

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

MOACIR MACHADO RODRIGUES

**TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO MEIO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO.**

São Luís
2015

MOACIR MACHADO RODRIGUES

**TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO MEIO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO.**

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão – UFMA, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.^o. Msc. José de Ribamar
Caldas Furtado.

São Luís
2015

Rodrigues, Moacir Machado.

Transparência fiscal como meio de acesso à informação no governo do estado do Maranhão/Moacir Machado Rodrigues. - São Luís, 2015.

75 f.

Orientador: José de Ribamar Caldas Furtado.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2015.

1. Transparência fiscal – Governo do Estado do Maranhão. 2. Acesso à informação pública. 3. Gastos públicos – Controle. 4. Controle Social.
I. Título.

CDU: 35.073.526(812.1)

MOACIR MACHADO RODRIGUES

**TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO MEIO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO.**

Monografia apresentada ao curso de
Direito da Universidade Federal do
Maranhão – UFMA, para obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Aprovação em: ____ / ____ / ____

Prof. Msc. José de Ribamar Caldas Furtado
Orientador

1º EXAMINADOR

2º EXAMINADOR

Aos meus amados pais, José e
Conceição, pela força e
constante incentivo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me dado forças, iluminando meu caminho e ter me permitido chegar até aqui.

Aos meus pais, José Rodrigues e Conceição Machado, por todo o amor, incentivo, carinho e dedicação que sempre tiveram comigo. Obrigado por tudo. Vocês são parte essencial deste sonho.

Aos meus irmãos, Angelina, Marília, José Guedes e Rafael, por todos os momentos felizes compartilhados, risos e abraços. Vocês são especiais para mim.

Obrigado tia Sebastiana por estar sempre presente, pelos cuidados e carinho desde a maternidade até aqui.

Ao professor Caldas Furtado, pela orientação, confiança, ensinamentos e dedicação no auxílio à concretização dessa monografia. Muito obrigado!

Aos meus grandes parceiros e amigos que me acompanham há bastante tempo: Ana Jéssica, Ana Paula Veloso, Alzira Brito, Germana, Karla Carvalho, Laécio Gil, Mariana Costa, Lisiane Alves e Rafael Verde.

Aos amigos que fiz durante o curso pela amizade que construímos em particular aqueles que estavam sempre ao meu lado (Ana Paula Paixão, Jéssica Rocha, Deisiane, Joana, Laís, Liz, Marcela, Marx, Samantha, Clarianne). Por todos os momentos compartilhados durante esses cinco anos meu especial agradecimento.

Um especial obrigado aos meus amigos da UEMA: Alléssio, Arthur Santos, Bruna Matos, Nádia, Elyelthon, João Ricardo, Rafael de Abreu, Thália Martins, Ivanildo, Eduardo, David, Wesley Moura e Kamilla Roberta. Agradeço também à “Top turma do Divino”. Vocês tornaram a minha caminhada mais feliz.

Agradeço também por todas as vivências nestes anos, as desafiantes, as felizes, aquelas que quase me fizeram desistir, mas que foram importantes para me deixar mais forte e competitivo para enfrentar o mundo corporativo.

A todos que fizeram parte da minha vida durante esta caminhada e que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização e concretização deste trabalho.

“O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.”

Guimarães Rosa

RESUMO

A transparência estimula a publicação da informação oportuna, evidenciando o processo de planejamento orçamentário e dando visibilidade ao percurso percorrido pelo dinheiro público. A transparência fiscal orienta o cidadão a avaliar a gestão, evitando os riscos e possíveis malversações capazes de lesar o patrimônio público. Assim, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais, na medida em que o acesso à informação poderá auxiliar na construção de uma sociedade com direitos fundamentais mais protegidos, com gestões públicas mais transparentes e eficazes, refletindo em uma população mais consciente de seus direitos, contribuindo para a consolidação da democracia. Dessa forma, neste trabalho, examinou-se a transparência fiscal divulgada, eletronicamente, no portal do governo do estado do Maranhão, a fim de verificar se ela proporciona à sociedade o controle dos gastos públicos. Este estudo compreendeu pesquisa bibliográfica, bem como levantamento em sites do governo do Maranhão. Os resultados alcançados conduziram a constatação de que as informações disponibilizadas pelo governo não atendem plenamente as imposições legais, não elucidam a efetividade das ações governamentais e não atendem aos requisitos de tempestividade e utilidade para o cidadão, portanto, não possibilitam à sociedade o controle dos gastos públicos.

Palavras-chave: Transparência fiscal. Acesso à informação pública. Controle Social.

ABSTRACT

Transparency stimulates the publication of information evidencing the process of budget planning and giving visibility to the path pursued for public money. The Fiscal Transparency guides the citizens to evaluate the management, avoiding the risks and possible corruption able to cause prejudice public ownership. Efforts have been employed more often in an effort to promote greater transparency in government actions, to the extent that access to information can assist in building a society with more protected fundamental rights , more transparent and efficient public administrations, reflecting a more conscious population of their rights , contributing to the consolidation of democracy .The published fiscal transparency was verified, electronically on the website of the State of Maranhão provides to the society the control of public spending. This study understood its bibliographic research, like then lifting by Government do Maranhão websites. The results achieved led to the information provided by the government do not take account the legal requirements, do not elucidate the effectiveness of government actions and do not meet requirements of timeliness and usefulness to citizens, so it does not enable to the society to control public spending.

Keywords: Fiscal Transparency. Access to public information. Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 01- Modelo de investigação de transparência fiscal eletrônica do sítio de transparência do Governo do Maranhão.

Quadro 02 - Relatórios disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo, Maranhão.

Figura 01 – Escala Brasil Transparente.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	- Artigo
Arts.	- Artigos
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC	- Lei Complementar
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
PC	- Prestação de Contas
PIB	- Produto Interno Bruto
PPA	- Plano Plurianual
RGF	- Relatório de Gestão Fiscal
RREO	- Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	16
2.1 Considerações iniciais.....	16
2.2 Transparência na Administração Pública	20
2.3 A Transparência fiscal	22
2.4 O controle social	30
3 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA	35
3.1 O acesso à informação pública como direito fundamental	37
3.2 Lei de acesso à informação pública como meio de transparência.....	39
3.3 Abordagens e possibilidades da Lei 12527/2011	42
4 TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO MEIO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO	48
4.1 Metodologia da pesquisa.....	48
4.2 Resultados da pesquisa	49
4.2.1 Ocorrência da transparência fiscal via internet.....	50
4.2.2 Apresentação e análise dos dados	60
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
5.1 Resposta ao problema	65
5.2 Limitações à pesquisa	67
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

Sabe-se que a informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta, sendo que as sociedades democráticas devem dispor de ampla gama de mecanismos participativos. Dessa forma, participação efetiva em todos os níveis depende do acesso à informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova cultura ao permitir o acompanhamento de ações do Estado pelos cidadãos por meio do emprego de instrumentos legais. Isto tornou possível a construção de mecanismos de relevância social, baseados na responsabilização de agentes públicos através da prestação de contas. E um desses mecanismos refere-se à transparência de informações acerca da gestão fiscal responsável, relativa à correta aplicação dos recursos públicos.

O objetivo da transparência é revolucionar a gestão fiscal, tornando-a valioso instrumento para a sociedade, e fazendo predominar o desejo desta, no sentido de saber como e onde o dinheiro é utilizado. Evitar-se-ão, assim, atos impróprios e distorções de atribuições ao Estado.

O uso da transparência, pelo cliente interno e externo, aumentará o dever de cada gestor à medida que o obrigará a fornecer informações compreensíveis e de fácil acesso da sua gestão para a sociedade. Isso significará que o gestor público deverá comunicar-se com o cidadão, mostrando-lhe dados úteis e, em contrapartida, proporcionar-lhe o controle das finanças públicas, além de tornar público e notório os resultados ganhos com os recursos alocados.

Com a execução de uma gestão fiscal mais próxima ao cidadão, à tomada de decisão se tornará mais assertiva, uma vez que deverão ser disponibilizados em tempo real, dados que, de fato, possam traduzir as ações da gestão. Assim, quanto mais atuante e mais democrático for o gestor público, mais transparentes e mais efetivos serão os seus atos de gestão.

A transparência dos atos governamentais ganhou evidência com a edição da Lei Complementar (LC) nº 101 de 04.05.2000, intitulada como Lei de

Responsabilidade Fiscal. Seu objetivo foi mudar o comportamento relacionado à gestão dos recursos públicos e apontar rumos corretos para administração pública brasileira ao incentivar o acompanhamento da arrecadação das receitas e da realização das despesas públicas, inclusive em meio eletrônico, de acesso público, bem como responsabilizar os gestores que descumprirem as suas normas.

O regramento legal impõe aos gestores públicos que suas ações e suas atividades gerenciais sejam difundidas com clareza, objetividade e simplicidade, de modo que o cidadão as compreenda e possa exercer o controle dessas ações governamentais.

O caráter inovador da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou o exercício da transparência possível em decorrência de mecanismos previstos no Artigo 48. Desta forma, a lei estabeleceu prioridades ao Governo, ao implantar uma nova maneira de gerir os recursos, ao contextualizar as demandas governamentais com as necessidades da sociedade, permitindo ao cidadão maior engajamento para compreender e contextualizar sua realidade, exercendo a cidadania ao escolher dirigentes éticos e responsáveis, comprometidos com os anseios sociais.

Recentemente a Lei Complementar (LC) nº 101/2000 foi modificada pela Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, conhecida como Lei da Transparência. Esta incrementou o Artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) incluindo dispositivos que ampliaram o instituto da transparência das ações governamental, por meio eletrônico.

Sob esse fundamento, surge a questão a ser examinada: a transparência fiscal eletrônica como meio de acesso à informação efetivada pelo Governo do Estado do Maranhão possibilita à sociedade o controle dos gastos públicos?

A pesquisa visa avaliar o portal de transparência do Estado do Maranhão, demonstrando se as informações contidas no sítio governamental estarão disponibilizadas de forma simplificada e de fácil acesso ao cidadão.

O termo simplificado, nesta pesquisa, deverá ser entendido como a maneira de tornar os documentos legalmente estruturados e em versões de fácil compreensão ao cidadão comum, conforme o Art. 48 da Lei Complementar nº101/2000.

O objetivo final deste trabalho é averiguar se o Governo do Estado do Maranhão disponibiliza acesso às informações acerca da gestão de receitas e despesas para a sociedade, por meio eletrônico, conforme determina os preceitos legais da transparência fiscal.

Os objetivos intermediários foram determinados da seguinte forma:

- a) Verificar se os instrumentos de transparência fiscal, adotados pelo Governo do Maranhão, estão em consonância com a legislação brasileira vigente;
- b) Investigar se há inovações nos instrumentos de transparência fiscal em relação aos imperativos legais;
- c) Analisar se tais instrumentos como meio de acesso à informação atendem ao exercício do controle social.

O tema é vasto e não há intenção, aqui, de esgotá-lo na sua totalidade. Antes, objetiva-se traçar um viés elucidativo ao qual, cuidando de uma dimensão a fim de conhecer melhor a transparência fiscal no sítio do Governo do Maranhão.

O conhecimento de finanças públicas concorrerá para o fortalecimento da Democracia e aumentará a eficiência dos gastos públicos, prevenindo-se e combatendo-se a corrupção.

Sendo assim, justifica-se este estudo tendo em vista que é preciso, cada vez mais, haver clareza de como se realiza o processo de transparência previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no órgão pesquisado. Processo, ainda, desconhecido de muitos. Destarte, pretende-se trazer para discussão tema como a *accountability* governamental e o modo como ocorre o controle dos atos e das contas da gestão pública.

Com o propósito de incentivar o alcance dos objetivos propostos, essa monografia apresenta-se estruturada em cinco capítulos: o primeiro dedicado à introdução, sendo apresentada a visão geral do tema, a exposição do problema, a justificativa, os objetivos, e por fim a estrutura do trabalho.

O capítulo 2 traz referências teóricas sobre a transparência na Administração Pública; transparência fiscal; lei de acesso à informação e controle social. O capítulo 3 compreende a apresentação de conceitos e perspectivas de diferentes autores sobre os temas: acesso à informação pública como direito

fundamental; lei de acesso à informação pública como meio de transparência; abordagens e possibilidades da Lei 12527/2011.

O capítulo 4 apresenta a metodologia utilizada na pesquisa deste trabalho, discorrendo ainda sobre a apresentação e análise dos dados coletados durante a pesquisa, realizada no portal da transparência do Estado do Maranhão, com o intuito de responder ao questionamento inicial.

E por fim, serão apresentadas as considerações finais que discorrem sobre a apresentação e análise dos dados coletados durante a pesquisa.

2 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Esta seção trata do referencial teórico que embasou a pesquisa e enfoca temas necessários para o desenvolvimento do estudo. Primeiramente, são realizadas considerações iniciais sobre o tema, relacionadas à transparência pública. Em seguida, são apresentados conceitos sobre a transparência na Administração Pública, a transparência fiscal e, finalmente, sobre o controle social.

2.1 Considerações iniciais

A ideia da transparência consiste em algo que se deixa atravessar pela luz. A sua lógica baseia-se em preceitos éticos e a sua essência revela, de maneira aberta, como funciona a qualidade da informação que deverá chegar ao conhecimento da sociedade para o fortalecimento da Democracia.

A transparência poderá ser mensurada pela forma como são tomadas as decisões, sejam elas democráticas participativas, sejam centralizadas e autoritárias; sejam ainda, pela eficácia dos canais de interação do Governo com a comunidade, quais sejam aqueles que possibilitarão a participação dos cidadãos nas Políticas Públicas, questionando, sugerindo, monitorando, divulgando ou mobilizando (TEIXEIRA, 2006).

Sendo assim, no processo de consolidação de uma gestão fiscal responsável, caberá ao Estado ao dispor de meios para que o cidadão exerça a fiscalização, ao tornar públicas as ações dos órgãos e entidades, de forma que se possa criar uma cultura da transparência e todos obtenham as informações que

julgarem necessárias e, ainda, que sejam capazes de compreendê-las e utilizá-las para o atendimento aos interesses coletivos.

Isso significará que a transparência não se limitará ao ato de veicular dados: ela, também, estimulará a educação política do cidadão ao possibilitar que este demande dos agentes públicos a prática do diálogo, no sentido de se julgar a gestão e comparar os resultados produzidos.

Destarte, pode-se afirmar que a transparência adequada é resultante de um estado de confiança estabelecido tanto nas relações internas como nas relações externas, pois, mais do que a obrigação de informar, impostas por disposições legais ou normativas, deve haver o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam do interesse das mesmas. Logo, a informação não deverá restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor, inclusive os elementos intangíveis (SANTANA JUNIOR; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009).

A Constituição Federal em vigor não deixou lacunas para a administração pública em relação à temática transparência, quando foi determinada a irrestrita observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na gestão pública brasileira (Art. 37, CRF/88).

A obediência à aplicação integral desses princípios pelos governos brasileiros pressupõe a adoção de uma política eficaz de divulgação dos atos praticados pela gestão.

Contudo, a simples divulgação desses atos de gestão não se traduzirá em atendimento do requisito de transparência. É preciso que seja declarado que a transparência não constitui apenas um sinônimo de clareza, mas deverá considerar as exigências de simplicidade, compreensibilidade e acessibilidade.

Assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988, Título II, Capítulo I, Artigo 5º, inciso XXXIII, o acesso a informações públicas é um direito fundamental garantido a todos os cidadãos:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2008, p. 17).

Além disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece a publicidade como um dos princípios a serem obedecidos pela administração pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência (BRASIL, 2008).

Partilhando desta ideia, Martins Júnior (2010, p. 37) infere ser “a publicidade um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo”, conferindo assim, certeza a condutas estatais e segurança aos administrados.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por este e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido cada vez mais reconhecido como um direito fundamental por importantes organismos da comunidade internacional em várias partes do mundo, como pode ser observado nos trechos de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil.

Lopes (2007, p. 9) destaca que “o acesso à informação pública não é simplesmente o provimento de informações acerca do funcionamento do governo à população”. Segundo o autor é bem mais que isso: políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.

Desta forma, para o autor (2007), faz-se necessário não apenas prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública.

Assim, a prática da transparência, como um instrumento de tomada de decisão, é um dever do Estado. E o seu emprego demonstra o nível de amadurecimento do Governo, no sentido de propagar os atos de gestão. Essa atitude expressa a vontade governamental em estabelecer como premissa o acesso de igual valor à informação pública, propiciando ao cidadão a formação de opinião ao avaliar os mecanismos de gestão e, como também, avaliar os responsáveis pela administração.

Essa postura dará à sociedade uma visão crítica indispensável para influenciar a sua ação perante o governo, exigindo um nível mais elevado dos serviços públicos oferecidos. Dessa maneira, será criada uma instrução positiva na qual o governo sinta-se, mais e mais, compelido a tornar-se entendido aos olhos do cidadão, e este se sinta corresponsável pelos resultados obtidos pelo governo.

Dessa maneira, o desejo de transparência na Gestão Pública brasileira residirá no fato de o Governo tornar a informação sobre as suas atividades conhecida, de forma tempestiva e segura, tais como o estado financeiro e o desempenho medido através das tomadas as decisões, em meios de fácil acesso ao cidadão.

Ao assegurar a qualidade da informação disponível para acesso universal, fortalecer-se-ão não apenas a Democracia, mas também o combate à corrupção, pois a informação é a principal arma da sociedade. É um antídoto contra as ações de corrupção, uma vez que a informação disponível, de forma tempestiva, permite o controle das ações dos governantes pelos governados, especialmente no tocante a aplicação dos recursos públicos, quando permite averiguar se a gestão dos recursos está atendendo ao interesse público, mecanismo indutor de conduta responsável no exercício da gestão pública.

A transparência assume, então, a incumbência de oferecer subsídios para o exercício da cidadania. Por meio dela, o cidadão visualizará a estrutura do planejamento e do orçamento público, de modo compreensível, e conjugará informações integrais com a intenção de assegurar o retorno de impostos pagos através de políticas públicas sérias.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do Poder Público não é uma tarefa fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos atualmente disponíveis. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma acertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

A transparência é um dos princípios da Governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança.

Governar com transparência aumentará a eficiência dos governos (ABRAMO, 2002). Ela representará um aspecto fundamental para a prática da

boa governança. Sua ação proporciona ao cidadão a contextualização da informação pertinente à administração direta e indireta, ampliando discussões e transformando as relações dos governantes com os cidadãos, dinamizando a prestação dos serviços públicos com foco na acessibilidade.

2.2 Transparência na Administração Pública

Historicamente, afirma-se que a preocupação com transparência na administração pública remonta há meio século, com a implementação da administração pública gerencial na Grã-Bretanha, sendo na década de 90 que esse conceito ganhou expressão social, passando a integrar a agenda governamental.

Premchand (1998), partindo de um prisma mais econômico do que político, descreve como fazendo parte das características que devem prevalecer na administração pública, o fato de existirem agências estatais menores e mais flexíveis, transparência na gestão, padrões éticos públicos bem definidos para burocratas e para políticos.

Como reforça o autor, a transparência está ligada a ampla publicação de estatísticas e resultados, com processos orçamentários claros, com detalhamento dos indicadores de desempenho e resultados estabelecendo-se metas a serem alcançadas, além da utilização de sistemas eletrônicos de contabilidade pública. Transparência é uma noção que não estava conceitualmente no horizonte dos modernos. São os contemporâneos que a atribuem um valor, uma qualidade, daquilo que se deixa atravessar pela luz.

Transparente, neste sentido, significa translúcido, aquilo que se deixa iluminar e que, portanto, se deixa perceber, conhecer, permitindo a alusão dos dois termos à apreensão, respectivamente, pelos sentidos e pela razão. Por isso é que pode se considerar a transparência como uma condição requerida pela razão.

Neste sentido se conecta com conhecimento dando margem à informação, sendo esta a chave para entender como a transparência se articula com o mundo contemporâneo (GOMES FILHO, 2005).

Conforme o autor, a preocupação com transparência parece ser mais recente, em que pese o fato de que para a administração pública, resgatando o

conflito de agência, esta obrigação estaria sempre presente, por ser este o pacto existente com a sociedade. Como afirma o próprio autor “a transparência não deve ser incumbência de alguns gestores do órgão público, mas sim uma política organizacional, tendo em vista o relacionamento, seja com o ambiente externo, seja internamente, dentro da estrutura hierárquica do órgão público” (GOMES FILHO, 2005; p. 7).

Ticoll & Tapscott (2004) definem a transparência administrativa como ligada ao processo de democratização do acesso às informações, em contrapartida ao sigilo das mesmas, indica o posicionamento do poder local face às demandas da coletividade. O acesso à informação de boa qualidade é um pré-requisito para o exercício da cidadania e condição essencial para que os problemas socioeconômicos sejam debatidos e resolvidos no convívio democrático entre os grupos sociais.

Para Kondo *et. al.* (2002, p. 60) os princípios chave relacionados à transparência pública incluem:

“Normas Éticas - os detentores de cargos públicos agirão com honestidade e manterão os mais altos padrões éticos de modo que a confiança pública e a confiança na integridade, na objetividade e na imparcialidade do governo sejam conservadas e melhoradas;

Escrutínio Público - os detentores de cargos públicos realizarão suas funções oficiais e conduzirão seus assuntos particulares de maneira que suportem o mais rigoroso escrutínio público, uma obrigação que vai além de simplesmente agir dentro da lei

Interesse Público - os detentores de cargos públicos conduzirão seus assuntos particulares de maneira a prevenir o surgimento de conflitos reais, potenciais ou aparentes.”

Importa registrar que estes princípios, por seu turno, são macro direcionadores da conduta pública transparente, vez que têm seu fundamento no conjunto de normas éticas, que contribuem no direcionamento da atuação diária dos agentes públicos, o chamado escrutínio público. Este último, por sua vez, tem seu fundamento na separação do que é a atuação pública e privada, no sentido de que tendo como respaldo o que determina a lei, o agente público, mais que isso, tem o poder-dever de atuar conforme a necessidade de sua função pública, e por fim o interesse público.

Kondo *et. al.* (2002) demonstra ainda que podem ser definidos princípios para uma gestão orçamentária transparente e eficiente, considerando que o orçamento é a peça principal de execução dos interesses públicos, é

necessário que seja abrangente, refletindo todas as receitas e despesas, utilizando-se de um sistema automatizado e integrado, com estrutura legal conhecidas por todos, baseados em planos plurianuais, aberto à sociedade civil (Governo eletrônico baseado na internet).

Para que se alcance este patamar, devem ser observados os princípios de: *responsabilização* (com linhas claras de responsabilidade e integração sistemática entre objetivos, normas, orçamento anual e plano plurianual) e *direcionamento para resultado e desempenho* (onde os produtos devem ser relacionados aos objetivos da sociedade, com indicadores de desempenho estáveis, limitados, oportunos e mensuráveis).

Neste sentido orienta que as iniciativas para construir um governo aberto e melhorar a responsabilização e a transparência da administração pública são reforçadas por escrutínio público forte baseado em disposições legais sólidas para garantir o acesso à informação, à participação pública, conscientização dos cidadãos e oficiais públicos (KONDO *et. al.*, 2002).

Cabe o registro fomentado por Gomes Filho (2005), quando retrata que a transparência pública não se confunde com o princípio da publicidade, que fundamenta o Estado de direito, tendo noções distintas, pois ainda que a publicidade garanta ao poder público certa transparência, para atender a publicidade é feita a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Para o autor a transparência está mais conectada com uma atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é.

2.3 A transparência fiscal

A transparência fiscal é um componente de boa governança e o seu exercício objetiva mensurar o desempenho da gestão frente à condução ao equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Ela também institui um controle rígido e oportuno ao atribuir responsabilidades ao gestor e submeter seu desempenho à apreciação regular da sociedade no cumprimento do seu dever.

Segundo o FMI (*apud* PORTO, CASTRO et al, 2006) a transparência fiscal focaliza a definição clara de funções e responsabilidades.

A transparência fiscal faz com que as autoridades encarregadas da elaboração e implementação das políticas fiscais se tornem mais responsáveis pelos seus atos. Com o resultado, têm-se políticas fiscais mais fortes e mais dignas de crédito, merecedoras de apoio de um público bem informado; acesso aos mercados de capitais internos e internacionais em condições mais favoráveis; e a redução da incidência e gravidade das crises.

Pela transparência fiscal, também, se cataloga a divulgação irrestrita, sistemática e tempestiva de todas as informações série de melhores práticas referentes aos principais relatórios orçamentários, divulgação de dados específicos, qualidade e integridade (OCDE, 2001).

Com a finalidade de fixar a transparência na Administração Pública, foram estabelecidos mecanismos de responsabilização para a gestão fiscal, no sentido de aprimorar a transparência no país e determinar ao próprio administrador sujeição às normas que orientaram as finanças públicas. Cruz, Silva e Santos (2009) explicam que a transparência deverá discriminar a qualidade dos serviços prestados pelos gestores públicos, de maneira que a sociedade civil organizada tenha acesso irrestrito e compreenda tudo daquilo que os gestores governamentais, mediante o poder do voto que lhes foi confiado, divulgam.

A gestão fiscal refere-se à relação existente entre receitas e despesas públicas. No Brasil, durante um longo período, essa relação apresentou-se desequilibrada para muitos órgãos e entes da Administração Pública brasileira. As reformas por que passou o Brasil, a partir da década de 1990, depois da abertura política, trouxeram em seu bojo a discussão em torno do equilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, a transparência fiscal passou por mudanças na década de 90, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas. A consequência disso foi à elaboração da Lei Complementar (LC) 101, de 04.05.2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e sua posterior alteração por meio da Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009.

Dessa forma, como ressalta Furtado (2005):

Com a edição, em maio de 2000, da Lei Complementar nº 101/00, o Brasil passou a experimentar um novo regime de administração dos recursos públicos, denominado de Gestão Fiscal Responsável, que está assentado em três pilares: o planejamento, a transparência e o controle das contas públicas. Como instrumento para se chegar ao equilíbrio das contas públicas, que na realidade foi o grande mote da Lei de Responsabilidade Fiscal, o novo regime impõe o planejamento na gestão dos recursos públicos. Aliás, é incrível que neste País se tenha que publicar uma lei para exigir o planejamento na administração pública. Afinal, os idealizadores da Escola Científica da Administração -Taylor e Fayol -, no Século XIX, já apregoavam o planejamento como etapa primeira e necessária para uma boa administração.

Assim, a LRF representou um marco teórico na profissionalização da Administração Pública. Agora, os agentes públicos têm o dever de publicar periodicamente seus atos, com o propósito de consentir à sociedade e aos órgãos de controle, externo e interno, definição de parâmetros de gestão, dando ao cidadão o conhecimento da coisa pública, além de atender as demandas da sociedade e dar continuidade as ações da Administração Pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com Pelicoli (2000, p. 110), “[...] configura um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal até então inexistente”.

Ela deu nitidez aos gastos, estimulou o envolvimento da sociedade no cenário socioeconômico e político do país, e adotou medidas sobre os instrumentos legais que regem o destino do Brasil. Seu objetivo é fornecer informações atualizadas sobre o processo de tomada de decisão, aos órgãos de controle interno e externo, trazendo uma melhora nas contas públicas no Brasil.

A LRF apóia-se em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (Khair, 2001; Furtado, 2005). O eixo da transparência está intimamente relacionado com a responsabilização e, além de ser tratado em diversos artigos ao longo desse instrumento legal, é mais enfaticamente abordado no art. 48 da Lei, que trata dos instrumentos de transparência da gestão fiscal a serem divulgados, inclusive em meio eletrônico. As disposições contidas na LRF têm por objetivo conduzir os órgãos e entes da Administração Pública a uma Gestão Fiscal Responsável, que, segundo Monteiro (2001, p. 12), consiste na “relação equilibrada entre receitas e despesas públicas, ou seja, a manutenção do equilíbrio das contas públicas”.

Além de ter regulamentado o Artigo 163 da Constituição Federal e ter dado uma nova dinâmica à gestão fiscal da Administração Pública, fixando metas,

limites e condições às receitas e despesas, a LRF obriga os governantes a assumir compromissos com a arrecadação e com os gastos públicos.

O artigo 1º da LRF expressa que:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Além dos dispositivos que objetivam assegurar maior transparência dos atos da administração pública em todas as esferas de governo, a lei ainda estabelece onde a informação deve ser disponibilizada para que seja transparente e alcance os cidadãos.

Embora a Constituição Federal de 1988, no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, já expressasse exigências de transparência de informações por órgãos da administração pública, a exemplo do dispositivo que assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, a LRF regulamentou de forma mais detalhada a divulgação de informações relativas à gestão fiscal, que obriga todas as esferas governamentais.

De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado, depois do poder de representação que lhes foi confiado. No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas.

No entanto, é necessário ressaltar que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Esse pensamento é corroborado por Matias- Pereira (2006, p. 309), quando esse autor afirma que a transparência do Estado se efetiva por meio do

acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil.

De acordo com o entendimento desses autores acerca da transparência, algumas características podem ser destacadas: informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados.

Além disso, a palavra “transparência” traz consigo um importante conjunto de associações morais e políticas, entre as quais: honestidade, lisura e abertura.

Como relata Silva (2000, p. 10):

“A transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.”

Para esse autor, a transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela administração pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública.

No Brasil, atualmente os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

Para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, consideram-se instrumentos de transparência os planos, orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos órgãos

de controle externo. Além destes, também os relatórios de gestão fiscal e os relatórios resumidos da execução orçamentária e suas versões simplificadas, os instrumentos de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

A LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público.

Segundo Bandeira (2005), a disseminação de um número cada vez maior de tecnologias de comunicação e divulgação de informações deu origem à chamada sociedade da informação. Essa sociedade pressupõe a disseminação da informação acerca da gestão administrativa para a coletividade como um atributo necessário para a transparência governamental, de modo que a população possua as mínimas condições de fiscalizar se a equidade, o bem-estar coletivo e a probidade administrativa estão sendo respeitados.

Assim, sua aplicação pretende regular o rumo da administração pública, envolvendo todas as esferas de governo - municípios, estados, Distrito Federal e a União -, como também estimular o exercício da cidadania em sua plenitude, fazendo com que o cidadão conheça os atos praticados durante a gestão pública, e use as ferramentas adequadas na fiscalização de seus recursos financeiros, promovendo uma boa prestação de serviço.

A transparência da execução orçamentária impõe a sua publicidade, o que significará a divulgação de informações de modo mais acessível possível a qualquer cidadão. É uma questão básica para a implementação da democracia, efetivamente participativa, fundamento da República Federativa do Brasil, explicitada no parágrafo único do Art. 1º da Constituição: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (MIRASSOL, 2009).

Silva (2004, p. 43) explica que o objetivo do planejamento, da programação e do orçamento como um sistema integrado de gerência é “avaliar os custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos, e assim tornar possível o uso inteligente de recursos pelo setor público”.

Nesse sentido Khair (2001) afirma que uma das características fundamentais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o controle que passou a ser

exercido com maior facilidade devido à introdução de novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que, além da obrigatoriedade de publicação, deverão estar disponibilizados na Internet.

Transparência é um extraordinário instrumento de combate à má administração do erário. Inegavelmente, investir em transparência facilita o controle da sociedade sobre os gastos públicos e redundará em sensível redução dos níveis de corrupção e lesão dos cofres públicos e, assim, aumentando o volume dos recursos públicos para o atendimento das demandas sociais. No mérito, caberá enfatizar a relevância de se garantir o acesso aos dados e informações a respeito da execução da receita e despesa públicas de modo que o controle social da Gestão pública seja mais eficiente e eficaz. (BRASIL, 2004).

Para Pereira (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) poderá ser considerada como código de conduta para os administradores públicos de todo o Brasil. Com suas regras, sejam eles da União, sejam dos Estados, sejam do Distrito Federal e sejam dos Municípios, deverão obedecer aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e eficaz, e, sobretudo, transparente.

A transparência fiscal é imposta pelos Artigos 48, 48-A da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, os quais explicitam que:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000)

A LRF está apoiada em quatro eixos centrais: planejamento, controle, responsabilização e transparência (KHAIR, 2001). Esses eixos dão apoio às normas estabelecidas pela LRF, fazendo cumprir as metas, em obediência aos limites no desempenho das operações de crédito, de venda e de controle de bens do patrimônio, e as medidas adotadas para restituir as despesas com pessoal e as dívidas a seus limites.

No intuito de se alcançar ainda mais as boas práticas de governança foi que emergiu a Lei Complementar nº 131, de 29.05.2009, conhecida como Lei da Transparência. Essa ferramenta de Gestão pública deu caráter dinâmico aos mecanismos já legalmente impostos, estabelecendo normas mais tempestivas de finanças públicas voltadas para ampla divulgação de documentos legais, tais como:

- a) Os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias;
- b) As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- c) O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF);
- d) As versões simplificadas desses documentos.

Nesse contexto, a Lei da Transparência visou certificar ao cidadão o acesso irrestrito, obrigando os gestores a detalhar a execução orçamentária e financeira dos entes federados, demonstrando o propósito de ser auditado pelo controle externo por seus atos efetuados, elevando o nível de serventia da sociedade acerca da veiculação periódica de relatórios e prestações de contas dos poderes que compõem o Estado.

Para Sacramento e Pinho (2004), a transparência constitui o eixo principal da Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000. A transparência dos atos faz-se necessária desde a fase do planejamento, e dela dependerá o controle permanente que possibilite a concretização da *accountability*.

Considera-se que a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas e que a literatura denomina de *accountability* (SILVA, 2004). A transparência será assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em “tempo real”, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

Tesoro (2001 *apud* GRAU, 2005) alerta que a verdadeira transparência não se limitará a permitir o acesso a determinadas informações dispostas, muitas vezes, de acordo com a conveniência do gestor público, mas deverá ensejar que

qualquer cidadão possa obter e interpretar as informações de modo a compreendê-las completamente.

Assim, tem-se que a legislação determinará a divulgação dos atos de gestão, o planejamento e a execução orçamentária em linguagem simples nas esferas governamentais. Ela ditará normas voltadas à gestão fiscal responsável, e orientará a condução das finanças, punindo, quando necessário, os governantes que não souberem administrar os recursos públicos, com base nos padrões da Ética e da moralidade no desempenho das suas funções consoante com o art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, é essencial que as Políticas Públicas possam garantir a que se destinam e a atuar em favor das demandas da sociedade. Isto é, não basta que o governo cumpra com as obrigações legais, cumpre que os cidadãos acompanhem, entendam e participem efetivamente dos atos da administração pública.

2.4 O controle social

O controle social tem por base regular as ações do Estado. A sua atuação possibilitará o hábito da cidadania, e tornará a Administração Pública mais produtiva, ao passo que inclui a sociedade no planejamento governamental, mediante acesso à gestão pública, em um quadro de aprofundamento do ambiente democrático.

Di Pietro (2004, p. 106) define o controle social como “[...] o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Na visão de Silva (2004, p. 71) o controle social corresponde à forma mais democrática de acompanhamento da administração pública; “poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar a ação dos governantes, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”.

A própria Carta Magna diz que caberá ao cidadão atuar como protagonista no processo de fiscalização e monitoramento das ações públicas. A Lei Maior consolida-o como expoente máximo da democracia assegurando que “[...] qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima

para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art.74, § 2º).

Por isso, cumpre elevar o nível de participação através do acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público, no sentido de exercer o direito delineado na Carta Cidadã, referente à correta aplicação dos recursos públicos na geração de benefícios à sociedade, já que a mesma é beneficiária direta das políticas públicas.

A capacidade de ação da sociedade perante o ente público concorrerá no acompanhamento das políticas apropriadas, de forma a priorizar as ações na gestão pública, conhecendo objetivos, processos e resultados. No dizer de Siraque (2005, p. 116), “O controle social da função administrativa do Estado, tem de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade”.

Habermas (1995) explica que os arranjos participativos, ao congregarem representantes da sociedade civil e dos governos para discutir Políticas públicas, ampliariam o controle social sobre instituições estatais, ao mesmo tempo em que aumentariam influência da sociedade na definição das prioridades governamentais.

Dahl (1997) afirma que não existe uma Democracia completa sem o apoio de todos os cidadãos. Assim, o controle social é um ambiente cuja troca de informações intensificam a interação: Estado-Cidadão, onde o controle pelo cidadão se fortalece, ao mesmo tempo, em que se qualifica o gestor do poder público mediante a garantia de uma administração que concretize os programas de governo e viabilize os projetos sociais.

O controle social guia as suas ações com base nas informações necessárias que orientem o cidadão a exigir da administração medidas que realmente atendam ao interesse coletivo na composição de Políticas públicas. O seu propósito é assegurar o alcance do bem comum. Percebe-se, então, que o controle social não servirá somente aos cidadãos, mas também legitima o Estado ao fundamentar suas ações.

Oliveira (2002) diz que em um estado democrático de direito, a população exerce o controle social não somente pelo voto. Mas também, por outras instâncias, instrumentos do qual o cidadão se vale para fiscalizar governo e governantes, e interferir diretamente na administração pública, substituindo a

democracia representativa pela participativa. Como exemplos, temos os conselhos, as associações populares, os colegiados, audiências públicas e ouvidorias.

O controle social pode ser entendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (BRASIL, 2008, p. 16).

Para Santos (2002), o controle social é uma modalidade de controle externo cujo agente controlador será a sociedade civil organizada ou o cidadão, quando este agir individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados a sua disposição, tais como as denúncias ou as representações à Corte de Contas. Destarte, o controle social solidifica-se como instrumento da democracia, tornando a informação acessível, em um ambiente aonde administrador e o administrado, almeja o ponto de equilíbrio das contas públicas mediante cumprimento de metas fiscais, buscando assim dar um salto de qualidade no alcance da igualdade social.

Assim, tem-se que o controle social é um direito do cidadão e não se restringe ao voto: é, antes, um modo de fomentar a cidadania, ter ciência dos direitos e deveres, bem como discernimento político e tornar efetivos os princípios já consagrados na Carta Magna, ao fiscalizar a verba do dinheiro público na redução das desigualdades sociais e desenvolvimento mais igual.

Grau (2005) afirma que o desenvolvimento de estratégias de informação e, em geral, a transparência da gestão pública, constituem requisitos indispensáveis para o exercício do controle social sobre os atos da Administração pública.

A palavra controle por si só já preconiza uma série de fatores especiais e que podem resultar numa gama de maneiras de bucar avaliações da eficiência e eficácia dos gastos públicos. Porém nossa sociedade é especialista em excluir, desde os tempos remotos como afirma Pires (2000, p. 16) “Desde o início e por muito tempo esta foi uma sociedade mais preocupada em construir critérios para a exclusão [escravo, homem livre sem posses, analfabeto, mulher, menor etc.], do que para a inclusão de atores no processo decisório.”

O Chamado Controle Social, é aquele controle que é o exercido em plenitude pela sociedade, é dos mais efetivos meios de controle, visto que, em vários casos quem está usufruindo do benefício é ela própria.

Porém esta tipologia de controle deve ser fomentada a medida que avançamos rumo ao desenvolvimento social, não só aquele que surge em decorrência do crescimento econômico, mais sim, aquele pautado numa conscientização coletiva e na sociedade civil organizada.

Portanto segundo Silva (p. 24, 2002) “o controle social seria um controle de origem no social, ou melhor, na sociedade. Na verdade qualquer controle tem origem na sociedade que é a quem se devem reportar todos os entes que a representam.”

Segundo Assis e Villa (2003):

“Nesse sentido, o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade.”

Daí o controle social torna-se meios institucionalizados de “participação na gestão governamental”, porém os movimentos sociais continuam “autônomos em relação ao Estado” (ASSIS E VILLA, 2003).

Esta preocupação com a independência visa manter a transparência do processo e a força de fiscalização efetiva, que ao passo que a autonomia é reduzida, interpõe uma ação diretamente proporcional de redução da efetividade do controle a vir ser exercido por estes movimentos sociais.

Diante do exposto efetivamente o Controle Social segundo Assis e Villa (2003) “(...) consiste num campo de relações sociais, no qual os sujeitos participam por meio de distintas articulações, que são processadas no âmbito interno e externo dos espaços institucionais (...)” Como exemplo dessa forma de buscar a participação da sociedade foi através da Lei nº 8.142, que traz a figura do controle social através da (I) Conferência de Saúde; e do (II) Conselho de Saúde; Ela aponta textualmente como funcionarão estas instancias que são denominadas deliberativas.

A finalidade maior do controle é a de garantir que no dia-a-dia da Administração Pública, a adoção dos princípios norteadores da boa gestão, e corroborando com este pensamento Silva (2002) nos aponta o seguinte: “A finalidade do controle é garantir que a administração atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal que são: legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.”

Torna-se primordial que a sociedade se envolva, participe e questione as ações do Estado, ficando a cargo do cidadão uma atuação mais crítica que dê evidência aos atos de gestão e responsabilize os gestores ao lutar contra a corrupção e fazer funcionar a máquina pública. O Contrato Social (ROUSSEAU, 1762, p. 52) comenta essa questão:

“Um povo, portanto, só será livre quando tiver todas as condições de elaborar suas leis num clima de igualdade, de tal modo que a obediência a essas mesmas leis signifique, na verdade, uma submissão à deliberação de si mesmo e de cada cidadão [...]. Isto é, uma submissão à vontade geral e não à vontade de um indivíduo em particular ou um grupo de indivíduos.”

O controle social nasce da própria existência de fiscalizar a Administração, e sua função ratifica a autenticidade das ações governamentais à medida que impossibilita a ineficiência na prestação dos serviços públicos.

O exercício do controle social reflete o desejo do cidadão em buscar informações sobre as atividades governamentais e fiscalizar se os recursos (impostos, taxas, contribuições) foram bem utilizados, muito embora em nosso país ainda não se façam presentes a cultura e a tradição de se acompanhar as realizações do governo.

As informações colocadas à disposição da sociedade deverão ser acessíveis, compreensíveis ao pleno exercício do controle social, tanto suficientes para o cidadão que o realiza de forma incentivada e individualizada como para os órgãos representativos da sociedade organizada.

Importa frisar ainda que o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente (BRASIL, 2008).

Nesse cenário, afirma-se que não haverá ambiente democrático sem a participação de todos, bem como não ocorrerá controle social, de fato e de direito, sem ação recíproca da sociedade para com o Governo, já que toda forma de controle social envolverá participação popular.

3 O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

A importância do direito a informação ou do direito a saber é um tema cada vez mais constante no discurso dos especialistas em desenvolvimento, da sociedade civil, dos acadêmicos, da mídia e até dos governos.

Nos últimos anos, houve uma verdadeira revolução no direito a informação, que é comumente compreendido como o direito de acesso à informação mantida por órgãos públicos. Em 1990, nenhuma organização intergovernamental reconhecia o direito a informação. Agora, bancos multilaterais de desenvolvimento e uma série de outras instituições financeiras internacionais adotaram políticas de divulgação de informações. Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental.

Até a terminologia está começando a mudar. Do ponto de vista histórico, o termo liberdade de informação tem sido de uso corrente. Entretanto, o termo direito a informação está sendo, agora, cada vez mais usado, não apenas por ativistas, mas também por autoridades. Por exemplo, isso é evidenciado no título da lei indiana de 2005 que concede acesso às informações em posse de órgãos públicos.

Um exemplo emblemático disso foi a adoção da primeira lei de direito a informação por um país do Oriente Médio, a Jordânia, em 2007, de modo que, agora, a tendência se estende a todas as regiões geográficas do mundo comumente citadas.

Existe uma série de boas razões para a aceitação crescente do direito a informação. Sem dúvida, é surpreendente que levasse tanto tempo para que um fundamento tão importante da democracia adquirisse reconhecimento

generalizado como um direito humano. A idéia de que os órgãos públicos não detêm informações eles próprios, mas atuam como guardiães do bem público, está agora, bem enraizada na mente das pessoas. Como tal, essas informações precisam estar acessíveis aos cidadãos e cidadãs na ausência de um interesse público prevalente no sigilo. Neste sentido, as leis de direito a informação refletem a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo.

Uma série de mudanças que abrangem o mundo inteiro contribuíram para a aceitação crescente do direito a informação. Incluem-se aí as transições para a democracia, apesar do grau variável de sucesso, ocorridas em diversas regiões do mundo desde 1990. Também não há dúvida de que incluem-se aí imensos avanços na tecnologia da informação que mudaram por completo a relação das sociedades com a informação e o seu uso e que, em sentido amplo, aumentaram a importância do direito à informação para o povo. Entre outras coisas, a tecnologia da informação melhorou, em termos gerais, a capacidade do cidadão comum de controlar a corrupção, de cobrar dos líderes e de contribuir para os processos decisórios. Isso, por sua vez, ou, para ser mais preciso, em paralelo, levou ao aumento das demandas pelo respeito ao direito a informação.

A informação é um fundamento essencial da democracia em todos os níveis. Em sentido mais genérico, a democracia gira em torno da capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta. As sociedades democráticas dispõem de ampla gama de mecanismos participativos, desde eleições regulares até órgãos de vigilância mantidos pelos cidadãos, por exemplo, nas áreas de educação pública e serviços de saúde, e até mecanismos para a apreciação de projetos de políticas, leis ou programas de desenvolvimento.

A participação efetiva em todos esses níveis depende, de maneira razoavelmente óbvia, do acesso à informação, inclusive de informações mantidas por órgãos públicos.

A democracia também implica prestação de contas e boa governança. O público tem o direito de perquirir os atos de seus líderes e de participar de um debate pleno e aberto sobre tais atos. Precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, o que depende do acesso à informação sobre o estado da economia, sistemas sociais e outras questões de interesse público. Uma das formas mais eficazes de atacar a má governança, sobretudo com o passar do tempo, é por meio do debate aberto e bem informado.

O direito a informação também é uma ferramenta essencial de combate à corrupção e de atos ilícitos no governo. Os jornalistas investigativos e ONGs de monitoramento podem usar o direito de acesso à informação para expor atos ilícitos e ajudar a erradicá-los.

As justificativas da legislação sobre direito a informação aplicam-se igualmente, talvez até com mais força, tanto aos países menos quanto aos mais desenvolvidos. A democracia não é prerrogativa de alguns seletos países, mas um direito dos cidadãos em toda parte. Cada país precisa de freios e contrapesos adequados no exercício do poder público, incluindo o direito à informação e a supervisão pública autorizada. O direito a informação pode ser bastante eficaz na exposição da corrupção, quando há poucas salvaguardas adicionais.

O direito a informação é mais comumente associado ao direito de pedir e receber informações de órgãos públicos. Trata-se de uma modalidade-chave pela qual o direito é exercido, mas não é a única. A maioria das leis sobre direito a informação atribui uma obrigação aos órgãos públicos de publicar informações de forma proativa ou rotineira, independentemente de requisições específicas. A abrangência disso varia, mas geralmente se estende a informações essenciais sobre seu funcionamento, suas políticas, oportunidades de participação pública em seu trabalho e o modo de pedir informações. A “extração” de informações dessa forma está conquistando reconhecimento crescente como um dos meios mais eficazes de melhorar o acesso a informação sob o controle dos órgãos públicos.

3.1 O acesso à informação pública como direito fundamental

O direito de acesso à informação tem ganhado um destaque, cada vez maior, na pauta do dia. Sua importância tem sido ressaltada por acadêmicos, pelos especialistas, pela mídia e até pelos governos. Porém, a temática não é nova, seus debates percorrem um longo caminho.

Considerada uma das bases do sistema interamericano dos Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida por Pacto de São José da Costa Rica, foi assinada no ano de 1969 e entrou em vigência a 18 de julho de 1978. Em seu artigo 13 é possível observar a prescrição de que “Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão.

Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]” (CONVENÇÃO..., 1992).

Leis que tem por objetivo concretizar o direito de acesso à informação existem há mais de 200 anos, contudo, a grande maioria é recente. Nos últimos quinze anos, inúmeras leis neste sentido foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto uns vultosos números de outros países assumiram o compromisso de adotar leis de direito a informação.

Conforme Mendel (2009) a história das leis de direito a informação remonta à Suécia, onde, uma lei a esse respeito está em vigor desde 1766. Outro país com um extenso histórico de legislação sobre direito à informação é a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal de 1888 permitia aos indivíduos solicitar documentos sob o controle de órgãos governamentais ou contidos em arquivos do governo. Os EUA aprovaram uma lei de direito a informação em 1967, que foi seguida por legislação na Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982).

Desde então foi adotada uma série de leis, incluindo países como China, Jordânia e Nepal. Há, portanto, uma tendência global muito expressiva na intenção de adotar legislação sobre direito à informação. O imperativo crescente de se aprovar legislação sobre direito à informação é um indício desta situação.

Devido seu alcance, pode-se afirmar que países de todas as regiões do mundo adotaram leis de direito a informação, o que demonstra o consenso deste direito ser fundamental para o alcance da democracia.

Em nosso país, os mecanismos de informação pública são contemporâneos. Nos breves períodos democráticos que precederam o golpe militar de 1964, pouco se preocupava com a publicidade dos atos do Estado. Não era de se esperar outra situação, já que o patrimonialismo era característica marcante no Estado naquele período, não contribuindo para qualquer mobilização neste sentido.

Com o fim da ditadura militar e a busca pela redemocratização do país, o acesso à informação ganha espaço, sendo incluído no bojo da nova Constituição de 1988. Em seu texto, passam a figurar três mecanismos garantindo este direito, previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.

Embora previsto no texto constitucional desde sua promulgação, em 1988, o direito de informação carecia de um instrumento legislativo que regulasse tal direito. Pelo contrário, o que se percebeu foi que, em nosso país, foi uma cultura pródiga de produzir decretos e legislações sobre o sigilo de documentos públicos.

A publicação da Lei 12.527 representa um marco na conquista pela informação, já que, na sua falta “o cidadão e a sociedade civil ficam, portanto, a depender da discricionariedade burocrática, situação perniciososa para a construção de uma administração pública transparente” (GRAU, 2006 apud BERTAZZI, 2011. p. 26).

A Lei 12.527 foi promulgada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor em maio de 2012. Com a sanção da Lei de Acesso à Informação Pública, o Brasil passa a ser o 89º país a ter uma legislação específica para regulamentar o assunto.

3.2 Lei de acesso à informação pública como meio de transparência.

Em qualquer atmosfera democrática, deve-se ter em mente que o interesse público caracteriza-se como objetivo primordial. Ocorre, porém, que se torna difícil garantir o interesse público sem que haja mecanismos de controle democrático. Tais mecanismos servem, sobretudo, para evitar que o interesse privado sobressaia ao público, jogando por terra toda busca por democracia. Conforme Jasmim (2005, p. 47) “a sociedade democrática é concebida como uma totalidade social cujas partes, funcionalmente interdependentes, relacionam-se de modo dinâmico para adequar-se ao princípio gerador que as unifica”.

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares. Por esta razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo dos abusos que podem ser cometidos (STIGLITZ, 2002).

Faz-se necessária uma maior conscientização da tendência contemporânea que busca a parceria entre o governo e cidadão com sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Conforme Dahl (2001, p. 110) “cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia”. Práticas desta natureza favorecem a transparência governamental e a redução de abusos cometidos pelas autoridades governamentais.

Para Lopes (2007, p. 10):

As políticas que tenham o objetivo de promover acesso à informação pública implicam necessariamente ações que possibilitem acesso a fóruns plurais de discussões, a instituições que prestem contas ao cidadão, a leis de acesso à informação, a proteções contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos e à liberdade de imprensa.

O uso de mecanismos de controle público, donde se inclui o direito à informação pública serve, indubitavelmente, para aproximar o cidadão dos atos governamentais, garantindo maior transparência.

Nesse sentido, para Garcia (2004) a corrupção esta associada à fragilidade dos padrões éticos da sociedade, os quais refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, um mero “exemplar” do meio que vive, onde a vantagem indevida é vista como prática comum pelos cidadãos e certamente esta concepção seja mantida pelo agente nas relações a que venha estabelecer com o poder público. Para ele, os desvios de comportamentais de hoje em muito refletem situações passadas, das quais constituem mera continuação..

Para Lopes (2009) a corrupção, ao contrário do que indica o senso comum, não nasce primordialmente da falha de caráter de agentes individuais e sim de todo um arranjo político propício à sua sobrevivência. Entre os fatores que contribuem para essa realidade estão políticas governamentais, programas concebidos e administrados insatisfatoriamente, instituições deficientes, mecanismos inadequados de controle e avaliação, baixa organização da sociedade civil, sistema de justiça criminal fraco, remuneração inadequada de servidores públicos e falta de responsabilidade e transparência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011).

A corrupção traz grandes perdas para a sociedade, como arrecadação tributária, inflação, impacto na riqueza, redução do crescimento econômico e de

incentivos aos investimentos privados. Também reduz a renda per capita, aumenta a mortalidade infantil, além de impactar negativamente os indicadores de saúde, de educação, de produtividade (LOPES, 2007).

Uma possível explicação para o aumento dos níveis de corrupção também seja a falta de participação popular. Atualmente muito se questiona o porquê da falta de interesse da população com as questões políticas do país, sua falta de iniciativa, desinteresse. A população indigna-se com os escândalos de corrupção, aumentos salariais dos políticos, desigualdades sociais, mas tudo se resume em um povo passivo ao invés de povo ativo como mencionado por Mülher (2000).

Neste sentido observa-se as palavras de Faoro (2000, p. 442-443),

O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos. O súdito, turvado com a rocha que lhe rouba o sol e as iniciativas, tudo espera da administração pública, nas suas dificuldades grandes e pequenas, confiando, nas horas de agonia, no milagre saído das câmaras do paço ou dos ministérios. Esse perigoso complexo psicológico inibe, há séculos, o povo, certo de que o Estado não é ele, mas uma entidade maior, abstrata e soberana.

Nesse momento, buscando uma ruptura, a solução seria uma maior interação entre a sociedade e o Estado, através do contrato social, como citado por Santos (1998, p. 6), Segundo ele:

O contrato social visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. Estes bens públicos só são realizáveis em conjunto: são, no fundo, modos diferentes mais convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral.

A partir do momento que a população valorizar o local onde reside, buscará uma maior participação junto à esfera política e social do seu município e conseqüentemente do seu país. Do contrário, “quando as exigências de excelência no exercício de cidadania deixam de dar o tom, isso significa que esse mesmo exercício não mais pode depender de que todos os cidadãos façam da atividade política o centro de suas preocupações” (ARAÚJO, 2000, p. 26).

3.3 Abordagens e possibilidades da Lei 12527/2011

A criação da lei 12.527/2011 vem ao encontro da tendência da burocracia estatal em manter sigilo dos seus atos. Seu texto contém diretrizes dentre as quais a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, uma vez que o domínio da informação seria uma inegável fonte de poder. Segundo Lopes (2007) a falta de informação pública é justamente um dos diversos fatores que motivaram a persistência de comportamentos pré-burocráticos, remanescentes de uma administração patrimonialista. Tendo como característica principal o sigilo no trato da coisa pública.

Sem a garantia de acesso à informação torna-se inviável a atuação maciça neste sistema de freios e contrapesos. A mudança neste paradigma acarretará como consequência a diminuição do poder daqueles que detém o monopólio das informações, democratizando seu acesso à população. Para a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2011a, p. 8):

O acesso a esses dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

Ainda segundo a Controladoria Geral da União (BRASIL, 2011a), o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão. Dessa forma, “o acesso a informação constitui uma ferramenta essencial para combater a corrupção, transforma em realidade o princípio da transparência na gestão pública e melhora a qualidade das nossas democracias” (MANZANO FILHO, 2012).

Viramos a regra do jogo, como exposto por Canela e Nascimento (2009, p. 35):

A população saberá que as informações públicas são um bem de propriedade de todos os brasileiros [...] e não um instrumento de poder deste ou daquele governante, deste ou daquele funcionário público. Os corruptores e os corruptos que se escondem sob o manto da desinformação e do segredo serão expostos pelo dever da transparência, pela luz do dia. A ética e os éticos só tendem a ganhar.

Tal legislação pode ser considerada ampla e progressista, criada com o intuito de ditar normas para assegurar a proteção deste direito humano fundamental de acesso à informação. O conceito de informação é dado pela própria lei, que a define como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.” (BRASIL, 2011c).

Conforme o artigo 2º da lei 12.527/11, os procedimentos previstos nesta legislação aplicam-se à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, porém, não se limita a eles. Contempla, também, quaisquer dos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público, além das autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Stiglitz (2002) ao pontuar sobre a transparência dos atos do governo vem relatar que segredos foram à marca principal dos Estados totalitários que arruinaram o século XX e, ainda que o público tenha interesse na transparência, funcionários são incentivados a manter o sigilo mesmo em sociedades democráticas. “Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever” (BRASIL, 2011a, p. 12).

A falta de aptidão ética demonstrada pelos governantes faz surgir à necessidade de mecanismos de controle sociais, dentre os quais está inserida a *accountability*. O termo não possui tradução em português, embora nas palavras de Jardim (1999) possa ser definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas.

Porém, a legislação não exclui totalmente a possibilidade de classificação de documentos públicos como sigilosos, pelo contrário, a lei contempla tal possibilidade, mas para casos pontuais, tais como informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O decreto 5.301/2004 classificava as informações e dados considerados sigilosos em quatro grupos – ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados. A nova legislação passou a classificá-los em três grupos, extinguindo o confidencial.

Houve alterações, também, nos prazos de sigilo. No caso das informações consideradas ultrassecretas, o período que era de 30 anos, foi reduzido para 25 anos. As informações secretas tiveram redução de 20, para 15 anos. Quanto às informações reservadas, não houve qualquer modificação de seu prazo. Diferente da legislação anterior, que trazia a possibilidade de renovação do prazo de sigilo por igual período, a nova lei contempla apenas uma única renovação de prazo, limitado apenas às informações tidas como ultrassecretas.

Outro importante caminho, inclusive com vistas à maior celeridade e alcance na obtenção de informações, é a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e da comunicação (TICs). A utilização destas tecnologias alterou a maneira como os cidadãos utilizam a informação e interagem com ela. Seu progresso elevou a possibilidade da sociedade fiscalizar os poderes públicos e participar das tomadas de decisão. Na esfera governamental podemos citar algumas importantes ferramentas, disponíveis na internet, a serviço da população, tais como o governo eletrônico, o Portal Brasil e o Portal Transparência.

Essas páginas eletrônicas disponibilizam à população informações sobre políticas públicas governamentais, além de dados referentes a gastos públicos.

A lei prevê a obrigatoriedade, ainda, de divulgação das informações através de sítios oficiais da internet, possibilitando maior celeridade e facilidade de acesso ao cidadão, inclusive portadores de deficiências. A medida, porém, não alcança os municípios cuja população seja inferior a 10.000 habitantes, o que não significa que estejam dispensados de divulgá-las.

Ainda neste contexto, um fator que não pode passar despercebido, em se tratando do uso das TICs, seria a possibilidade do uso de tais mecanismos gerarem um efeito contrário, a exclusão digital. Kliksberg (1998, p. 17) já demonstrava preocupação sobre o tema quando assim dizia:

O desenvolvimento explosivo das comunicações, cujo ponto culminante está na comunicação por computadores, abre possibilidades gigantescas de difusão de informação e intercâmbio; entretanto, amplos setores da população podem ficar fora desse processo, somando uma brecha a mais às que já existem.

Para tanto, a legislação é clara ao trazer a prescrição para que os órgãos e entidades públicas promovam, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Além disso, deverá promover a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. Tal medida serve para possibilitar a todos o acesso à informação, sem exclusão daqueles ainda não inseridos neste contexto eletrônico.

Destaca-se, ainda, a preocupação da lei quanto ao desenvolvimento do controle social da administração pública, elencada como uma de suas diretrizes. O acesso a informação é essencial para garantir que as políticas públicas implementadas pelos governos sejam potencializadas – desde seu planejamento, até sua execução e avaliação – pela participação dos cidadãos.

No que se refere ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, é necessária uma estratégia consistente de implementação, que abarque ampla gama de ações coordenadas que possibilitem, facilitem e estimulem o acesso a fóruns plurais de discussões, a *accountability* e a proteção contra a negação de prestação de informações por parte de órgãos públicos (GRAU, 2006).

A lei prevê ainda no seu Art. 5º, a divulgação das informações de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Tal mecanismo mostra-se totalmente apropriado, pois o tecnicismo de linguagem, que afasta o cidadão comum do entendimento das leis poderia afastá-lo, também, de obter acesso à informações de seu interesse. Assim, sua linguagem deve ser clara, compreensível, pois a informação só é eficaz se o receptor recebe e interpreta corretamente a mensagem transmitida.

Se por um lado a lei trouxe inúmeras melhorias, por outro há alguns aspectos a serem melhorados. A lei prevê a apresentação do pedido de informações por qualquer meio legítimo, sem, contudo, nominá-lo. Embora pareça um avanço, não traçar diretrizes neste sentido, pode gerar confusões entre

órgãos distintos quanto às formas toleradas para solicitação do pedido (oral, por escrito, meio eletrônico), podendo prejudicar o solicitante na busca de suas informações.

Outro aspecto a ser analisado seria a necessidade de declarar o nome do requerente no momento da requisição. Talvez o anonimato fosse mais viável, uma vez que sua identificação poderia ser artifício para o atraso no fornecimento de informações, por exemplo, por rivalidades políticas. Em outros países, tais como México, o procedimento requer apenas a especificação de um contato para onde se encaminhe a informação solicitada, geralmente um endereço de e-mail.

Para a divulgação das informações, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). A legislação, no entanto, foi omissa ao não estabelecer o limite para tais órgãos e entidades se adequarem a esta determinação. Caso entenda-se ser o prazo coincidente com aquele que a lei tem para entrar em vigor - 180 dias - cremos que não serão raros os casos de sítios com informações desconstruídas ou com ferramentas insuficientes de acessibilidade.

Para o alcance dos objetivos propostos na lei, uma categoria será indispensável para este sucesso, os servidores públicos. É necessário destacar que as mudanças que a nova legislação trará impactos consideráveis em suas rotinas, no que se refere ao atendimento ao público, além de exigir uma adequação na maneira de produzir, arquivar e divulgar informações. A nova legislação, conforme Bertazzi (2011, p. 25):

[...] trará grandes impactos para a administração pública brasileira como um todo. Em especial, trará novidades para o trabalho cotidiano dos servidores públicos, e pode encontrar diversos entraves para sua implementação, uma vez que a lei de acesso à informação pode funcionar como um catalisador da mudança organizacional dentro das repartições públicas, impactando diretamente o dia a dia da organização.

Evitando problemas, caberá a criação de um plano institucional com objetivo de coordenar a capacitação de agentes públicos, por exemplo, através do desenvolvimento de cursos de treinamento de boas práticas.

Um empecilho será o aumento do número de pedidos de informação, quando se deparar com o despreparo do aparato estatal em fornecê-las. Cabe aqui citar o exemplo de outros países, que receberam uma enxurrada de solicitações nos primeiros períodos de vigência da lei. Na Índia os cidadãos deram entrada em cerca de dois milhões de solicitações, nos primeiros dois anos e meio subsequentes à promulgação da lei de acesso à informação (MICHENER, 2011). Este volume excessivo de solicitações acarreta em atraso nas respostas dos pedidos, gerando descrédito nas instituições.

Assim, a lei de acesso à informação não foi criada com o objetivo primordial de combater a corrupção, haja vista não conter em seu texto quaisquer disposições específicas neste sentido. Entretanto, não podemos dizer que a lei não sirva a esta finalidade uma vez que a garantia ao acesso à informação, reflete em uma maior transparência na gestão pública. Segundo Bochenek (2008, p. 457):

A corrupção ocorre no mundo todo em graus distintos e está diretamente ligada às falhas de mecanismos de controle institucional e gerencial do Estado. A corrupção não se elimina, mas pode ser reduzida, por meio de um processo continuado e permanente de melhorias institucional, legal e cultural, que visem combater suas causas e efeitos.

Ao obter informações dos órgãos públicos, o cidadão tem a possibilidade de acompanhar como o dinheiro público está sendo utilizado e passa a ser um fiscal da correta aplicação desses recursos. “O “cidadão-fiscal” é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, de fraudes e da malversação de recursos públicos” (BRASIL, 2011b, p. 2).

“Com esta lei o Brasil dá mais um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública” (BRASIL, 2011b, p. 2). Neste sentido, Banisar (2005) afirma que os países que implementaram legislação para garantir o acesso à informação tornaram-se mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção”.

Não obstante, o livre acesso às informações produzidas pelos órgãos públicos constitui-se em um dos alicerces para a consolidação da democracia, ao

fortalecer a capacidade do cidadão de participar, de modo eficaz, da tomada de decisões que os atinja.

Aduz-se, desta forma, que a edição da lei 12.527/11 poderá auxiliar na construção de uma sociedade melhor informada, com seus direitos fundamentais mais protegidos, com gestões públicas mais transparentes e eficazes, refletindo em uma população mais consciente de seus direitos, contribuindo assim para a consolidação da democracia.

4 TRANSPARÊNCIA FISCAL COMO MEIO DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO

Neste capítulo serão descritos a metodologia da pesquisa, indicando seu delineamento, local e instrumentos de coleta. Na sequência se apresentará os resultados da pesquisa feita a partir dos instrumentos de transparência fiscal, em meio eletrônico, junto ao poder executivo do Estado do Maranhão.

4.1 Metodologia da pesquisa

Buscou-se com o estudo investigar de forma mais profunda através da verificação nos sites do Poder Executivo do Maranhão <www.transparencia.ma.gov.br>, e <www.seplan.ma.gov.br> se o Governo do Estado atendia à obrigatoriedade legal da publicação dos instrumentos de transparência fiscal, em suas versões simplificadas, em meio eletrônico, com a finalidade de atender ao que foi estabelecido como regramento legal.

A pesquisa descritiva buscou identificar como se estabelece o compromisso do Governo do Maranhão com a sociedade e o princípio de gestão fiscal responsável na garantia da transparência entre planejamento, orçamento, execução de receita e despesas e prestação de contas. É definida como pesquisa de campo por tratar-se de uma investigação empírica junto a um ente da federação brasileira – o poder executivo do Estado do Maranhão.

Na primeira fase da pesquisa, a revisão de literatura, buscou em livros, revistas especializadas e trabalhos acadêmicos bases teóricas acerca da gestão pública, o controle social, a transparência e acesso à informação.

O processo de coleta de dados mereceu atenção ao examinar os dados referentes aos arquivos disponibilizados nos sítios governo do Maranhão. A análise das informações iniciada em março de 2015 e finalizou-se em junho do mesmo ano.

Cada acesso por dia teve, em média, 30 (trinta) minutos de navegação na página do órgão na internet. Para confirmar a ausência de determinada informação, realizou-se uma varredura em todo o site pesquisado.

A Internet representa um papel essencial no oferecimento de serviços à população. Por meio dela uma gama de serviços ao cidadão é ofertada, possibilitando melhorias na prestação de serviços, especialmente no serviço do governo para a sociedade, garantindo-lhe um caráter democrático e orientado ao cidadão, quando tais serviços têm em seu perfil a forma integrada, eficiente e transparente.

A Internet foi a principal contribuição ao analisar as ações governamentais. Ela representa uma ferramenta de fácil acesso ao cidadão, que, por sua vez, terá a oportunidade de obter as informações tempestivas, agindo reciprocamente com o governo no sentido de consolidar uma democracia mais justa e igual.

É preciso ressaltar, porém, que a tecnologia de informação poderá facilitar a transparência e o acesso à informação, mas não têm capacidade, por si mesma, de por fim à existência de déficit democrático e de *accountability*.

4.2 Resultados da pesquisa

O Maranhão tem uma extensão de 331.983 km². O Estado ocupa 3,90% do território brasileiro, sendo o 7º em extensão do país e o 2º em extensão do Nordeste, em cuja região ocupa 21,31% da área. (IBGE, 2010)

A distribuição do território político administrativo está representada por 217 municípios enquanto, em nível regional, classifica-se em 5 mesorregiões geográficas, às quais estão subdivididas em 21 microrregiões geográficas.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) do Maranhão em 2012 alcançou o valor de R\$ R\$ 58,8 bilhões e deverá dobrar nos próximos anos. Pelos dados confirmados pelo Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc),

o estado se consolidou como a 4ª economia do Nordeste e a 16ª do país, com uma participação de 1,3% no PIB nacional. O Estado do Maranhão convive com realidades contrastantes representadas pelos indicadores sociais. As grandes partes das Políticas sociais não atendem à realidade local, a exemplo das áreas da Saúde (hospitais superlotados e a carência de profissionais) e da Educação (falta de condições dignas de ensino aos professores e alunos).

O Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também revelou que o Maranhão segue integrando o grupo dos estados brasileiros que apresentam os indicadores sociais mais sofríveis. Por exemplo, o Maranhão tem a pior expectativa de vida entre os estados brasileiros, com 69,7 anos, sendo 66 anos para os homens e 73,7 para as mulheres. O estado também fica em último lugar nos quesitos mortalidade infantil (até um ano de idade) e mortalidade na infância (um aos cinco anos). (IBGE, 2013). No indicador do IBGE sobre analfabetismo, o Maranhão obteve o 4º pior resultado do país, com 19,1% de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler nem escrever.

Os Estados nordestinos também têm os índices mais elevados do país em analfabetismo funcional. O Maranhão conta, segundo o IBGE, com 31,7% de pessoas com mais de 15 anos que são analfabetas funcionais. É o 4º pior índice do país. O Censo do IBGE apontou que a taxa de analfabetismo no Brasil caiu de 10% em 2008 para 9,7% em 2009 (cerca de 14,1 milhões de pessoas).

O Estado do Maranhão se insere nesse contexto ressaltando suas particularidades, através de adaptações de algumas metas e indicadores específicos à realidade maranhense.

4.2.1 Ocorrência da transparência fiscal via Internet

A princípio, este estudo aborda os resultados da investigação obtida com a pesquisa nos sítios do governo do Estado: <www.transparencia.ma.gov.br> e <www.seplan.ma.gov.br>, evidenciando a transparência fiscal eletrônica, conforme o dispositivo legal (art. 48 da LRF), e o efeito esperado. Partiu-se, então, para averiguar o objeto de estudo desse trabalho, ou seja, a existência de informações acerca da gestão fiscal no Estado do Maranhão.

Neste sentido, construiu-se um modelo de investigação de transparência fiscal eletrônica, com a finalidade de atender aos objetivos

propostos por esta pesquisa. A elaboração desse modelo de investigação tomou como referência as exigências legais e a sua premissa parte de uma série de questionamentos a serem respondidos, no âmbito da perspectiva da gestão fiscal responsável com foco específico na transparência dos atos governamentais.

A fim de melhor elucidar a questão da transparência referente ao Poder Executivo Estadual, elaborou-se um quadro resumo, pelo qual se constatou os principais pontos levantados no sítio eletrônico, traçando uma visão holística do conteúdo encontrado no referido sítio. Segue abaixo o respectivo quadro – resumo das informações do sítio.

Quadro 01- Modelo de investigação de transparência fiscal eletrônica do sítio de transparência do Governo do Maranhão.

Nº	QUADRO DE INVESTIGAÇÃO	SIM	NÃO
1	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando o Plano Plurianual (PPA) via <i>Internet</i> ?	x	
2	A divulgação do Plano Plurianual é tempestiva?	x	
3	O Portal da Transparência está divulgando a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)?	x	
4	A divulgação da Lei de Diretrizes Orçamentária é tempestiva?	x	

Nº	QUADRO DE INVESTIGAÇÃO	SIM	NÃO
5	O Portal da Transparência está divulgando a Lei Orçamentária Anual (LOA)?	x	
6	A divulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA) é tempestiva?	x	
7	O Poder Executivo está divulgando a sua Prestação de Contas, entregue ao TCE, via <i>Internet</i> ?	x	
8	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)?	x	
9	A divulgação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) é tempestiva?		x
10	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)?	x	
11	A divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) é tempestiva?		x

12	A divulgação dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica é tempestiva?		x
13	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando a versão simplificada do PPA?		x
14	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando a versão simplificada da LDO?		x
15	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando a versão simplificada da LOA?		x
16	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando a sua Prestação de Contas (PC) na versão simplificada via <i>Internet</i> ?		x
17	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando as versões simplificadas dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)?		x
18	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando as versões simplificadas dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)?		x
19	O Portal da Transparência e SEPLAN incentivam a Participação Popular via internet durante o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA?		x
20	O Portal da Transparência e SEPLAN estão divulgando via <i>internet</i> o calendário das audiências públicas quadrimestrais para avaliação as metas fiscais?		x
21	O Portal da Transparência e SEPLAN apresentam a ferramenta de “MAPA DO SITE” para facilitar a busca de informações por parte do cidadão?		x
22	O Portal da Transparência e SEPLAN divulgam um formulário de contato institucional?	x	

Fonte: Adaptado de Santana Junior (2008) com dados coletados pelo autor.

Este modelo de investigação baseou-se em pesquisas anteriores, tendo por base a formulação de questões acerca dos instrumentos de transparência fiscal eletrônica, de forma a atender às questões propostas.

A sua análise do modelo de investigação sobre a transparência da gestão fiscal do Poder Executivo Estadual totaliza 22 questões divididas em perguntas referentes à responsabilidade de elaboração dos instrumentos de transparência fiscal:

- a) Plano Plurianual (PPA);
- b) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);

- c) Lei Orçamentária Anual (LOA);
- d) Prestação de Contas (PC);
- e) Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e;
- f) Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

A pesquisa incluiu também a exigência da emissão desses instrumentos de transparência da gestão fiscal na versão simplificada, realização de audiências públicas e o incentivo à participação popular, conforme estabelece o Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foram realizadas consultas *on-line* somente na esfera de Poder do Executivo Estadual, onde foi possível formular nos portais, do Poder Executivo Estadual perguntas de caráter simples, que possam ser respondidas ao acessá-los, como, por exemplo, a tempestividade das informações disponibilizadas ao cidadão. As consultas foram realizadas nos meses de março a junho desse ano (2015), onde se replicou a análise dos dados, mês a mês, difundidos pelos portais referentes à Responsabilidade Fiscal, nos respectivos sítios do Poder Executivo, em atendimento às questões demandadas.

As consultas *on-line* realizadas objetivaram a verificação do nível de transparência, conforme definição abordada por Santana Junior, Libonati e Vasconcelos (2009, p. 09), confirmando se o administrador público cultiva o desejo espontâneo de manter informado o cidadão que procura interagir, contribuindo, assim, com o incentivo à participação popular.

Com base nesse cenário, partiu-se para verificação dos dados analisados na fase da consulta. Em um primeiro momento, foi possível verificar que os instrumentos de planejamento estão disponíveis no sítio do Executivo, na sua versão completa. São eles: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA).

Uma questão a ser ponderada é que durante a pesquisa não foram encontradas as versões simplificadas referentes aos instrumentos de transparência (PPA, LDO e LOA, Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Prestação de contas (PC) e Parecer Prévio), ficando evidente um descompasso entre as ações do Estado e a real intenção em se fazer entender, tendo em vista que franquear o acesso às

informações governamentais é requisito fundamental para o exercício do controle social.

As versões simplificadas das leis orçamentárias, se disponíveis, poderiam apresentar informações claras, capazes de trazer utilidades para os usuários externos, haja vista que as versões demonstram como os gastos do Governo se traduzem em ações concretas por meio dos programas e metas estabelecidos pelos documentos legais. E, também, capaz de trazer comparações, de forma simples, das intenções iniciais de governo e suas atuações reais.

A LRF quando estabeleceu esses documentos, exigiu suas versões simplificadas, como uma forma de divulgar amplamente e, assim, incentivar a participação popular, já que a transparência consiste em demonstrar com clareza e em linguagem simples o que acontece na Administração Pública. Sem participação popular, a transparência, não é capaz de proporcionar a interação dos instrumentos previstos no Art. 48 da LRF.

Não foi possível constatar nenhuma informação disponível acerca das audiências públicas realizadas como incentivo a participação popular na elaboração do PPA, da LDO e dos Orçamentos, contrariando o disposto no parágrafo único do Art. 48 da LC nº 101/2000.

As audiências são formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Elas propiciarão a troca de informações com o administrador, bem como o exercício da cidadania.

A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras.

Constitui, ainda, instrumento de realização da missão institucional do Ministério Público e subsídio para o processo legislativo e para o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das normas.

Em seguida, foram analisadas as informações disponibilizadas no Portal da Transparência, na parte intitulada: balanço sintético. Lá foi possível

encontrar os Relatórios de Gestão Fiscal e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é um conjunto de demonstrativos fiscais, bimestrais, que observa durante a gestão fiscal as ações da administração direta e indireta, prevenindo os riscos e corrigindo de forma mais tempestiva possíveis riscos ou desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Por outro lado, o cidadão tem, nesse relatório, a oportunidade de visualizar de forma mais transparente e tempestiva a execução bimestral do planejamento orçamentário governamental.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é um reporte quadrimestral instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressa a situação dos Poderes/Órgãos quanto aos diversos limites e condições estabelecidos pela LRF, com o intuito de cobrar de todos que são dependentes dos recursos governamentais o esforço necessário para o equilíbrio das contas públicas.

Além da exigência dos Relatórios de Gestão Fiscal, os instrumentos de transparência incentivam a participação popular, conforme exigido pelo Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio da Prestação de Contas e o Parecer Prévio.

A ausência do parecer prévio e da prestação de contas não causará sanção administrativa ou fiscal.

A íntegra da Prestação de Contas Anual e o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas nas Contas de governo ficaram indisponíveis, entrando em desacordo aos ditames da Lei Complementar nº 101 de 2000, em seu Artigo 48 (BRASIL, 2000).

Esses instrumentos de transparência não se fazem presentes no sítio de transparência governamental. A existência deles fomenta a participação popular, estimula a contribuição do cidadão, desde a fase de elaboração do planejamento governamental, e também a verificação da existência de dispositivos eletrônicos de comunicação, que permitam a participação interativa do cidadão nas discussões sobre os temas relacionados à gestão fiscal dos Poderes/Órgãos, inclusive durante a fase de execução do orçamento público, estimulando, assim, o controle social.

Nesse modelo de investigação a constatação da divulgação eletrônica da prestação de contas e o parecer prévio poderão ser analisados pela presença

mínima dos cinco demonstrativos contábeis exigidos pelo Art. 101 da Lei nº 4.320/64 e pela LRF: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; e Demonstrativo da Dívida Flutuante. Ressalte-se, porém, que o conceito de prestação de contas é muito mais abrangente.

Iceman e Sinason (1996) alertam que apesar do aceite popular e da importância da *accountability* governamental, ainda permanece uma discrepância entre o que os governos são capazes de prover em termos de informação e o que de informação o público espera.

A importância do conceito de *accountability* relacionado aos recursos governamentais se deve ao desejo da sociedade em saber se os recursos públicos são administrados adequadamente e utilizados segundo as leis e regulamentos oficiais e se os programas de governo estão alcançando seus objetivos e resultados previstos, de forma eficiente, econômica e efetiva (GAO, 2005, p. 31).

Esse cenário exposto acima dissipará a possibilidade de averiguar se as reais intenções do Governo para com a sociedade estarão sendo cumpridas, pois não é o cidadão que deve esforçar-se para traduzir e entender a informação pública, mas sim o Governo que deve justificar-se e oferecer a informação na medida de suas necessidades.

Durante a pesquisa no portal da transparência Estadual foi possível encontrar uma variedade maior de informações.

Quadro 02 - Relatórios disponíveis no Portal da Transparência do Poder Executivo, Maranhão.

INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS NO SITE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE REFERÊNCIA
Balancete Mensal da Despesa	2009, 2010, 2011, 2012, 2013 até outubro de 2014
Balancete Mensal da Receita	2009, 2010, 2011, 2012, 2013 até outubro de 2014
Balanço Financeiro	2006 a dezembro de 2014
Balanço Orçamentário	2006 a dezembro de 2014

cont.

INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS NO SITE PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	EXERCÍCIO FINANCEIRO DE REFERÊNCIA
Balanço Patrimonial	2006 a dezembro de 2013
Demonstração das Variações Patrimoniais	2006 a dezembro de 2013
Despesas com Diárias	2014 a junho de 2015
Despesas com Pessoal	2001 a dezembro de 2014
Despesas por Ação	2001 a dezembro de 2014
Despesas por Favorecido	2001 a dezembro de 2014
Despesas Por Função	2001 a dezembro de 2014
Despesas Por Natureza	2001 a dezembro de 2014
Despesas por Órgão	2001 a dezembro de 2014
Dívida Flutuante	2006 a dezembro de 2013
Dívida Fundada	2006 a dezembro de 2013
Lei de Diretrizes Orçamentária	2009 a 2015
Lei de Orçamento Anual	2007 a 2015
Mapa Comparativo da Receita	2005/2006, 2006/ 2007, 2008/ 2009, 2010/2011, 2012/2013
Programação Financeira dos Órgãos	maio, junho e julho/2009.
Receita e Despesa por Categoria Econômica	2003 a dezembro de 2013
Despesas da Administração Direta	2003 a dezembro de 2013
Relatório de Gestão Fiscal	2003 a dezembro de 2014
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	2003 a dezembro de 2014
Resumo Geral da Receita	2008 a dezembro de 2014
Transferência a Municípios	2006 a dezembro de 2014

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

O Quadro 02 ilustra os tipos de informações disponíveis no sítio de transparência discal mantido pelo Poder Executivo do Maranhão. Neles foram disponibilizadas informações de execução do orçamento, em sua maioria os valores alocados na lei para o Poder Executivo.

Um ordenamento lógico e tempestivo de referências das informações faz com que o Governo torne sua comunicação com os usuários externos, o

cidadão, mais confiável, facilitando a análise e dando origem à responsabilização (FUNDO MONETÁRIOS, 2001).

O Art. 48 da LRF ordena que os instrumentos de transparência da gestão fiscal devem ser também divulgados nas versões simplificadas. Neste sentido, verifica-se que intenção de elaborar as versões simplificadas é passar a mensagem menos técnica, com preocupação em diminuir as dificuldades existentes dentro de um processo de linguagem e comunicação.

Na definição do Novo Dicionário Aurélio Eletrônico (FERREIRA, 2011), simplificar é tornar fácil, claro e simplicidade é compreendida como “qualidade do que é simples, do que não apresenta dificuldade ou obstáculo”. Ou seja, a elaboração das versões simplificadas deve ter o senso de passar a informação em linguagem simples e compreensível.

Segundo Cipro Neto e Infante (*apud* SANTANA JUNIOR, LIBONATI, & VASCONCELOS, 2009, p. 12) “na origem de toda a atividade comunicativa do ser humano está à linguagem, que é a capacidade de se comunicar por meio de uma língua”. Esses mesmos autores esclarecem que a “língua é um sistema de signos convencionais usados pelos membros de uma mesma comunidade”.

Um ordenamento lógico e tempestivo dos períodos de referências das informações faz com que o governo torne sua comunicação com os usuários externos, o cidadão, mais confiável, facilitando a análise e dando origem à responsabilização (PORTO & CASTRO, 2006).

Há a opção de *download* dos dados em arquivo e está disponível no portal. Essa é uma funcionalidade essencial para o cidadão interessado em controlar as contas públicas, a fim de que possa fazer cruzamentos de dados e levantamentos de informações claras. A opção de baixar arquivos permitirá acompanhar as intenções do Governo e as metas a serem alcançadas ao analisar se os objetivos foram convertidos em atuações reais ao cidadão.

Os dados coletados expressam uma paralisação na transparência do Poder Executivo Estadual, uma vez que as informações disponibilizadas encontram-se desatualizadas e não atendem ao quesito de tempestividade e utilidade à sociedade, descumprindo, portanto, o propósito deste trabalho.

A criação do portal visou promover o acompanhamento por parte da sociedade da correta aplicação dos recursos públicos como um modo das entidades públicas divulgarem seus relatórios periódicos previstos nos

instrumentos orçamentários e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

O portal ainda não está adequado às exigências impostas pela legislação em vigor, revelando uma inércia e desinteresse em atender aos dispositivos legais. Isso se deve ao baixo grau de eficácia, já que as versões simplificadas não estão disponibilizadas ao cidadão como ordena a referida lei.

A *homepage* do Portal da Transparência do Maranhão www.portaldatransparencia.ma.gov traz na página principal a seguinte mensagem:

Com o propósito de imprimir à administração pública todo o rigor no controle dos gastos governamentais, e também dar-lhes inteira publicidade para conhecimento da população disponibiliza o Portal da Transparência.

Trata-se de um instrumento através do qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira do Poder Executivo do Estado do Maranhão, onde estão disponíveis informações sobre os recursos públicos estaduais transferidos para os municípios, assim como os dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo do Estado. Com as informações acessíveis na Internet, o cidadão fica sabendo como o dinheiro público está sendo utilizado e passa a ser um fiscal da correta aplicação do mesmo.

O Portal da Transparência é uma ação do Governo para garantir a boa e correta aplicação dos recursos públicos; aumentando a transparência da gestão pública e o combate à corrupção. (BRASIL, 2015)

Constata-se pelo texto uma incoerência devido ao fato do portal se encontrar em desatualizado, tendo em vista que os arquivos disponibilizados estão de desacordo com a Lei nº 101/2000, o que, por sua vez, impossibilitará um acompanhamento da gestão por parte do cidadão. A pesquisa no portal da transparência Estadual aconteceu de março a junho de 2015 e nele foi possível um cenário de informações parciais e desatualizadas.

O sítio expõe, também, um glossário que elucida os termos técnicos referentes à linguagem contábil, orçamentária e financeira utilizada nas informações ali disponibilizadas, que serve como auxílio aos que buscam a informação, mas não dominam os termos comumente empregados nos relatórios administrativos e fiscais.

Muito embora o glossário venha a mostrar uma iniciativa do Governo com vistas a uma comunicação mais ativa ficou, ainda, um espaço na comunicação que poderá ser preenchido com notas explicativas dos dados,

relatórios de atividades ou de gestão que poderiam trazer também, indicadores de eficiência, eficácia, economicidade e a legalidade dos atos.

4.2.2 Apresentação e análise dos dados

Inicialmente, analisaram-se os sítios da Secretaria de Planejamento e, em especial, o portal da transparência estadual, objeto de estudo deste trabalho. O espaço de tempo compreendeu o mês de março até junho do corrente ano, quando foi constatada a inexistência de alguns dados. Os que estavam disponíveis se encontravam desatualizados.

Faz-se necessário ressaltar ainda que em comemoração aos três anos de vigência da Lei de Acesso à Informação, no dia 15 de maio de 2015, a Controladoria-Geral da União (CGU) lançou, em Brasília, índice que mede a transparência pública em estados e municípios brasileiros. É a Escala Brasil Transparente (EBT), metodologia criada pela Controladoria para avaliar o grau de cumprimento às normas de Lei de Acesso (Lei 12.527/2011). Surpreendentemente e colocando em cheque informações do Governo do Estado que apontam avanços na transparência pública, a CGU deu nota de 2,2 em uma escala de 0 a 10 para regulamentação da Lei de Acesso a Informação (25%) e efetiva existência e atuação do Serviço de Informação ao Cidadão (75%) do Maranhão. Essa pontuação foi dada, após avaliação de solicitações reais de acesso à informação em diversas áreas de governo e a avaliação ocorreu apenas no Poder Executivo.

A nota do Governo do Maranhão – resultado da avaliação do índice de transparência do Poder Executivo estadual e não sofre influência do resultado dos municípios- foi 2,22. O Maranhão tem a penúltima posição em transparência entre os estados da região Nordeste e é o 25º no ranking nacional, como demonstrado na figura a seguir (CGU, 2015).

FIGURA 01 – Escala Brasil Transparente



Fonte: CGU (2015).

De acordo com os dados publicados no site da CGU, o governo do Maranhão só deu respostas positivas para 4 dos 10 questionamentos sobre transparência pública. Segundo a CGU, o Maranhão vem descumprindo as seguintes capitulações legais da Lei de Acesso a Informação: Inciso I, Art.9º Lei nº 12.527/11; §2º, Art.10º Lei nº 12.527/11; §1º, Art.10º Lei nº 12.527/11; Inciso I, alíneas “b” e “c” Art.9º, Lei nº 12.527/11; §§1º e 2º, Art.11º Lei nº 12.527/11 e Art.5º Lei nº 12.527/11. Todos estes dizem respeito à dificuldade no fornecimento de informações.

Nesse sentido, a intenção deste trabalho é investigar o portal de transparência do Estado do Maranhão com vistas a verificar o nível de usabilidade do portal, bem como a aderência de seu conteúdo ao disposto no art. 48 da LC 101/2000.

Para Smith e Mayes (*apud* CARVALHO, 2006), a usabilidade atentar-se-á basicamente em três aspectos: facilidade de aprendizagem, facilidade de utilização e satisfação no uso do sistema pelo usuário. Já para Pimenta (2010), a usabilidade é o termo usado para descrever a qualidade da interação entre

usuários com determinada interface. Com base no que foi examinado no respectivo sítio da transparência, chegou-se aos seguintes resultados sintetizados a seguir.

Foi possível encontrar dados divulgados, integralmente, como, por exemplo, os instrumentos de planejamento (plano plurianual, a lei diretriz orçamentária e a lei orçamento anual) nos dois sítios do Poder Executivo em questão. No entanto, nem o sítio da Secretaria de Planejamento nem o portal de transparência do Governo atenderam, em plenitude, ao propósito desta pesquisa. Não foi possível encontrar, em nenhum, as versões simplificadas das leis orçamentárias já citadas e nem dos demais instrumentos previstos no Artigo 48 da LRF (PPA, LOA, LDO, RREO, RGF, parecer prévio e a prestação de contas). A ausência de tais versões simplificadas compromete a tentativa de explicar os atos da gestão pública

Os relatórios, que estão disponibilizados nos respectivos portais, são: Relatórios Resumidos de Gestão Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, e ainda assim, desatualizados. A Secretaria de Planejamento disponibiliza os dados de 2003 até o sexto bimestre de 2014. Já no portal da transparência do Estado as versões se referem também de 2003 a dezembro de 2014. Isso demonstra que a informação está incompleta e descumpra a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se que a transparência fiscal eletrônica apresentada no site do Poder Executivo Estadual não está em conformidade com os instrumentos de transparência estabelecidos no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não cumprindo na sua totalidade o objetivo de dar acesso às informações ao cidadão. Constatou-se que os dados encontrados não são tempestivos e não cumprem satisfatoriamente às exigências legais de divulgação das informações fiscais, via *Internet*, sendo as principais deficiências encontradas relacionadas a seguir:

1. Os sites disponibilizam as versões completas das leis orçamentárias (PPA, LOA e LDO). Estes documentos até possibilitam a participação e fiscalização popular, porém em menor grau, já que os mesmos na sua versão completa apresentam uma linguagem técnica, complexa e restrita aos profissionais da área.
2. De forma geral, os *sites* (secretaria de planejamento e transparência estadual) não publicam as versões simplificadas (PPA, LOA, LDO, RREO, RGF, PC e parecer prévio) dos instrumentos de transparência fiscal, via *internet*. A presença de tais versões facilitaria a leitura, em linguagem objetiva, mais próxima ao cidadão. Isso demonstraria a vontade e o esforço do gestor em tentar transmitir com a devida clareza as informações fiscais ao cidadão, efetivando a consolidação da LC 101/2000.
3. Os relatórios que aparecem em ambos os sites são: o relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Embora presentes, os mesmos, se encontram desatualizados, o que por sua vez, gera ruído ao veicular informação não tempestiva, tornando difícil o acompanhamento da execução orçamentária pela sociedade.
4. Nos respectivos sites já citados, há um canal de comunicação entre o cidadão e os portais (secretaria de planejamento e transparência). O contato é via e-mail, sendo que este não cumpre plenamente a função. Essa atitude revela o descaso do Órgão responsável em interagir com

o cidadão, pois mostra a deficiência dos órgãos no atendimento eletrônico ao mesmo.

5. Embora o sítio pesquisado (Portal da Transparência) disponha de informações fiscais, em tempo real, a transparência fiscal não se afirma, devido ao descumprimento na publicação de informações, no âmbito da gestão pública, que por sua vez é a razão de existência do site.

Em conformidade com os dados coletados, foi possível concluir pela baixa adequação da transparência fiscal eletrônica pelo Poder Executivo, tendo em vista que o conteúdo disponível no site não atende às exigências contidas no Artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa linha, pode-se constatar que os vários instrumentos ou relatórios utilizados pelo Governo do Maranhão mediante os sítios de internet (Portal da Transparência) não dão plenamente transparência às suas gestões fiscais.

No entanto, pouco adianta ter dados sobre as contas públicas disponibilizados num portal se o trabalho de pesquisar essas informações estiver prejudicado pela forma como esses dados estão dispostos. Em outras palavras, não basta apenas colocar os dados à disposição: eles terão de que estar apresentados de uma forma que seja fácil extrair informação útil deles (SILVA JUNIOR, 2010).

Observou-se, atentamente, que as informações levantadas não estavam acessíveis de forma integral, não atendendo à Lei de Responsabilidade Fiscal e, ao mesmo tempo, exigindo cuidado ao verificar se houve tentativa por parte do governo ao se fazer transparente frente à sociedade. Notou-se que o site investigado não tinha a sua disposição, até então, todas as informações em plenitude relativas ao ano de pesquisa (2015) acerca da gestão fiscal, contrariando a premissa veiculada na *homepage* onde diz: “os dados são atualizados diariamente”.

Sob esse fundamento, pode-se induzir que o portal analisado apresenta deficiências em relação à empregabilidade e ao conteúdo. É preciso, então, que esses dados sejam de fácil acesso por parte do cidadão para que este efetue o controle social.

Chegou-se à conclusão de que esses não são eficazes inteiramente como ferramentas de controle, pois apresentam deficiências tanto de usabilidade – não são fáceis de aprender, nem de utilizar (CARVALHO, 2006) –, como de conteúdo, pois não trazem em sua maioria os preços unitários dos itens adquiridos, o que prejudica o controle social das contas públicas (ABRAMO, 2002).

Por fim, importa que a população seja estimulada a participar mais ativamente da gestão pública consolidando o controle social como ferramenta das contas públicas. Para tanto será necessário um trabalho dos governos no sentido de educar e estimular a cidadania participativa ao fazer com que sua ideia influencie na tomada de decisão governamental.

A combinação de instrumentos de controle, juntamente com a disponibilização das informações das receitas e despesas públicas, e a consciência da população em fiscalizar, tornará os governos mais eficientes e menos suscetíveis à corrupção, o que se refletirá em serviços públicos de melhor qualidade e uma nação mais justa e igualitária.

Sugere-se que os órgãos governamentais elaborem e publiquem cartilhas com linguagem acessível à sociedade, bem como criem canais de recebimento de críticas e sugestões sobre seus respectivos conteúdos, a fim de que o cidadão possa compreender e assimilar, de forma a exercitá-los na prática cotidiana. Um exemplo nesse sentido foi à criação dos Portais de Transparência.

Recomenda-se, ainda, que seja aperfeiçoada a Transparência da Gestão Fiscal no Maranhão. Deste modo, sugere-se que os órgãos de controle institucional fiscalizem de forma mais intensa e rigorosa as prescrições estabelecidas na Lei Complementar nº 131/09 e na Lei 12527/2011 e as suas regulamentações.

5.1 Resposta ao problema

O questionamento inicialmente levantado resultou na seguinte indagação: **A transparência fiscal eletrônica como meio de acesso à informação divulgada no site de transparência do Estado do Maranhão possibilita à sociedade o controle dos gastos públicos?**

Esta pesquisa revela que, apesar de o Estado ter-se esforçado em promover a transparência pública, eletronicamente, ainda falta ação recíproca entre as informações governamentais veiculadas e os instrumentos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à veiculação das versões simplificadas. Deste modo, a transparência fiscal não se efetivará na construção de uma gestão pública mais próxima da sociedade, pois esta enseja bloqueios quanto a exercer-se o controle social.

O Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual foi desenvolvido com o objetivo de fomentar a transparência dos gastos públicos do Governo do Maranhão e estimular a participação cidadã e o controle social, por meio do acesso à informação. Contudo, não é esse o cenário que se configura, atualmente, ao acessá-lo. O sítio não disponibiliza, até então, informações tempestivas e completas sobre os recursos públicos despendidos ao longo de todo o processo de execução das ações governamentais, de modo que o cidadão não tem a noção de como é aplicado o dinheiro público.

Soma-se a esse contexto o elevado número de órgãos e entidades públicas que manejam recursos e a falta de atualização dos dados perante a sociedade, impossibilitando a mesma de realizar o controle social. Assim, a transparência na Administração Pública ainda não está condizente com os documentos legais, de modo que a sociedade politicamente organizada ficará impossibilitada de interferir nos rumos das políticas públicas e das decisões que afetam a todos. Torna-se, portanto, inócua, somente a publicitação dos dados sem a construção de um conhecimento cognitivo necessário para com eles interagir.

Compete à sociedade exercer um controle mais rígido sobre as contas públicas, no que se refere à disseminação do conhecimento sobre o controle social no Brasil. Tal processo contribuirá para uma nova fase do processo democrático desejando-se que possam constituir-se em reais parcerias, o que ensejará o cidadão controlar de maneira positiva as ações estatais.

Além disso, como já discorrido, caberá ao Estado fazer-se entender perante a população, justificando os seus atos e dando o retorno, esperando dos impostos pagos oferta de melhoria contínua na Saúde, Educação e moradia. Essa atitude incentivará os governantes no sentido de aperfeiçoar os resultados de

suas administrações, na medida em que usarão o processo de Controle Social como opinião para o retorno das suas ações.

A gestão democrática dos recursos públicos é a forma mais significativa de exercer a nossa cidadania com dignidade e responsabilidade social, em que se torna imprescindível a participação e o controle democráticos dos recursos públicos pela sociedade, os quais, conseqüentemente, serão revertidos em benefícios da própria população. (BALTAZAR, 2010).

Destarte, o presente trabalho avaliou o grau de eficácia, enquanto ferramenta de controle social por meio do acesso à informação, do portal de transparência do Estado do Maranhão, verificando que as informações sobre sua execução orçamentária e financeira, não estão disponibilizadas de forma compreensível e de fácil acesso para o cidadão comum.

5.2 Limitações da pesquisa

A pesquisa limitou-se a investigar apenas as informações acerca da gestão pública divulgadas em meio eletrônico, no portal de transparência do governo do Estado do Maranhão com base no art. 48 da Lei Complementar 101/2000.

Examinou-se o sítio de transparência do Executivo Estadual e a secretaria de planejamento, como um suporte na busca pelas informações não encontradas no portal da transparência. As consultas *online* se restringiram a comprovar a existência dos dados (versões simplificadas) e a sua interatividade, em meio eletrônico, com o cidadão.

Os resultados seriam ampliados se a pesquisa tivesse analisado os poderes executivo e judiciário, bem como as 27 unidades federativas da federação brasileira.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Cláudio Weber. **Transparência, essa tolice**. 2002. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/Tolice.pdf> >. Acesso em 16 abr. 2015.
- ARAUJO, Cicero. República e democracia. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 51, p. 5-30, 2000.
- ASSIS M. M. A., VILLA T.C.S. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção**. Rev Latino-Americana Enfermagem 2003 maio-junho; 11(3):376-82. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.
- BALTAZAR, Antônio Henrique Lindemberg. **Direito tributário e controle social**. Disponível em:< www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/educacao-fiscal/Edu_Fiscal2008/PDF/Direito_tributario_e_controle_social_artigo.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2015.
- BANDEIRA, A. A. (2005). **Informação e exercício da accountability**. Anais do Congresso Nacional de Ciência da Informação. Salvador, BA. Disponível em: http://www.cinform.ufba.br/vi_anais/docs/AlineAlvesBandeira.pdf. Acesso em: 14 maio de 2015.
- BANISAR, David. Liberdade de informação combate corrupção, diz sociedade civil. In: FÓRUM GLOBAL DE CORRUPÇÃO, 4., 2005, Brasília. **Anais eletrônicos**... Brasília: CGU, 2005. Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pt_br/htm/pt-br-8.htm>. Acesso em: 22 maio 2015.
- BERTAZZI, Danilo Marasca. O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos. In: ARTICLE 19. **Leis de acesso a informação: dilemas da implantação**. 2011. p. 25-39. Disponível em: <<http://artigo19.org/>>. Acesso em: 17 maio. 2015.
- BOCHENECK, Antonio Cesar. Contrabando e fronteiras. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008, p. 449-470.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Finanças e Tributação. **Parecer do Relator sobre o Projeto de Lei n. 217/2004**. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=327655>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, 2008.

_____. Controladoria Geral da União - CGU. **Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 1. ed. Brasília: 2008. Disponível em: < <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/canal-do-professor/controlrSocialFinal.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2015.

_____. Controladoria Geral da União – CGU. **Escala Brasil Transparente**. **Brasília: 2015**. Disponível em: <<http://cgu.gov.br/transparenciapublica>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiaisinteresse/> Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. **Transparência pública**. 2011b. Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/documentos/FolderTransparencia.pdf> >. Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. **Lei complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 16 maio 2015.

_____. **Lei complementar n. 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescentam dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2011c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em: 12 maio 2015.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília: Artigo 19, 2009. CartilhaAcessoalInformacao.pdf>. Acesso em: 02 maio 2015.

CARVALHO, Ana Amélia Amorim. **Testes de Usabilidade**: exigência supérflua ou necessidade? 2006. Disponível em: <<http://www.lits.dei.uminho.pt/tu.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

CONVENÇÃO Americana de Direitos Humanos (1969): Pacto de San José da Costa Rica. 1992. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 11 maio 2015.

CRUZ, Claudia. F.; SILVA, Lino. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. In: II Encontro de Administração da Informação, Recife. **Anais...**, ANPAD, 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=subsecao&cod_edicao_subsecao=442&cod_evento_edicao=45. Acesso em: 07 maio 2015.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000. v. 1.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio versão 5.0**. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Positivo, 2011. [CD-ROM]

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Código de boas práticas para a transparência fiscal**. 2001. Disponível em: <www.imf.org>. Acesso em: 18 de maio de 2015.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. (2005). **A transparência na gestão fiscal**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 555, 13 jan. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=617>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

GAO - Government Accountability Office. **Normas de Auditoria Governamental: revisão 2003**. Tradução de Pedro Humberto Texeira Barreto. Revisão de Jayme Baleeiro Neto. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. Disponível

em: <http://pt.scribd.com/doc/41052141/GAO-Normas-de-Auditoria-Governamental-2003-Revisao>. Acesso em: 05 maio 2015.

GARCIA, Emerson. **A corrupção**: uma visão jurídico-sociológica. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5268/a-corrupcao>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005. **Anais...**, CLAD, 2005. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2698>. Acesso em: 06 junho 2015.

GRAU, Nuria Cubil. Responsabilização pelo controle social. In: BRESSERPEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cubill (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: Fundap, 2006. p. 263-322.

GRAU, Nuria Cunill. A democratização da administração pública: os mitos a serem vencidos. In: **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães**, n. 8 – Gestão pública e participação. Salvador: FLEM, 2005. Disponível em: http://www.flem.org.br/%2Fpaginas%2Fcadernosflem%2Fpdfs%2FCadernosFlem8VersaoCompleta.pdf&ei=DC_dT7r2EYS88AS7pcD4Cg&usg=AFQjCNG0nTSukD_BlpfieBknlslibdzLRw&cad=rja. Acesso em: 23 mai. 2015.

HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, SP, n. 36, 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264451995000200003&script=sci_arttext. Acesso em: 10 maio 2015.

IBGE. **População residente, em 30 de novembro de 2010**, Publicação Completa. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados_do_censo2010.php. Acesso em: 03 maio 2015.

ICERMAN, Rhoda C.; SINASON, David H. **Government accountability to the public**: the dynamics of accountability in the U.S. 1996, p. 64-80. Disponível em: <<http://www.icgfm.org/downloads/total.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil**: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Ed. da UFF, 1999.

JASMIM, Marcelo C. **Alexis de Tocqueville**: a historiografia como ciência da política. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: guia de orientação para as prefeituras. São Paulo: BNDES, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

KONDO, S. et al. **Transparência e Responsabilização no Setor Público: fazendo acontecer**. Ministério do Planejamento, Brasília, SEGES: 2002.

LOPES, C. A. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**.

Caderno Finanças Públicas, Brasília, n. 8, dez. 2007. Disponível em:

<[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/cadernofinancas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf)

[esaf/cadernofinancas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/publicacoes-esaf/cadernofinancas/CFP8/CFP_n8_art1.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2015.

_____, C. A. Os impactos da transparência governamental na efetividade dos gastos públicos e na consolidação da democracia. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 32., 2009, Curitiba. **Anais...**

Curitiba: Intercom, 2009. Disponível

em:<<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2009/resumos/R4-2191-1.pdf> >.

Acesso em: 05 jun. 2015.

MANZANO FILHO, Gabriel. **OEA defende o direito à informação**. 2012.

Disponível

em:<http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=45>. Acesso em: 14 jun. 2015.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATIAS - PEREIRA, J. (2006). **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2006.

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

MICHENER, Greg. Liberdade de informação: uma síntese dos dilemas de conformidade suas possíveis soluções. In: ARTICLE 19. **Leis de acesso a**

informação: dilemas da implantação. 2011. p. 25-39. Disponível em:

<<http://artigo19.org/>>. Acesso em: 25 maio 2015.

MIRASSOL, Transparência (ONG). **Projeto Transparência – Sancionada a Lei Complementar 131/2009**. 2009. Disponível em: <

<http://www.transparenciamirassol.org.br/?p=649> >. Acesso em: 22 abr. 2015.

MONTEIRO, Y. D. P. (2001). **Breves anotações sobre disposições da Lei Complementar nº 101**, de 4.5.00. In: Quadros, C. (Org.). *Responsabilidade Fiscal: estudos e orientações - Uma primeira abordagem*. São Paulo: NDJ.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 2. ed. São Paulo: Max Limond, 2000.

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **As Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE**. Paris: OECD, maio 2001. Disponível em:

<<http://www.openbudgetindex.org/OECDBestPracticesPortuguese.pdf>>. Acesso em 10 maio 2015.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. Controle Social: Perspectivas para a Fiscalização Popular da Administração Pública no Brasil. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**, Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002. p. 143-207. [Monografia premiada em 3º lugar]. Disponível em: <portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058956.PDF>. Acesso em: 20 maio 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **O que causa a corrupção?** Disponível em: <http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao_causa.html>. Acesso em: 27 maio 2015.

PAULA, Tatiana Alves de. **Transparência fiscal no governo do Estado do Maranhão**. 2010. 41 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresa da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7997/Tatiana%20Alves.pdf?sequence=1>. Acesso em: 17 maio 2015.

PELICIOLI, Ângela Cristina. A lei de responsabilidade na gestão fiscal. **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 37, n. 146, p. 109-117, abr/jun, 2000.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIMENTA, Marcelo Soares; WINCKLER, Marco. **Avaliação da Usabilidade de Sites Web**. 2006. Disponível em: <<http://ihcs.irit.fr/winckler/2002-winckler-pimenta-ERI-2002-cap.3.pdf>> Acesso em: 20 maio 2015.

PIRES, Valdemir Aparecido. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: A experiência brasileira recente**. Brasília : Editora da UnB, 2000. 65 p. Monografia premiada em 1º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional. Orçamentos e Sistemas de Informação sobre Administração Financeira Pública. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf> . Acesso em: 21 maio de 2015.

PORTO, Éderson Garin; CASTRO, Fabio Caprio Leite de et al. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da

transparência fiscal na gestão pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/8533>>. Acesso em: 07 maio 2015.

PREMCHAND, A. **Themes and issues in public expenditure management**. Washington, FMI: 1998.

ROUSEAU, Jean-jaques. **Do Contrato Social**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 1. ed. Campinas: Russell Editores, 2006.

SACRAMENTO, A. R. S. & PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Anais do Encontro Nacional de Administração Pública e Governança - ENAPG**, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/viewArticle/2579>. Acesso em: 12 abr. 2015.

SANTANA JUNIOR, Jorge José Barros de; LIBONATI, Jeronymo José; VASCONCELOS, Marco Tullio de Castro. Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgãos governamentais. **Anais do IX Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, SP, 2009. Disponível em: http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/an_resumo.asp?con=1&cod_trabalho=144. Acesso em: 05 maio 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reinventar a democracia: pré-contratualismo e o pós-contratualismo**. 1998. Disponível em: <<http://www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/107/107.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da administração pública. **Revista do TCU**, n. 94, out/dez, 2002. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/periodicos/revista_tcu. Acesso em: 05 mar. 2015.

SILVA JÚNIOR, Jocelino Mendes da. **A implementação da lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) pelos estados do norte do Brasil: uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de cidadania**. 2010. 62 f. Monografia (Pós-Graduação em Direito Público), Universidade Anhanguera-Uniderp, Palmas, TO. Disponível em: www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2293035. PDF. Acesso em: 12 jun. 2015.

SILVA, Daniel Salgueiro da (Coord.). (2000). **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios** (2a. ed.). Brasília: Conselho Federal de Contabilidade; São Paulo: Instituto Ethos.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. "Controle Social: reformando a administração para a sociedade". In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Perspectivas para o Controle o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002, p.21.

SILVA, Lino Martins. **Contabilidade governamental**: um enfoque administrativo. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. São Paulo. Saraiva, 2005.

STIGLITZ, Joseph. Transparency in government. In: WORLD BANK INSTITUTE. **The right to tell**: the role of mass media in economic development. Washington, 2002. Part.1, p. 27-44. Disponível em:<http://books.google.com.br/books?id=56punueI7G0C&pg=PA22&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 30 maio 2015.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência**: Prevenção Contra corrupção. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

TICOLL, D e TAPSCOTT, D. **A empresa transparente**. São Paulo, Makron Books: 2004.