflexão sobre as novas perspectivas para integração dos indivíduos e da sociedade civil organizada no processo de aprimoramento da gestão pública. Iniciou-se com a abordagem histórica sobre a construção das fronteiras entre os interesses públicos e privados no desenvolvimento das instituições nacionais e do sistema político. Seguiu-se uma análise sobre o papel das trocas de favores e do clientelismo no desenvolvimento do modelo de relação entre os indivíduos e o Estado no Brasil,

passando ainda pela interpretação acerca do legado da escravidão. Explorou-se a tradição autoritária brasileira em seus impactos sobre a gestão pública, analisando a dificuldade de afirmação de uma cultura de transparência essencial para a consolidação da democracia. Neste tocante, foram apresentados exemplos de modelos de divulgação das informações públicas e de transparência como parte de um longo percurso necessário à reforma das instituições e das práticas políticas. Evidenciou-se a necessidade do avanço do acesso à informação e da transparência como instrumento de inserção do cidadão no processo de controle de contas, bem como de aprimoramento da democracia e da gestão pública. Por fim, discorreu-se sobre as novas perspectivas trazidas pelo avanço da Lei de Acesso à Informação e pela integração do país na “Parceria para o Governo Aberto” (“Open Government Partnership”). Sobressai, no fascículo, o potencial da transparência, do acesso à informação e do uso das novas tecnologias como instrumento para aproximação entre os cidadãos e os tribunais de contas na tarefa de realizar o controle de contas e contribuir para o aprimoramento da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- [1] BRASIL. OGP. Governo Aberto. 2º Plano de Ação Brasileiro. Disponível em: <<http://governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em 10 de julho de 2015.
- [2] BRASIL. **Balanco:** Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto. 2013. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2015.
- [3] LINHARES, Fernando Moura. **O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas.** 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de

Mestrado em Direito Constitucional, PPGD-UNIFOR, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

- [4] OGP. Open Government Partnership. Disponível em: <<http://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em 10 de julho de 2015.
- [5] WALLIN, Claudia. **Um país sem excelências e mordomias.** São Paulo: Geração Editorial, 2014.



GUSTAVO FEITOSA

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1997), mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (2000) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é coordenador do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos e professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional - Mestrado e Doutorado - e do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza. É professor adjunto de Direito Processual Civil na UFC. Atuou como “Professor Invité na Université du Havre” (França) em 2011. Foi coordenador de Pesquisa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza em 2013 e 2014, já tendo ocupado a mesma função de 2007 a 2009. É editor do periódico *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, qualificado como B1 no sistema Qualis-Capes. Lidera o grupo de Pesquisa “JET - Justiça em Transformação”. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Reforma e Transformação do Sistema de Justiça, Magistratura e Democracia, Direitos Humanos, Política e Segurança Internacional, Ciência Política, Políticas Públicas e Sociologia Jurídica. Escola



fdr.com.br/controlacidadao

Realização



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Apoio



Este fascículo é parte integrante do Curso Controle Cidadão composto por 12 fascículos oferecido pela Universidade Aberta do Nordeste (Uane), em decorrência do contrato celebrado entre o Tribunal de Contas do Estado do Ceará e a Fundação Demócrito Rocha (FDR), sob o nº 26/2014.

EXPEDIENTE

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA Presidência **João Dummar Neto** | Direção Geral **Marcos Tardin**
UNIVERSIDADE ABERTA DO NORDESTE Coordenação Geral **Ana Paula Costa Salmin**
CURSO CONTROLE CIDADÃO | Concepção e Coordenação Geral **Cliff Villar** | Coordenação de Conteúdo **Gustavo Feitosa** |
Coordenação Pedagógica **Márcia Campos** | Gerência de Produção **Sérgio Falcão** | Edição de Design **Amaurício Cortez** | Editora
Adjunta de Design **Karla Saraiva** | Revisão de Texto **Daniela Nogueira** | Editoração Eletrônica **Cristiane Frota** | Ilustrações
Carlus Campos | Catalogação na Fonte **Kelly Pereira**

Este fascículo é parte integrante do **Curso Controle Cidadão** da Fundação Demócrito Rocha (FDR) / Universidade Aberta do Nordeste (Uane) ISBN 978-85-7529-683-7

FUNDAÇÃO DEMÓCRITO ROCHA

Av. Aguanambi, 282/A - Joaquim Távora
CEP 60.055-402 - Fortaleza-Ceará
Tel: (85) 3255.6180 - 3255.6153
Fax: (85) 3255.6271
fdr.com.br
fundacao@fdr.com.br
uane@fdr.com.br