

TRANSPARÊNCIA INFORMACIONAL ENQUANTO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA NA SOCIEDADE EM REDE¹

Maressa da Silva Monteiro (Cândido Mendes)

Maressa_dsimon@globomail.com

Bruna Moraes Marques (Uenf)

brunatombo@hotmail.com

Carlos Henrique Medeiros de Souza (Uenf)

chmsouza@gmail.com

Cristiana Barcelos da Silva (Uenf)

cristianabarcelos@gmail.com

RESUMO: O presente artigo aborda as práticas da *accountability* dentro do conceito de transparência que deve gerir as práticas relacionais entre os cidadãos e os gestores públicos. Há que se destacar a importância das tecnologias da informação como instrumento de efetivação para acompanhamento e fiscalização das práticas atribuídas e efetivadas pelo Administrador Público. Os sites da transparência têm se destacado como ferramentas essenciais para permitir o regular exercício da Democracia dentro do Estado Democrático de Direito, capaz de ensejar a obtenção da verdadeira Dignidade da Pessoa Humana por meio do fomento da consciência política da sociedade, por meio do ambiente cibernético.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência. Informação. Cidadania.

INTRODUÇÃO

Na concepção contemporânea sobre Democracia não existe somente o poder que o povo outorga ao administrador, o povo tem a prerrogativa de acompanhar, fiscalizar e participar a administração da coisa pública.

Não se pode negar que a Democracia está intimamente anelada a um governo transparente, vez que a transparência permite que o povo possa saber dos atos praticados, bem como denunciar aqueles que são ilegais ou padecem de algum vício.

Na atual sociedade brasileira tem havido uma intensa crise no que concerne aos valores éticos e morais no âmbito da administração pública, bem como aumento da descrença nas instituições públicas, dados os diversos escândalos, o que tem contribuído para que os brasileiros deem início a uma série de questionamentos a respeito da coisa pública e sua péssima condução/administração.

O artigo 37 da Constituição Federal de 1988 prevê o princípio da publicidade como um dos nortes para o administrador lidar com a coisa pública, estabelecendo-o ainda como instrumento de controle e fiscalização dos atos governamentais.

Deste modo, inegável é a importância da transparência pública nos dias de hoje, vez que somente através dela é que o povo pode, de fato, exercer seu direito de cidadania, contribuindo para inibir atos atentatórios à administração pública em geral.

O objetivo mor do presente artigo é trazer à tona a discussão sobre a necessidade da transparência em um Estado Democrático de Direito, bem como que a *accountability* é mais do que uma obrigação dos governantes, visando unicamente que o povo exerça seu

¹ *XIV EVIDOSOL e XI CILTEC-online-junho/2017 – <http://evidosol.textolivre.org>.

poder de fiscalização. No presente século, não se pode mais conviver com o sigilo generalizado, nem tão pouco à mercê da vontade tirânica dos governos, visto que é ao povo que se dirigem suas ações.

DESENVOLVIMENTO

Com a globalização e a existência do mundo em redes, surgiu uma nova geração de direitos fundamentais, a quarta, na qual são proclamados os Direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Esta geração, segundo alguns autores, traz direitos ligados à pluralidade.

Esta geração de direitos advém da globalização política, ela foi a responsável por introduzir tais direitos no ordenamento jurídico brasileiro.

O Direito à Democracia abrange tanto a democracia formal, que se refere à vontade da maioria, como eleições periódicas e alternância de poder, como a democracia substancial ou material, que abrange o sentido de democracia formal e engloba ainda a ideia de fruição de direitos fundamentais básicos por todos – inclusive para as minorias – assegurados na Constituição.

Melhor explicitando, a **democracia** hoje não deve ser vista apenas sob o aspecto formal, que seria a vontade da maioria, mas também sob o aspecto material (substancial, de conteúdo). Ao lado da vontade da maioria, entende-se que democracia é a proteção de direitos fundamentais, inclusive das minorias. Ou seja, nem sempre a vontade da maioria deve ser admitida no plano político. Quem tem o papel contra majoritário, defendendo os interesses das minorias é o Poder Judiciário. O Legislativo e o Executivo geralmente não tomam medidas impopulares, e isso acaba por prejudicar as minorias. O Estado Constitucional Democrático não pode admitir exclusões. A sociedade atual tem uma diversidade que deve ser respeitada; as diferenças têm que ser consideradas e respeitadas. Por isso o direito à democracia é tão importante.

O Estado, nos ensinamentos de Norberto Bobbio (1987), pressupõe a existência de dois grupos de personagens principais, quais sejam, o detentor do poder soberano, que é o povo ou sociedade civil e os gestores públicos, ou seja, aqueles a quem é transferido o poder que antes era da coletividade, para que governem e cuidem da máquina pública em nome da coletividade, em linhas gerais, é entre estes dois personagens que há relação de governança pública, na qual o povo assume a figura de governado e os gestores públicos, governantes.

A governança tem como principais princípios o da transparência e o da *accountability*, que visam a promoção/instituição de um ambiente de controle e acompanhamento da gestão da *res* pública por parte dos delegatários do poder. A adoção de tal sistema e princípios, garante uma aproximação entre gestores e geridos.

Neste sentido, de acordo com Bezerra (2011), pode-se conceituar governança pública como o conjunto de princípios e ações, que visam o alcance da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública, bem como de seus resultados, por meio de um maior e melhor controle das atividades governamentais, em que se promove a transparência de tais atividades e a prestação de contas responsável (*accountability*).

Deste modo, a transparência pressupõe a acessibilidade da informação por parte do povo, bem como a responsabilização daqueles que implementaram o ato ou medida, o objeto da informação.

Conforme os ensinamentos de Aló (2009), a transparência pressupõe a informação transmitida seja confiável, objetiva, completa, acessível a todos, compreensível por todos, bem como transmitida por meios abertos de comunicação.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, através de seu artigo 1º, §1º, estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, o que fundamentou o modo pelo qual o Estado deveria ser gerido, ou seja, através da delegação do poder da coletividade (povo) a um representante, que exerce o poder em nome da coletividade.

Diante desta previsão legal, nítido é o fato de que o Estado existe para o povo e não o povo para o Estado e, por tal motivo, é que o princípio da transparência se torna imprescindível à sociedade atual, pois o delegatário do poder deve, ao mesmo tempo, dar publicidade a seus atos e ações para que o povo possa acessar, julgar e criticar suas ações, uma vez que a fiscalização realizada pelo cidadão se apresenta como a mais viável, visto que o bem estar da coletividade é o objetivo superior do Estado.

A relação existente entre Estado e os integrantes do povo, ou seja, o ser humano, é de cidadania, de pertencimento, ou seja, um ser humano é juridicamente vinculado a uma pátria, veja-se a definição de Pinsky (2003, p. 10) sobre cidadania:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

Não há dúvidas que direitos civis, políticos e sociais devem ser compreendidos como geradores de futuras situações jurídicas particulares em que, essencialmente, alguém necessita ter deveres que assegurem o exercício integral desses direitos.

Surge, então, um problema no que concerne ao exercício desses direitos, tendo em vista que, muitas vezes, a conservação dos bens e direitos comuns a toda a sociedade requer uma certa postura a ser exercida pelos seus titulares.

Para Manzini-Covre (2006, p. 10/11):

As pessoas tendem a pensar a cidadania apenas em termos dos direitos a receber, negligenciando o fato de que elas próprias podem ser o agente da existência desses direitos. Acabam por revelar os deveres que lhes cabem, omitindo-se no sentido de serem também, de alguma forma, parte do governo, ou seja, é preciso trabalhar para conquistar esses direitos. Em vez de meros receptores, são acima de tudo sujeitos daquilo que podem conquistar. Se existe um problema em seu bairro ou em sua rua, por exemplo, não se deve esperar que a solução venha espontaneamente. É preciso que os moradores se organizem e busquem uma solução capaz de atingir vários níveis, entre eles o de pressionar os órgãos governamentais competentes.

Sabe-se que o conceito de solidariedade é essencial para o exercício pleno da cidadania, Comparato (2006, p. 577) explica que solidariedade:

é o fecho de abóbada do sistema de princípios éticos, pois complementa e aperfeiçoa a liberdade, a igualdade e a segurança. Enquanto a liberdade e a igualdade põem as pessoas umas diante das outras, a solidariedade as reúne, todas, no seio de uma mesma comunidade. Na perspectiva da igualdade e da liberdade, cada qual reivindica o que lhe é próprio. No plano da solidariedade, todos são convocados a defender o que lhes é comum. Quanto à segurança, ela só pode realizar-se em sua plenitude quando cada qual zela pelo bem de todos, e a sociedade, pelo bem de cada um dos seus membros.

Apesar do exposto e da importância da solidariedade, é de extrema importância que o Estado faça sua parte para que a cidadania seja de fato exercida ou exercível.

Um das hipóteses em que a cidadania pode e deve ser exercida pelo cidadão é através da fiscalização e o controle das ações governamentais, ocorre que, para tanto, necessário é que o Estado promova a transparência de suas ações para que o povo não somente tenha acesso, mas que também possa criticá-las.

Esta possibilidade de acessar, criticar/julgar as ações governamentais é chamada de controle social, que é a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas ações ou processos governamentais, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração desses planos de ação. A sociedade também deve acompanhar avaliando os objetivos, processos e resultados.

O controle social é uma conquista da sociedade civil, um instrumento e uma expressão de democracia e de cidadania, as meninas dos olhos do Estado Democrático de Direito.

Todos os conceitos acima estão intimamente anelados. Para que a democracia seja exercida, necessário é que as ações governamentais tenham publicidade, pois quando públicas, o povo pode fiscalizá-las, transpormando, pois, a democracia num Direito exercitável, e não somente uma promessa de exercício.

Quando o povo exerce o controle social através do acesso às ações governamentais, este além de estar exercendo sua cidadania, também está, de acordo com Sacramento (2007), contribuindo para com a redução da corrupção no âmbito da administração pública.

Com a possibilidade de ter acesso e, por conseguinte, fiscalizar as ações governamentais, nasce para os cidadãos um incentivo a participarem das tomadas de decisões que lhe afetam ou afetam a seus pares, o que, com o passar dos anos, se tornará um hábito nacional e, assim, contribuirá para com a transformação do pensamento político sobre os verdadeiros detentores do poder.

Neste sentido, Bobbio esclarece que a publicidade e transparência da gestão pública é contrária à teoria Arcana Imperi, teoria esta que era dominante na época dos reinados absolutos, segundo a qual, quando mais as ações do monarca estivessem escondidas do povo, mais se pareceriam com a divindade divina invisível.

Quando os governantes não dão publicidade a suas ações ou esconde-as dos olhos do povo, este está reafirmando e fortalecendo seu autoritarismo. Via na qual a transparência e publicidade andam ao contrário, buscando o reforço da soberania popular, bem com evitar o pensamento autoritarista.

A não publicidade das medidas ou ações governamentais configuram artimanhas sutis que enfraquecem o poder do povo e contribuem para que o abismo entre governantes e governados, aumente cada vez mais. Essa prática é incompatível com o Estado Democrático de Direito instituído na Constituição Federal de 1988, visto que reforça o autoritarismo, característica esta que foi, em tese, abolida, mas que continua a existir nos bastidores do poder.

A Constituição Federal de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro práticas de transparência das ações governamentais. Tal introdução se deu com o art. 37 que assim preceitua:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

O dispositivo legal acima transcrito demonstra a preocupação do constituinte em sancionar a participação da sociedade civil quanto aos processos de tomada de decisão.

Além da Constituição Federal de 1988, tem-se a Lei 9.755/98, em que fica disposta a determinação da criação de uma página na rede mundial de computadores, pelo Tribunal de Contas da União, com a finalidade precípua de divulgar as informações e dados.

É de clareza solar a contribuição positiva que o avanço das tecnologias da informação acarretaram, visto que facilitam a integração entre diversas bases de dados, bem

como porque os modos e meios pelos quais as informações podem ser transmitidas atualmente, facilitam muito o acesso e o controle das medidas governamentais pelo povo.

Nesta mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar 101 de 2000 veio para reforçar a necessidade de serem implementadas ações no sentido de dar mais transparência às medidas estatais. No art. 1º, § 1º da referida lei, estabeleceu-se o seguinte: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas”.

Esta Lei surgiu para que os gastos públicos fossem disciplinados, bem como para que a ideia da transparência pudesse ser difundida no âmbito da gestão fiscal, visando uma maior efetividade do princípio da publicidade, que norteia a Administração Pública.

A transparência é mais abrangente que a publicidade, pois a publicidade somente pressupõe a publicação do ato, sem respeito aos requisitos que mais acima elencamos, quais sejam, informação confiável, objetiva, completa, acessível a todos, compreensível por todos, bem como transmitida por meios abertos de comunicação. Ao contrário, a transparência deve preencher estes requisitos, visto que somente com a presença de todos os elementos acima mencionados é que a administração tornou uma determinada informação transparente.

De acordo com os ensinamentos de Platt Neto (2007) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população”.

O decreto presidencial nº. 5.482/05, dispôs a respeito da divulgação de dados e informações por parte das entidades e órgãos da Administração Pública federal pela internet. Este decreto consagrou de modo aprofundado a transparência pública, pois previu que cada entidade ou órgão da Administração Pública Federal criasse, alimentasse e mantivesse um portal próprio no âmbito da internet, para que as informações relacionadas à execução orçamentária e financeira, licitações, contratos e convênios.

Em âmbito nacional e com a finalidade de regulamentar o acesso à informação, previsto nos arts. 5º; 37, § 3º, inciso II e 216, todos da Constituição Federal de 1988, foi promulgada, em 2011, a Lei 12.527, onde fica regulado e assegurado o acesso à informação, enquanto direito fundamental.

A referida Lei, estabelece que o Direito a informação pressupõe dos órgãos ou entidades públicas uma ação positiva no sentido de disponibilizar informações para acesso dos integrantes do povo, desde que respeitem aos preceitos constitucionais.

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.

Como vê-se, no Brasil, atualmente, existem diversas leis que incentivam a transparência pública quanto aos atos, medidas e ações da Administração Pública. No entanto, a evolução até aqui existente não permite a conclusão de que chegou-se a um patamar suficiente, muito pelo contrário, existem muito degraus a serem alcançados para que o cidadão tenha uma administração pública transparente.

É uma necessidade que todos os poderes da república (Executivo, Legislativo e Judiciário) sejam transparentes, e do mesmo modo todos os órgão ou entidades públicos,

visando permitir ao cidadão brasileiro exercer sua cidadania através da fiscalização dos atos do administrador.

CONCLUSÃO

Diante de todas as informações trazidas à baila, pode-se verificar que a evolução principiológica, apesar de lenta, tem sido gradual. O povo brasileiro tem despertado para o fato que a fiscalização dos governantes não é só uma possibilidade, mas também um dever seu, vez que o futuro de toda a pátria brasileira depende disso.

A Democracia, a cidadania, a transparência informacional, o Direito à informação e a fiscalização das ações Estatais compõe, a uma, um corpo de Direitos que, atualmente, são imprescindíveis à sociedade brasileira, visto que somente com este corpo é que o povo pode conscientizar os governantes de eles são meros detentores temporários do poder, devendo trabalhar para o bem da coletividade e não pelos próprios interesses.

Frise-se que a transparência, como visto acima, se trata de um dos meios da concretização da cidadania, pois através dela o liame que une o detentor do poder (povo) do mero possuidor (gestor/administrador), reforçando a ideia de estes são meros servidores daqueles.

Infelizmente, enquanto o povo não despertar do sono profundo porque passa e se levantar de seu berço esplêndido, nada mudará, tendo em vista que muitos dos integrantes do povo ainda acreditam que o governante é uma espécie de divindade, cuja obrigação é lutar pelos próprios interesses, quando o correto é que governantes representem o interesse do povo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ALÓ, Claudia Cappelli; LEITE, Julio Cesar Sampaio do Prado. Uma Abordagem para Transparência em Processos Organizacionais Utilizando Aspectos. 2009. 328f. Tese (Doutorado em Ciências - Informática) Departamento de Informática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BEZERRA, André Luiz Villagem. Governança no setor público: a decadência dos relatórios de gestão do Poder Executivo Municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança. Rio de Janeiro. 2011.

BOBBIO, Norberto. Estado governo; por uma teoria geral da política. 14 ° edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 22/03/2017.

BRASIL, Lei 12.527/11. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 22/03/2017. Acesso em 22/03/2017.

BRASIL, Decreto 5.482/05. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm. Acesso em 29/03/2017.

Brasil, Lei 9.755/98. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm. Acesso em 29/03/2017.

BRASIL, Lei Complementar 101/00. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 29/03/2017.

COMPARATO, Fábio Konder. Ética: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. O que é cidadania. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PINSKY, Jaime. Introdução. In: Jaime; PINSKY. Carla Bassanezi. História da Cidadania. São Paulo: Contexto, 2003.

PLATT NETO, Orion Augusto et. al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*. Belo Horizonte, v. 18, n. 01, p. 75-94, jan./mar. 2007.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. *Revista de Contabilidade da UFBA*, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007.