

Transparência e Visibilidade – Premissas para o Fortalecimento dos Mecanismos de Controle Social*

Luiza Maia

Graduada em Direito.
Pós Graduação em Administração
Pública – FGV.
Técnica de Atividade e Apoio ao Controle
Externo do TCE/RJ.

Paulo Bianchi Reis Júnior

Graduado em Ciências Econômicas.
Pós Graduação em Controle Externo – FGV.
Mestrado em Administração Pública – FGV.
Técnico de Controle Externo do TCE/RJ.

Resumo: Dentre as muitas possibilidades a serem demonstradas neste trabalho procuraremos enumerar os recursos de controle social disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro e ponderar acerca da existência de uma relação direta entre controle social e transparência pública. A disponibilidade e a qualidade das informações ofertadas pelos entes governamentais é diretamente proporcional ao envolvimento social com os atos estatais e ambos se retroalimentam mutuamente. Nesse contexto, a informação ganha relevância e merece tratamento cuidadoso já que sua absorção e compreensão pelos atores envolvidos no processo de controle, estará diretamente vinculada à qualidade das escolhas levadas a efeito pela sociedade.

Introdução

O patrimonialismo, o fisiologismo e, em especial, o populismo e o assistencialismo, sempre estiveram presentes na conflituosa relação entre governantes e governados e uma de suas conseqüências é a eterna postura

* Esta publicação é uma versão reduzida do trabalho premiado em 2º lugar no Concurso Nacional de Monografias Prêmio Ministro Plácido Castelo, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2010.

de subserviência que a sociedade demonstra diante dos representantes do poder estatal. Por tais motivos, de acordo com Dowbor (1995) “o Brasil é um país sem cultura participativa e a transformação do nível de consciência é lenta.” Além disso, conforme Gesta Leal (2006), a Administração Pública sempre gerenciou o cotidiano das demandas sociais valendo-se do pressuposto de que possui autoridade e conhecimento absoluto sobre todas elas, elegendo-se a autoridade estatal como a única capaz de demarcar e executar prioridades e políticas públicas.

A limitada reação popular frente aos casos de corrupção de agentes governamentais investigados nos últimos anos revela uma sociedade debilitada e entorpecida, incapaz de reagir com autonomia frente aos desequilíbrios institucionais que chegam ao seu conhecimento, e também de oferecer resistência contra as inúmeras tentativas de fazer com que o patrimônio público venha a ser colonizado pelos interesses privados.

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

Mecanismos de acompanhamento e recursos que podem contribuir para o fortalecimento do controle social.

A democracia participativa inaugurada a partir da promulgação da Constituição Republicana de 1988 instituiu diversos mecanismos de participação popular, incitando o exercício da cidadania como recurso de controle social por meio de Conselhos Deliberativos e audiências públicas, entre outros. Por outro lado, fortaleceu também os organismos incumbidos do

controle institucional, ampliando a independência e as competências do Ministério Público e os sistemas de tribunais de contas propondo, ainda, as bases para a edificação da Controladoria Geral da União. Evidencia-se, assim, a preocupação dos legisladores em a) criarem institutos destinados ao estabelecimento de uma aproximação entre governantes e governados na tentativa de reduzir o abismo entre o que a sociedade deseja e o que a Administração Pública pode fazer; b) respaldar os organismos responsáveis pelo controle institucional como forma de melhorar a eficiência e efetividade da gestão pública.

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

Controle social como dever

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

Cidadania

Na lição de José Murilo de Carvalho (2002), o conceito de cidadania pode ser apreendido sob três dimensões que se diferenciam de acordo com a corrente de pensamento a que se encontram vinculadas: 1) a concepção liberal, que define cidadania como o direito individual primário por meio do qual se procura formar uma redoma protetora contra os abusos do poder do Estado. Essa liberdade individual é definida como “liberdade negativa” sendo uma característica marcante das sociedades modernas, especialmente

em sua fase inicial. O autor cita uma longa lista de pensadores que se identificam com essa perspectiva, de Kant a Hayek, sendo adequado lembrar que esse conceito solidificou-se por ocasião da edificação das democracias modernas; 2) republicanismo clássico, origina-se das obras de Cícero, Maquiavel, Montesquieu e mais recentemente Hannah Arendt, difere-se da anterior porque enfatiza a preocupação com a *res pública*, com o bem coletivo (mesmo com sacrifício do interesse individual). Nessa concepção a liberdade tem uma acepção positiva, pois não se refere à reação contra o poder do Estado, mas a disponibilidade do cidadão para se envolver diretamente na tarefa do governo da coletividade estando bastante atrelada ao período em que se fortaleceu o Estado de bem-estar social 3) visão comunitária de cidadania, advém de Aristóteles com formulação moderna em Rousseau, Comte e Habermas. O que importa neste enfoque é o sentimento de pertencimento a uma comunidade política. Embora complexa, esta concepção de cidadania pode ser resgatada na medida em que se fortalece o federalismo, concedendo-se competências mais abrangentes aos gestores locais.

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

A evolução dos sistemas de produção, o crescimento das cidades e as novas relações sociais que emergiram na segunda metade do século XX aproximaram os conceitos de cidadania e participação social na gestão pública a partir da percepção de que a complexidade das demandas modernas impede que os gestores assimilem adequadamente todas as necessidades da

sociedade, especialmente no que se refere à ordem das prioridades. Por conseguinte, como veremos a seguir, novos mecanismos de participação social foram instituídos no ordenamento jurídico nacional.

Conselhos

Institutos previstos em lei, tendo como finalidade contribuir para o controle social, constituem colegiados ora com função deliberativa, ora consultiva, que reúnem representantes da Administração Pública e da sociedade com a atribuição de discutirem temas e apresentarem propostas que serão submetidas aos responsáveis pelo processo decisório das respectivas áreas de interesse da administração. Os Conselhos são instrumentos que auxiliam a concretização da democracia na medida em que representam *lócus* onde são debatidas questões relevantes para a comunidade, servindo, portanto, como entende Fernando Herren Aguillar (1999), a “instrumentalizar as mais diversas vozes sociais”.

Entre diversos exemplos instituídos pela legislação infraconstitucional do Brasil podemos citar: Conselho Nacional da Seguridade Social, Lei nº 8.212/91; Conselho Gestor do Cadastro Nacional do Trabalhador, Lei nº 8.212/91; Conferência de Saúde, Lei nº 8.142/90; Conselho de Saúde, Lei nº 8.142/90; Conselho Nacional de Educação, Lei nº 9.131/95; Conselho de Alimentação Escolar, Lei nº 8.913/94; Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, Lei nº 8.677/93, entre tantos outros.

Uma das mais relevantes questões colocadas em relação aos Conselhos refere-se à sua representatividade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993) ressalta que, “para que esse caráter fosse assegurado seria necessário que seus integrantes fossem eleitos pela própria sociedade e, de preferência, entre pessoas estranhas ao corpo dos Poderes do Estado, o que nem sempre acontece”. Mas a própria autora reconhece que os conselhos contribuem para uma maior aproximação entre governantes e governados ao afirmar que:

...a participação do particular já não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade. (Di Pietro, 1993)

É razoável admitir que a auspiciosa iniciativa adotada pelos legisladores no que se refere à tentativa de aproximar a sociedade da administração pública por meio da instituição de conselhos, em certa medida superestima a capacidade da população em participar de reuniões e assembleias onde se discutirão temas muito específicos, com o manuseio de relatórios e informações desconhecidas para grande maioria dos brasileiros. Consequentemente, as barreiras técnicas no que concerne ao processamento e adequado tratamento da informação poderão potencializar os entraves para o efetivo exercício do controle social. Não obstante, essas dificuldades terão de ser enfrentadas com maturidade, cabendo às unidades de conhecimento tais como universidades, tribunais de contas, escolas corporativas, entre outros, empreenderem seus maiores esforços no sentido de colaborar com o treinamento, preparação e qualificação dos indivíduos que participarão desses conselhos, a fim de evitar a prática do *rent seekin*, quando os bens públicos são capturados por interesses privados.

Audiências públicas

Instituídas sob outra concepção, e originadas a partir do direito Anglo Saxão, conforme Moreira Neto (1992), as audiências públicas constituem instrumento destinado a favorecer a participação popular nas decisões administrativas. Tratam da realização de reuniões abertas a todos os interessados para deliberarem e solicitarem esclarecimentos, dar sugestões ou fazer críticas acerca de determinadas decisões pretendidas pela Administração. Gustavo Justino de Oliveira (1997) leciona que:

“é mediante a realização dessas audiências que se garante um direito fundamental dos cidadãos, que é o direito de ser ouvido, o direito de poder opinar, de modo eficaz, notadamente a respeito daqueles assuntos que interessam à coletividade, concretizando, em última análise, o direito fundamental à participação”.

Nossa Carta Magna não albergou a audiência pública como fase obrigatória nos processos instruídos perante a Administração Pública, mas sua exigência encontra-se prevista, por exemplo, na Lei Federal nº 8.666/93 que estabelece a obrigação de sua realização quando, por meio de licitação, o poder público decide contratar terceiros para implementar intervenções cujos valores envolvidos superem um determinado montante. A Lei nº 8.689/93 também determinou a obrigatoriedade de convocação da audiência pública pelo gestor do Sistema Único de Saúde - SUS para análise e divulgação de relatório detalhado informando sobre aplicação de recursos bem como sobre a oferta e produção de serviços. A tomada de decisões pela Agência Nacional do Petróleo - ANP que afetem o direito dos agentes econômicos, consumidores ou usuários de bens e serviços da indústria do petróleo, também exigem audiência pública, conforme previsão estabelecida pela Lei nº 9.478/97. Outro exemplo que merece destaque foi albergado com a promulgação da Lei nº 9.427/96 ao instituir a necessidade de audiência precedendo atos decisórios adotados no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações – ANT. Com efeito, mais recentemente o assunto ganhou destaque no artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, alterado pela Lei Complementar nº 131/2009, ao estabelecer um vínculo entre transparência e o incentivo à participação popular no trato com as finanças públicas, por meio da realização de audiências durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Embora tenhamos destacado apenas imposições estabelecidas na esfera federal, o contexto municipal nos parece mais adequado para a realização de audiências e consultas públicas, constituídas como instrumentos necessários ao fortalecimento da democracia participativa. Primeiro, pelo caráter decisório que lhes pode ser atribuído, potencializando a sensação delibera-

tiva experimentada a partir da participação social, uma vez que a percepção de cidadania se fortalece na exata medida em que o cidadão identifica na Administração Pública uma parceira em potencial para a implementação de políticas destinadas ao atendimento de suas demandas. Além disso, a aproximação entre a população diretamente influenciada pelas políticas públicas e os tomadores de decisão, pode contribuir para o rigor das discussões, a partir do momento em que se atribui aos debatedores a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso das decisões delas decorrentes. As audiências e consultas instituídas pelo estatuto das cidades e, em especial, os orçamentos participativos, cujas linhas gerais foram estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, são bons exemplos de sucesso das iniciativas adotadas na esfera municipal.

Ombudsman

Não podemos deixar de citar a participação exercida, em alguns países, por meio do *ombudsman*, por vezes identificado como mediador (França), e ouvidor-geral ou defensor do povo (Espanha). Essa entidade tem a atribuição de proteger os cidadãos na relação com o Parlamento e sua competência está direcionada ao controle das atividades da Administração Pública. Embora seja designado pelo poder público, deve exercer suas funções com independência. Quanto a sua atuação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1993), ensina que ele “recebe as denúncias dos administrados, mas pode agir *ex officio* quando toma conhecimento de irregularidades por outros meios”.

José Cretella Júnior (1990) afirma que “A grande publicidade dada às atividades do ombudsman, aliada à força da opinião pública e ao prestígio que lhes empresta o Parlamento, fazem do instituto um dos meios mais eficazes para o controle da legalidade e da moralidade administrativa”.

No Brasil, a instituição do *ombudsman* não foi albergada em sede constitucional, ainda que algumas experiências sejam identificadas, por exemplo, em Curitiba e em São José dos Campos. No direito comparado, esta figura já se encontra consolidada em países como França, Alemanha, Suíça, Suécia e Espanha.

Embora não sejam concebidos com essa natureza, os organismos de

controle institucional como TCU (Tribunal de Contas da União), CGU (Controladoria Geral da União) e MP (Ministério Público) possuem ouvidorias que acolhem as denúncias dos cidadãos e podem iniciar procedimentos investigativos, caso existam indícios suficientes de malversação de recursos públicos. Outrossim, as instituições estão acessíveis, ainda, para aqueles que se proponham a representar contra pessoas físicas ou jurídicas que administram recursos públicos.

Os Observatórios sociais

Os observatórios são instituições independentes (ONG`s) sem qualquer vinculação com as autoridades governamentais, constituídos por membros voluntários da sociedade civil que se ocupam, entre outras coisas, das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas. Embora sua instituição não decorra de uma prescrição legal, a recente criação de observatórios sociais em Nova Friburgo, Teresópolis, Niterói e Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro, fortalecem a percepção de que a sociedade demonstra empenho crescente em participar da gestão de suas cidades, ainda que a iniciativa não tenha sido pioneira uma vez que a população de cidades localizadas na Região Sul do Brasil já haviam criado os seus observatórios.

No caso de Niterói chama atenção o fato de que o ingresso na instituição requer do voluntário apenas a necessidade de ser morador da cidade e não estar filiado a nenhum partido político nem ter cargo comissionado na Prefeitura ou na Câmara Municipal. As reuniões do observatório são abertas ao público e, segundo informação publicada no Jornal 'O Fluminense' de 03/05/2009, os trabalhos iniciar-se-iam pelo acompanhamento das licitações da Fundação Municipal de Educação que administra 25% do orçamento municipal. Irregularidades identificadas nas respectivas licitações serão comunicadas as autoridades locais para que providências sejam adotadas, caso contrário, o Ministério Público Estadual poderá ser acionado. O sucesso e a respectiva proliferação da iniciativa levada a efeito primeiramente em Maringá (PR) têm grandes possibilidades de se disseminar por outras cidades do Brasil, especialmente se forem mantidos critérios democráticos de participação e ingresso, com a respectiva ausência de vínculos partidários

com os gestores, e de emprego com a administração local. Outrossim, diferentemente dos recursos de controle social contemplados pela Constituição e abordados anteriormente, os observatórios constituem-se a partir de iniciativas autônomas da sociedade revestindo-se, assim, de uma importância ímpar no estudo dos mecanismos de controle social, por florescerem fora do escopo institucional encontrando-se, por conseguinte, desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa.

Existem, ainda, no Brasil os chamados Observatórios da Cidadania, das Metrôpoles, dos Direitos do Cidadão, das Favelas, entre outros, desenvolvidos no âmbito municipal e local destinados a efetuar pesquisas envolvendo indicadores sociais (e não apenas econômicos) além do planejamento e monitoramento de políticas em escala local. Conforme destaca Fonseca (2007) “...os observatórios locais constituem importantes instâncias de capacitação de lideranças e de membros dos movimentos sociais, ao suprirem-nos de informações práticas à sua atuação como representantes de setores da sociedade organizada nos conselhos gestores de políticas públicas, por exemplo.” Considerando o caráter técnico dos temas a cargo dos conselhos mencionados anteriormente, os observatórios preenchem uma lacuna fundamental para o controle social da Administração Pública ao envolver-se com a difusão do conhecimento uma vez que os debates exigem interlocutores qualificados existindo uma demanda por capacitação para a discussão dos assuntos de interesse local. Ou seja, ainda que a população tenha amplo conhecimento acerca dos principais problemas sociais de suas cidades e seus bairros, a adequada compreensão desses problemas, do contexto em que estão inseridos, de suas causas e consequências, constituem ferramentas imprescindíveis para elevar o padrão dos debates em busca de soluções que levem em conta critérios técnico-orçamentários e gerenciais necessários à sua adequada solução.

Pela independência mantida em relação aos poderes que pretende fiscalizar e em razão de se constituírem a partir de iniciativas autônomas, sem qualquer prescrição legal, a disseminação dos observatórios sociais pelos entes sub-nacionais pode representar uma ferramenta poderosa para o fortalecimento do controle social. Não obstante, caberá aos gestores públicos a atribuição de conferir maior transparência aos seus atos, como forma de

permitir à sociedade trabalhar em conjunto com os órgãos de controle institucional tendo como finalidade a melhoria da gestão pública e o respectivo acompanhamento dos gastos públicos.

Todos os institutos até aqui abordados contribuem para que os administrados se transformem em protagonistas do processo decisório concorrendo assim para conferir maior eficiência às intervenções adotadas pela Administração Pública e atribuir maior efetividade aos direitos sociais por meio da colaboração entre governantes e governados, adjudicando, na essência, maior transparência às políticas públicas. Não obstante, a utilização dessas ferramentas será diretamente proporcional à qualidade das informações apreendidas pela sociedade e à sua capacidade de transformá-las em ações relevantes com vistas ao controle eficiente das ações praticadas pelos gestores responsáveis pela guarda e aplicação dos recursos públicos. Ou seja, tanto maior será o controle social, quanto melhores forem os níveis de transparência das instituições governamentais.

Democracia e pluralismo no preâmbulo da Constituição

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

quem compete a atribuição principal de definir prioridades a serem perseguidas pelos gestores. Para Michelangelo Bovero (2002):

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

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

O pluralismo constitui outro fundamento nuclear do preâmbulo constitucional, podendo ser compreendido sob três vertentes, conforme leciona Bobbio (1999): a) a constatação de uma realidade, indicando que nossas sociedades são cada vez mais complexas, agregando particularidades autônomas que se interrelacionam com maior ou menor frequência, agregando em um mesmo locus institucional, sindicatos, associações de trabalhadores

e empresários, organizações da sociedade, etc; b) o estabelecimento de uma preferência segundo a qual a melhor maneira de organizá-la é fazer com que o sistema político seja capaz de receptionar, formatar e refletir a vontade coletiva a partir da contribuição e da participação ativa dos vários grupos autônomos representando todas as camadas sociais; c) a refutação de uma ameaça, já que uma sociedade assim constituída pode ser compreendida como a antítese de toda forma de despotismo, em especial de sua versão mais moderna conceituada como totalitarismo.

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

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

Governança talvez seja a expressão que melhor traduza a união da transparência com pluralismo, e deve ser compreendida como a habilidade peculiar das organizações humanas de se articular e se fazer representar por meio da gestão democrática de seus próprios interesses. A concepção edificada indica que tanto a representação quanto o exercício efetivo da participação social estarão assentados sob o princípio fundamental ao direito de informação que, na ótica do gestor se traduz em transparência e, conforme Valle (2008) "... transcende a condição de atributo do ato administrativo para se converter numa qualidade do agir da Administração, que em tempos de pluralismo, não pode mais abdicar da inestimável contribuição que a participação social e o controle – em todas as suas manifestações – podem

oferecer ao aprimoramento da atividade administrativa.”

A visibilidade como pressuposto para o exercício da cidadania.

A Transparência Internacional é uma organização não governamental, fundada em 1993 e sediada na Alemanha, reconhecida atualmente como a maior instituição que pesquisa os níveis de corrupção em diversos países do mundo, tomando por referência a percepção experimentada por empresários, universitários e analistas sobre a atuação dos agentes públicos e políticos. A avaliação é efetuada anualmente, por meio da concessão de pontos variando entre zero (altamente corrupto) e 10 (país limpo). De acordo com os dados extraídos em 03/12/2009 do site <<http://www.transparency.org/global.corruption>> a situação brasileira é lamentável, encontrando-se na 75ª posição. A nota brasileira vinha caindo anualmente desde 1999, tendo obtido uma pequena melhora no último ano, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Posição do Brasil no *Ranking* Internacional

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

Fonte: Transparência Internacional

Em resumo, entre 2002 e 2008 caímos 35 posições na lista de países mais corruptos, e embora tenhamos recuperado cinco posições no ranking de 2009, podemos inferir que as iniciativas até então adotadas para com-

bater a pilhagem dos cofres públicos não tem produzido os resultados que delas se esperava. Tomando por referência a escalada da corrupção no Brasil, afigura-nos válido registrar a lição de Bobbio (1999) ao reconhecer que um escândalo só nasce quando se tornam públicos um ato ou uma série de atos mantidos ocultos durante o período em que a ilegalidade amadurecia, o que nos leva a concluir sobre a existência de uma relação assimétrica entre visibilidade e corrupção.

Na outra extremidade da listagem, distribuídos entre as dez primeiras posições, com níveis de corrupção quase imperceptíveis à sociedade, encontram-se países como a Dinamarca, Holanda e Finlândia onde os níveis de transparência são tão elevados que até mesmo os dados fiscais não são considerados privados, mas de interesse público, acessível a todos os cidadãos, de acordo com Limberguer (2006). Logo, conforme leciona a autora “A experiência do direito comparado aponta no sentido de que os países com informação mais transparente são os que apresentam menores índices de corrupção...” e reproduz a lição de Gilmar Ferreira Mendes para quem “a ideia de transparência possui importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte da sociedade. A busca pela transparência é a busca pela legitimidade.”

Outro aspecto a ser destacado é que, segundo Stephen Kanitz, a Dinamarca e a Holanda possuem 100 auditores por 100.000 habitantes. O Brasil tem somente oito auditores por 100.000 habitantes, 12.800 auditores no total. Se quisermos fortalecer os sistemas de controle institucional buscando os mesmos níveis de lisura da Dinamarca e da Holanda, precisaremos formar e treinar 160.000 auditores. No entanto, a possibilidade de melhorarmos essa relação é pequena, em razão das limitações orçamentárias, de acordo com a regra arrolada nos artigos 21, 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Logo, os órgãos responsáveis pelo controle deverão buscar outras alternativas e o engajamento dos cidadãos emerge como premissa para o controle social.

A informação como um direito

Indissociável do princípio democrático o acesso à publicidade administrativa se caracteriza também como um direito fundamental do cidadão, possuindo, segundo Canotilho (2002) um substrato positivo identificado como o dever estatal de possibilitar o livre acesso à informação como condição indispensável ao conhecimento, à participação e ao controle da Administração, e outro substrato negativo que garante o segredo das informações relacionadas à segurança da sociedade. Essa conclusão pode ser extraída a partir do inciso XXXIII do artigo 5º da Carta Magna de 1988:

Art. 5(...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para Bobbio (1999) esse direito fundamental efetiva-se por meio de quatro vertentes: 1 – direito fundamental à informação que confere aos indivíduos a prerrogativa de ter acesso a todos os atos e motivos relacionados com a ação administrativa, assim como seus desdobramentos e suas consequências; 2 - garantia ante o processo de produção de decisões administrativas, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, por conta do princípio do contraditório; 3 - direito de acesso aos registros públicos como decorrência direta do princípio democrático; 4 - direito de exigir do Estado prestações positivas que garantam a visibilidade e a transparência com vistas a possibilitar o controle das ações administrativas.

Conhecendo a conduta dos administradores a sociedade poderá certificar-se de que seus representantes estão agindo na medida exata da responsabilidade que a eles foi atribuída por ocasião do sufrágio, contribuindo para o estabelecimento de um elo de confiança entre os agentes políticos responsáveis pela gestão do Estado e dos indivíduos. Assim, tomando a Administra-

ção como acessível à sociedade, Motta (2008) faz referência ao pensamento de Kant: "... que considera como fórmula transcendental do direito público o princípio segundo o qual todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas." Por analogia, assevera o autor que o Direito Administrativo evoluiu como uma reação ao absolutismo, concebendo-se a publicidade como requisito essencial para a eficácia do controle do poder, constituindo ainda elemento indissociável da noção de Estado de Direito.

A transparência fiscal emerge como um recurso de importância crucial para o amadurecimento do controle social, com vistas ao fortalecimento da cidadania e da própria democracia, valorizando e tornando mais eficiente o controle das finanças públicas, uma vez que a visibilidade somente se justifica se a sociedade estiver disposta a oferecer sua parcela de contribuição.

2.5 - O *accountability*

Na primeira metade do século XIX, um engenheiro ferroviário americano destacou-se como teórico da Administração em um período em que a ciência administrativa ainda se encontrava em fase embrionária. As estradas de ferro constituíam a primeira organização comercial moderna de grande porte, e os problemas enfrentados por Henry Varnum Poor (1812–1905) na gestão de uma delas não eram, na essência, muito diferentes daqueles enfrentados pelas grandes corporações da atualidade. Henry Poor concebia a gestão de um grande empreendimento assentado sobre três fundamentos: organização, comunicação e informação. Organização, compreendida como uma adequada divisão do trabalho, com deveres e responsabilidades para cada trabalhador, imbuído de tarefas específicas e consciente de sua obrigação de prestar contas ao seu superior imediato. Comunicação, concebida como processo de integração e prestação de contas entre todos os trabalhadores, conferindo à alta administração o adequado conhecimento acerca do progresso das operações. A informação, por sua vez, constituía a compilação, registro e sistematização de todos os dados adequadamente analisados.

O *accountability*, à época, representava a obrigação de prestação

de contas que cada empregado tinha para com seu superior hierárquico e Henry Poor valorizava essas atividades porque já percebera que um dos grandes desafios das grandes corporações consistia em trabalhar adequadamente as informações. Não obstante, a grande inovação implementada pelo engenheiro, e que mais nos interessa, foi a iniciativa de publicar balanços e informações financeiras da empresa em periódicos e em revistas especializadas. Naquela época, a divulgação pública desse tipo de informação era considerada uma indiscrição. Contudo, Henry Poor compreendia que a iniciativa era benéfica para a imagem da empresa além de ser necessária em um ambiente onde investidores privados poderiam garantir aporte financeiro adicional, imprescindível à consolidação das organizações de capital aberto. Assim, segundo Lodi (1997), “A accountability não era apenas uma qualidade ou exigência que se fazia do pequeno empregado, mas era também uma obrigação da empresa para com a sociedade. As relações entre a empresa e a sociedade são definidas nesses anos de 1860 em termos de prestação de contas ao público, suposto ser sentinela vigilante do bem-estar social.” Na ciência da administração Henry Poor é atualmente lembrado por ser um antecipador do pioneirismo responsável, e pela preocupação com o progresso humano que não excluía a sociedade.

Consultando manuais de contabilidade e especialmente textos sobre administração pública e gestão responsável, a expressão *accountability* recebe diversas traduções tais como “dar transparência”, “conferir visibilidade” e, em acepção mais literal, “imputar responsabilidades”. Em síntese, o elemento predominante remete à necessidade dos gestores conferirem ampla divulgação de todas as suas iniciativas e dos atos administrativos que possam despertar algum interesse na sociedade civil e nos administrados, assumindo total responsabilidade pelo sucesso e pelo fracasso de suas iniciativas. Embora a publicidade seja princípio consagrado pelo direito constitucional brasileiro, resultando em elemento imprescindível para a validação dos atos administrativos, quanto maior o excedente de informação que o gestor divulga além daquele a que está legalmente obrigado, mais ele tende a se aproximar do ideal de *accountability*.

Um exemplo prático de fácil compreensão pode ser concebido a partir do que estabelecem os incisos do artigo 21 da Lei Federal nº 8.666/93 que

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

Transparência e publicidade na Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) entrou em vigor em 05/05/2000 e instituiu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal assentadas em princípios constitucionalmente consagrados como a moralidade, a publicidade, a economicidade, o equilíbrio fiscal e a transparência. Não existia, até bem recentemente, uma legislação específica obrigando os municípios a divulgarem informações em meios eletrônicos; entretanto, ao introduzir a “gestão fiscal responsável”, a LRF já em seu primeiro artigo evidenciava a necessidade de uma “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de

afetar o equilíbrio das contas públicas...”.

Na sequência da lei, mais precisamente no artigo 48, o legislador ratificou a sua preocupação com a transparência da gestão determinando que os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos tenham ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos.

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

Comentando a regra, Toledo Júnior (2005) leciona que:

Além de tudo isso, o art. 48 ora em comentário, preceitua ampla divulgação, inclusive pela internet, dos orçamentos, balanços e pareceres dos Tribunais de Contas sobre as contas dos gestores do dinheiro público. Quer isso dizer, cada uma das Comunas manterá uma página naquela rede mundial, nela disponibilizando informações sobre elaboração, execução e controle dos orçamentos; os que não dispuserem de recursos para tanto, buscarão apoio da União (art. 64), ente que, além do mais, divulgará as contas consolidadas de todas as esferas de governo (art. 51).

A despeito da lacuna deixada pelo art. 64, desde 05/05/2000 os municípios ficaram obrigados a efetuar a divulgação eletrônica de informações relacionadas às suas finanças públicas. Não obstante, em 28/05/2009 entrou em vigor a Lei Complementar nº 131/2009 que alterou algumas regras do artigo 48 da LRF tornando imperiosa a divulgação eletrônica de outras informações além daquelas já previstas, observados os prazos estabelecidos no

artigo 2º para o cumprimento das respectivas exigências. A iniciativa de ratificar essa obrigação por meio de lei decorreu da percepção experimentada pelo legislador de que, em geral, os gestores e agentes políticos mantêm um grande apego ao sigilo traduzindo-se em uma incomensurável dificuldade em lidar com a transparência. Ou seja, a exigência da divulgação de dados por meios eletrônicos que já existia na lei original foi exaltada com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 131/2009 tendo sido estabelecidas novas regras no artigo 48, com destaque para o inciso II do parágrafo único que incorporou a seguinte redação:

Art. 48.(...)

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

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

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

A LRF inova ao introduzir a expressão “em tempo real”, para obrigar a divulgação de informações sobre a execução financeira em meios eletrônicos de acesso ao público, ratificando o registro de que a publicação tradicional em meio impresso já não satisfaz o mandamento legal, uma vez que

a tempestividade e a característica de “estar disponível para consultas a qualquer tempo” foram albergadas pelo texto legal. Mas o legislador foi muito além ao introduzir o artigo 48-A cujo texto merece reprodução integral:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Combinando as expressões “em tempo real”, “em meios eletrônicos de acesso ao público” e “disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações”, podemos presumir que os entes públicos deverão disponibilizar em seus respectivos *sites*, permanentemente, informações atualizadas sobre os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, os Relatórios de Gestão Fiscal, suas versões resumidas, licitações, contratos em execução com a adequada identificação dos contratados e dos pagamentos realizados, entre outras informações relevantes e necessárias ao acompanhamento da gestão pública. Assim, é válida e atual a lição de Limberguer (2006) para quem “O direito Moderno se aproxima dos valores, em especial da ética do direito. De longo tempo os princípios estão no direito, a novidade é sua normatividade.”

Em que pese à preocupação com a transparência demonstrada e normatizada pelo legislador, competirá aos entes públicos cumprirem a sua parte divulgando as informações imprescindíveis para o fortalecimento do controle social. Por outro lado, ao cidadão caberá a atribuição de lançar mão das ferramentas da tecnologia da informação para exercer a “cibercidadania”.

Cidadania eletrônica

Segundo Limberguer (2006), “cibercidadania” foi o termo cunhado por Pérez Luño para destacar o valor de demonstrar aos indivíduos a importância de se beneficiarem da democratização da administração, buscando informações nos *sites* oficiais para exercitar a cidadania eletrônica com vistas a construir uma sociedade mais justa e solidária. Entretanto, este poderá constituir um desafio de difícil superação, já que, diante de aproximadamente três bilhões de endereços acessíveis na rede mundial de computadores, é provável que boa parte da sociedade tenha pouco interesse em buscar informações nos *sites* governamentais. Ademais, o problema se agrava quando agregamos os dados sobre a exclusão digital e reconhecemos que grande parte dos brasileiros ainda não tem acesso aos recursos tecnológicos que tanto poderiam contribuir para a fiscalização da administração pública. Parte desse problema poderá ser mitigada na medida em que as Escolas de Contas (ou de Governo) se proponham a abrir suas portas para todos aqueles que demonstrarem algum interesse com o acompanhamento da gestão pública. Palestras, seminários e *workshops* em escolas e universidades poderão produzir enorme efeito multiplicador além de oferecer instrumentos para que os cidadãos se conscientizem da importante tarefa de se tornarem os protagonistas do processo decisório, estabelecendo uma melhor aproximação com os gestores e com a classe política responsável pelas escolhas governamentais.

Reflexões finais

Se outrora a racionalidade dos procedimentos foi determinante para a modernização da Administração Pública, o presente aponta para a necessidade de conferir visibilidade à ação estatal e, mais do que isso, tornar compreensíveis os atos do governo para todos os cidadãos constituindo instrumentos imprescindíveis para o aprimoramento da gestão participativa proclamada em nossa Constituição Federal. Bem assim, se a corrupção sempre decorre de práticas dissimuladas onde se abrigam as condutas ilegais, a transparência das ações emerge como recurso disponível.

Sem a pretensão de esgotar o assunto nossa intenção foi mostrar que controle social e transparência se retroalimentam mutuamente. Portanto, quanto mais participativa for a sociedade, mais transparência será exigida dos governantes realimentando o engajamento dos cidadãos e o acompanhamento dos atos governamentais. Do contrário, quando a sociedade deixa de participar, o sigilo dos atos se transforma em regra e a pilhagem dos cofres públicos é a consequência alardeada nos noticiários. Desta forma, podemos asseverar que dentre as muitas ações a serem adotadas pelos órgãos governamentais para fortalecer o controle social, a observância das regras instituídas pela Lei Complementar nº 131/09 constituem iniciativas de grande relevância. Conferindo visibilidade aos atos de governo, muito mais do que dar cumprimento a um mandamento legal, os entes públicos estarão legitimando suas escolhas, já que estas poderão ser contestadas ou referendadas pelos cidadãos. Esta é a conclusão a que chegamos quando observamos que os países com maiores níveis de transparência são aqueles que se encontram nas melhores posições no *ranking* da corrupção. Logo, existe uma relação direta entre o controle social e a qualidade/quantidade da informação que os entes governamentais disponibilizam aos seus cidadãos, sendo exatamente esta combinação a principal responsável pela melhora nos processos de gestão e pela redução nos níveis de corrupção.

Este novo paradigma marcado pela gestão transparente pode facilmente ser alcançado por meio da utilização dos recursos tecnológicos. Não sem razão, na Lei Complementar nº 131/09 o legislador utilizou expressões como “em tempo real” e “em meios eletrônicos de acesso ao público”. Assim, pretende que o processo de fiscalização dos gastos públicos seja tempestivo e facilmente visualizado por todos, independente do local de onde estejam acessando a rede mundial de computadores. Se esses recursos, juntamente com os meios de participação que enumeramos anteriormente forem utilizados com responsabilidade pelos governos e pela sociedade, consolida-se a possibilidade de uma atuação direta dos cidadãos no acompanhamento dos gastos públicos e o controle social terá chances de transcender do sistema normativo para a realidade, em busca de um Brasil melhor para todos.

Referências

- AGUILLAR, Fernando Herren. Controle Social de serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ARENDT, Hannah. A condição humana. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 7ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. As ideologias do poder em crise. Brasília. Editora UNB, 1999.
- BOVERO, Michelangelo. Democracia y Derechos Fundamentales. Revista ISONOMIA, nº 16 abr 2002. Disponível em: < <http://www.cervantesvirtual.com> > acesso em: 10 maio de 2009.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 6ª ed., 2002.
- CARVALHO, José Murilo de. "Cidadania na encruzilhada". In: Bignotto, N. (org.). Pensar a República, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- CRETELLA JUNIOR, José. Direito administrativo comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. Revista trimestral de direito público. São Paulo: v. 1, 1993.
- DOWBOR, Ladislau. O que é o poder local? São Paulo: Brasiliense, 1995.
- FONSECA, Francisco, BEUTTENMULLER, Gustavo. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In GUEDES, Álvaro Martin (org.): Controle Social da Administração Pública, cenários, avanços e dilemas no Brasil. Rio de Janeiro : Cultura Acadêmica, 2007.

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

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

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

LIMBERGUER, Têmis. Transparência administrativa e novas tecnologias: O dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. Revista Bimestral de Interesse Público. nº 39 Porto Alegre, 2006.

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

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

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

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

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado do Paraná: Curitiba, Imprensa Oficial do Estado, ano 11, nº 6, dez, 1997.

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

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