

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Rosane Moretti

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL:
Análise dos Portais da Transparência

Porto Alegre

2012

Rosane Moretti

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL:

Análise dos Portais da Transparência

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Rafael Kruter Flores

Porto Alegre

2012

Rosane Moretti

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO BRASIL:
Análise dos Portais da Transparência

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública.

Conceito final:

Aprovado em Porto Alegre, _____ de _____ de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____ – UFRGS

Prof. Dr. _____ – UFRGS

Orientador – Prof. Me. Rafael Kruter Flores – UFRGS

Dedico esse trabalho de conclusão de curso aos fofíssimos e amados homens da minha vida: meus filhos Gabriel e Matheus e ao meu companheiro Nelson, momento em que agradeço pelo apoio sem o qual não seria possível a conclusão desse curso de especialização.

Dedico também aos meus queridos: pais, Salete e Celso; e irmãos, Délcio, Leani e Carini, que, cada um a sua maneira, me ensinou a perseguir meus sonhos com garra, sem deixar de lado valores como o respeito à vida e as pessoas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a minha família pela parceria incansável que me permitiu ter tranquilidade para poder cumprir minhas obrigações acadêmicas o que garantiu a conclusão desse curso de especialização em Gestão Pública.

Agradeço a Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (EA-UFRGS), ao Ministério de Educação (MEC), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), e demais instituições públicas parceiras que idealizaram e que de uma forma ou outra contribuíram para a concretização do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) que inclui esse curso de Especialização, pois, com certeza, contribuíram para a formação de profissionais, da Administração Pública, mais comprometidos e engajados com a qualidade do serviço e com o fortalecimento da democracia.

Agradeço aos tutores e professores, em especial ao professor e orientador Rafael Kruter Flores que com dedicação e maestria, orientou a realização dessa monografia de forma muito responsável tanto em relação ao cumprimento de prazos como em relação à qualidade do conteúdo. Muito obrigada a todos!

RESUMO

O presente trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública objetiva verificar se as informações dos Portais da Transparência são completas e acessíveis de modo a permitirem o efetivo exercício do controle social no Brasil. Os Portais da Transparência foram criados pelos entes da Federação para atender ao princípio da transparência nas contas públicas. Uma das finalidades da transparência é disponibilizar dados para que o cidadão exerça o controle social. Para embasar análise de como os dados vem sendo disponibilizados através dos Portais, foram identificados: leis acerca do tema transparência nas contas públicas, *sites* oficiais que disponibilizam dados e informações visando atender ao princípio da transparência e pesquisas realizadas sobre os Portais da Transparência. Após análise dos dados a conclusão é de que as informações dos Portais da Transparência não garantem o cumprimento do princípio da transparência nas contas públicas, pois não englobam o total das receitas e despesas. Além do cumprimento da legislação acerca do tema transparência, outros desafios precisam ser enfrentados para facilitar o exercício do controle social, como a criação de uma legislação complementar visando preencher as lacunas das normas e facilitar a sua interpretação e a mudança de cultura do servidor público no sentido de fortalecer a sua função de facilitador e propulsor da participação e das práticas da transparência e da *accountability*.

Palavras-chave: Controle Social. Transparência. Democracia Participativa.

ABSTRACT

This Senior Research Project for the Post-Graduated Course in Public Management aims to verify whether the information of the Transparency Portals are complete and accessible so as to permit the effective exercise of social control in Brazil. The Portals were created by members of the Federation to meet the principle of transparency in public accounts. One of the purposes of transparency is to provide data to enable the citizen to exercise social control. To support the analysis of how the data is being made available through the Portals, we identified the following: laws on the subject of transparency in public accounts; official websites that provide data and information that aim at meeting the principle of transparency; and researches on Transparency Portals. After analyzing the data our conclusion is that the information in the Transparency Portals do not guarantee compliance of the transparency in public accounts principle, because they do not include the totality of revenue and expenses. Beyond the compliance with the legislation on the subject of transparency, other challenges must be faced to facilitate the exercise of social control, such as the creation of a complementary legislation aimed at filling the gaps in standards and to facilitate their interpretation and, also, the changes in the culture of civil servants, in order to strengthen their role as facilitators and drivers of the participation and the practice of transparency and accountability.

Keywords: Social Control. Transparency. Participatory Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	10
3 REVISÃO TEÓRICA.....	13
3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL.....	13
3.1.1 Transparência, participação popular e controle social.....	13
3.2 TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS.....	14
3.2.1 Conceito.....	14
3.2.2 Transparência e <i>Accountability</i>.....	16
3.3 CONTROLE SOCIAL.....	17
3.3.1 Conceito.....	17
3.3.2 Controle social e mudança cultural.....	18
3.3.3 Instrumentos de controle social.....	20
3.4 TRANSPARÊNCIA, PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL.....	21
4 OBJETIVOS.....	23
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
6 TRANSPARÊNCIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	25
7 SITES OFICIAIS CRIADOS PARA O ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS.....	28
7.1 SITES QUE DISPONIBILIZAM GRANDE NÚMERO DE INFORMAÇÕES PARA A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL.....	28
7.1.1 Siga Brasil.....	28
7.1.2 Portal da Transparência Federal.....	29
7.1.3 Página de Transparência Pública.....	29
7.1.4 Outros sites.....	30
7.2 PESQUISAS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA.....	32
7.2.1 Transparência nos Estados.....	32

7.2.2	Transparência nas capitais estaduais	34
7.2.3	Transparência nos municípios gaúchos	35
7.2.4	Transparência nos tribunais de contas	36
7.2.5	Identificação de boas práticas de transparência	37
7.2.5.1	Interatividade	37
7.2.5.2	Lista de maiores fornecedores.....	38
7.2.5.3	Possibilidade de construção de mapas e padronização dos critérios de pesquisa	38
7.2.5.4	Serviço de atendimento ao cidadão e quantidade de legislação disponível.....	38
8	ANÁLISE DOS DADOS DISPONIBILIZADOS.....	40
9	CONCLUSÃO	44
	REFERÊNCIAS.....	46

1 INTRODUÇÃO

O princípio da transparência vem ganhando destaque nas discussões sobre a administração pública, tanto para os legisladores como para os gestores e usuários. Nos últimos anos foram editadas diversas leis que, direta ou indiretamente, determinam o caráter transparente de um Estado Democrático de Direito.

Uma das finalidades da transparência é disponibilizar dados para que o cidadão exerça o controle social sobre a destinação da arrecadação dos recursos públicos, atendendo aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

O arcabouço legal brasileiro instituiu vários instrumentos de controle social, mas segundo Rocha (2011), Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, não basta existir textos legais com os mais avançados princípios e instrumentos de participação popular, é preciso verificar sua efetivação no cotidiano da sociedade.

Como meio para atender ao princípio da transparência os entes da federação estão disponibilizado à sociedade dados das contas públicas através dos Portais da Transparência que é o meio utilizado, principalmente após as exigências da Lei n. 131/2009, para disponibilizar à população dados pormenorizados das despesas e receitas em tempo real. Não obstante a previsão legal, nem todos os entes da Federação estão utilizando esse meio para o exercício da transparência e aqueles que o fazem deixam a desejar quanto ao conteúdo e forma de postagem, no entanto, foram constatadas práticas que mereçam mérito e que podem ser compartilhadas com outros entes da federação.

A disponibilização dos dados na internet por si só não significa ser transparente, é necessária a criação de estrutura facilitadora de interação e que os dados sejam postados de forma simples e de fácil manuseio. Ainda, não basta que haja transparência para que se consolide a prática da participação e do Controle Social, é urgente a necessidade do cultivo de uma nova cultura onde sejam incorporadas ao papel do servidor, do gestor e dos órgãos fiscalizadores, as funções de monitores, facilitadores e propulsores dessas práticas em busca do fortalecimento da democracia participativa.

No presente trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública, procurou-se compilar a legislação brasileira que versa sobre o tema da transparência bem como trazer elementos, dados e pesquisas sobre os Portais da transparência, a fim de fazer uma análise da aplicação desse princípio, considerando os conceitos de democracia e do controle social.

2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

No estado de natureza, onde não havia um poder estatal constituído, o homem usufruía plena liberdade, nada nem ninguém tinha legitimidade para praticar restrição de direitos e todos podiam usufruir tudo o que pudessem possuir e defender com o uso das próprias forças, no entanto, a humanidade resolveu trocar o seu direito à liberdade e independência, pela garantia do direito à segurança e para a proteção da vida e dos bens de cada um, criando a figura do Estado, cheio de poder e legitimidade (COELHO, 2009).

A administração pública é o meio pelo qual o Estado viabiliza a ação para a realização de seus objetivos, é o modelo de Estado que vai indicar o tipo de administração pública e as suas finalidades. Nos seus primórdios o Estado era totalitário, com ações direcionadas para o interesse dos governantes, posteriormente sobreveio o Estado Monárquico onde o poder era dos príncipes e reis que decidiam quem seriam os funcionários públicos, com o tempo a administração passou a ter características burocráticas com a nomeação de servidores públicos por concurso público. O Estado contemporâneo, com essência puramente democrática, propiciou avanços para os sistemas de controle, no sentido de dar mais transparência aos atos governamentais, de onde defluem o surgimento e o fortalecimento do controle social (MILESKI, 2006).

A evolução dos processos de organização da Administração Pública tem buscado assegurar a efetividade da gestão e a credibilidade das instituições políticas democráticas por meio dos mais diversos mecanismos, dentre eles, o controle social (MALMEGRIN, 2010).

A Constituição Federal de 1988 deixou o marco legal para o exercício da democracia participativa nas políticas públicas, assim prevê o texto constitucional quando determina que “todo poder emana do povo que o exerce por meio dos representantes eleitos, ou diretamente nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988, CF, art. 1º, parágrafo único).

A Legislação infraconstitucional, por sua vez, instituiu mecanismos mais concretos de exercício do controle social, disciplinando como será efetivada essa participação da sociedade, criando, por exemplo, na gestão do SUS, as figuras das Conferências de Saúde e dos Conselhos de Saúde (Lei n. 8.142/1990) (BRASIL, 1990) e na gestão fiscal, as audiências públicas para o processo de elaboração dos orçamentos (Lei n. 101/2000) (BRASIL, 2000).

Controle social entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010) e, além de influenciar as políticas

públicas pode, ao mesmo tempo, ser influenciado por ela, assim se pronuncia Amartya Sen ao fazer uma análise da relação da política pública com as capacidades participativas do povo afirmando se tratar de uma via de mão dupla: “Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo” (SEN, 2010, p.33).

Controle social também é tema da cartilha emitida pelo órgão de controle interno da união, Controladoria-Geral da União (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010), dentro do projeto “Olho Vivo no Dinheiro Público”. Tal cartilha tem como objetivo orientar os cidadãos para participação na gestão pública e o exercício do Controle Social.

É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece normas de finanças públicas e se pauta pelos princípios do planejamento, participação popular e transparência. Após a LRF foi editada lei complementar federal com o acréscimo de novos dispositivos determinando a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei n. 131/2009, Art.1º) (BRASIL, 2009), fazendo com que a rede mundial de computadores se tornasse um meio para o cumprimento do princípio da transparência e um instrumento de controle social.

A experiência de utilização da internet para atender ao princípio da transparência já vinha sendo utilizada pela União desde novembro de 2004, momento em que, de forma inédita foi lançado o Portal de Transparência, idealizado e gerenciado pela CGU, para disponibilizar informações sobre como o governo federal aplica os recursos oriundos dos impostos, permitindo que o cidadão tenha acesso às informações que outrora pertencia apenas a um grupo pequeno de privilegiados.

A experiência da União foi utilizada pelos Estados e Municípios no lançamento de seus *sites*, no entanto, a denominação Portal da Transparência não foi utilizada por todos os entes da Federação. A prefeitura de Belém preferiu chamar de Transparência Belém, enquanto Guarulhos de Transparência Cidadã, porém, para fins didáticos, nesse trabalho de conclusão será considerado Portal da Transparência todos os *sites* oficiais que disponibilizam dados e informação visando atender ao princípio da transparência nas contas públicas.

Nesse trabalho de conclusão do curso de especialização em Gestão Pública pretende-se responder o seguinte questionamento: as informações disponibilizadas através dos Portais da Transparência são completas e acessíveis de forma a permitirem o efetivo exercício do controle social?

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

3.1.1 Transparência, participação popular e controle social

Não é possível falar em Transparência e Controle Social sem falar em democracia. A palavra democracia tem origem grega e significa governo do povo (demo – povo, cracia – governo). Em uma democracia o povo participa da vida política do país por meio de representantes ou diretamente.

Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há planejamento de forma participativa, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsabilização (DAGNINO, 2010).

Para Mileski (2006) a transparência, a participação popular o controle social estão intimamente interligados e decorrem de um mesmo fator, o Estado Democrático de Direito.

A participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre a sociedade e Estado. Sua formulação repousa sobre uma verdadeira ideologia de participação nas funções administrativas para legitimidade dos atos da Administração Pública eficaz, democrática e participada é exigência natural do Estado de Direito (MARTINS JÚNIOR¹, 2004, p. 296 *apud* MILESKI, 2006, p. 87).

A questão da transparência e da participação popular, também é uma questão de garantia dos direitos fundamentais. Sem alcançar a erradicação da pobreza e da marginalização social, com a concomitante redução das desigualdades sociais e regionais, é impossível fazer funcionar regulamente o regime democrático (COMPARATO, 2011).

A reforma do Aparelho do Estado e a busca pela administração pública gerencial, segundo Vieira (2008), não se orientou para o desenvolvimento da democracia e da cidadania e para melhor atendimento da população, nem possibilitou a sustentabilidade política e a legitimidade das ações governamentais, pois a política implementada a partir da reforma do aparelho do Estado aumentou a pobreza e as desigualdades sociais, dificultando o acesso a

¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

serviços básicos, verificou-se alterações na cobertura, na universalidade e na equidade das políticas públicas.

A década de 80 foi um marco importante para o fortalecimento da democracia, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob a forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010).

Malmegrin (2010) afirma que com a emergência dos Movimentos Sociais, a questão do controle se aprofunda, à medida que busca, por meio de ações coletivas, aceitação pelo Estado e pelos grupos dominantes de valores e direitos de segmentos não atendidos. A redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil é crucial para o aprofundamento da democracia e para a realização da nossa coesão social (SANTOS, M., 2009), pois de acordo com o que pensa Rocha (2011) no Brasil não faltam riquezas, falta justiça.

Rua (2009) destaca que as preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com a sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem ao tema da responsabilização e controle, tão importantes na nova relação entre o Estado e a sociedade.

Para Vieira (2008) o Estado precisa ser democratizado de maneira intensa, flexível e ágil, se impondo com soberania na nova estrutura da economia mundial, regulando democraticamente a economia, coordenando o desenvolvimento e desenhando políticas sociais ativas, agressivas e radicais.

3.2 TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS

3.2.1 Conceito

Para que haja a participação popular é imperiosa a existência da transparência. O Estado democrático deve expor de forma clara e indubitável, as políticas estabelecidas para o atendimento do interesse público, dando ciência sobre a estrutura e as funções de governo. Só

tendo pleno conhecimento das formas de agir da Administração Pública pode haver participação popular, e em decorrência o controle social (MILESKI, 2006).

Transparência significa redução das assimetrias de informação entre cidadão e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público (STIGLITZ, 1999² *apud* FILGUEIRAS, 2011, p. 7).

Para Santin e Toniêto (2007) o princípio da transparência prevê uma gestão política compartilhada entre eleitores e representantes legitimados a exercerem cargos políticos, buscando dar eficácia ao princípio da eficiência.

Para Mileski (2006) o pleno conhecimento sobre as políticas públicas é fator relevante para a participação popular.

A transparência da ação governamental motiva as autoridades públicas para um comportamento de maior responsabilidade para os atos de governo, resultando em adoção de políticas públicas e fiscais mais confiáveis, reduzindo a possibilidade de ocorrência de crise ou gravidade das crises. Além do mais, torna-se fator relevante para a participação popular, pois o cidadão somente poderá influir na ação do Poder Público, exigindo a aplicação de políticas públicas que atendam aos interesses coletivos, se tiver pleno conhecimento do planejamento, execução e resultado das políticas idealizadas ou implementadas (MILESKI, 2006, p. 88).

A transparência pode ser dividida em três dimensões ou elementos: primeiro elemento é a questão da publicidade - divulgação e acesso; o segundo elemento trata da compreensibilidade das informações referindo-se à linguagem e apresentação e o terceiro elemento traz consigo a utilidade das informações, que precisam possuir características de relevância, comparabilidade e confiabilidade (NETTO *et al.*, 2005).

Filgueiras (2011) salienta que a política contemporânea tem no conceito de transparência uma concepção de economia da informação como remédio para a corrupção, em que o Estado é, por definição, um mau gestor do dinheiro público, destaca que o conceito de transparência tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, de maneira a estar presente no discurso político como uma verdade irrefutável, uma espécie de panacéia para a ineficácia institucional e delinquência da política.

A transparência sozinha não consegue derivar uma concepção mais ampla de cidadania e de moralidade na gestão da coisa pública. O problema no conceito de transparência é que o maior volume de informações não significa, necessariamente, informações mais qualificadas; mais informação para o cidadão, não significa governos

² STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and public discourse**: the role of transparency in public life. Oxford: Amnesty Lectures, 1999.

melhores e menos corrompidos, do conceito de transparência não se consegue derivar uma possibilidade de crítica social da política (ETZIONI, 2010³ *apud* FILGUEIRAS, 2011, p. 20).

Se a obediência ao princípio da transparência sozinha não garante o controle social e a participação popular, tampouco sem ela a utilização desses instrumentos seria possível. A transparência torna-se imprescindível para que o cidadão consiga exercer o controle social e influenciar nas políticas públicas.

3.2.2 Transparência e *Accountability*

Um dos temas centrais para a teoria democrática contemporânea tem sido o tema da *accountability* que é um conceito próprio dos estados liberais, à medida que pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado, no sentido de responsabilização da ação do Estado na sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

A expressão *accountability* pode ter várias interpretações. Num sentido mais restrito, é utilizada como sinônimo de prestação de conta, enquanto num sentido mais amplo refere-se ao Estado fazer o que precisa ser feito (FILGUEIRAS, 2011), porém, na maioria das vezes, é o sentido de responsabilização da ação do Estado perante a sociedade que prepondera.

A transparência e a participação popular na gestão fiscal têm inspiração no *accountability*, no sentido de responsabilização dos representantes perante a população, devendo servir para um controle de resultados e de adequação dos meios, além de servir como um controle ao uso inadequado da discricionariedade (MILESKI, 2006).

Accountability é procedimento utilizado especialmente nos países anglo-saxônicos, não possuindo tradução para o português, podendo ser entendida como a responsabilidade no trato dos bens e dinheiros públicos, transparência e prestação de contas (MILESKI, 2006).

A *accountability* é um conceito que entrou para o léxico da teoria contemporânea de maneira a se tornar um princípio fundamental do ordenamento democrático, reforçando a criação do princípio da transparência (FILGUEIRAS, 2011).

³ ETZIONI, A. Is transparency the best disinfectant? *The Journal of Political Philosophy*, Oxford, v. 18, n. 3, p. 389-404, 2010.

3.3 CONTROLE SOCIAL

3.3.1 Conceito

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 forma de fortalecimento da **cidadania** e complemento indispensável ao controle institucional realizado pelo órgão de controle que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos (MARCELINO, 2011).

Percebe-se no conceito que o autor preferiu a palavra monitoramento e não acompanhamento. Muitas vezes as significativas diferenças entre esses dois termos passam despercebidas. Para Rua (2009) o monitoramento é o exame contínuo de um processo ou da implantação de uma política pública, com a finalidade de otimizar a gestão, obtendo eficácia, eficiência e efetividade, significa possibilitar a intervenção no curso de implementação, caso se perceba que a concepção não é adequada à solução do problema por equívoco de planejamento ou por mudança da própria realidade.

O monitoramento se diferencia do acompanhamento, que corresponde às atividades de registro e documentação do processo de implementação, a fim assegurar o cumprimento do Plano de Atividades, ou Plano de Ação, sem questionar a sua pertinência diante do problema a ser solucionado. O acompanhamento caracteriza-se pelas atividades de supervisão e fiscalização, não tendo natureza interativa, nem proativa. As informações tendem a ser superficiais, e geralmente se limitam a ser registradas e informadas, nem sempre sendo analisadas (RUA, 2009, p. 112).

Quanto ao conceito de cidadania, é um sentimento de pertencimento de um indivíduo a uma comunidade política que assegura ao cidadão, direitos civis que consiste na garantia dos direitos individuais como a liberdade de expressão, direitos políticos que faz referência à possibilidade de votar e ser votado, e direitos sociais que inclui um conjunto de garantias legais asseguradoras do bem-estar econômico, segurança contra riscos sociais e acesso aos bens e serviços essenciais à sobrevivência (MARSHALL, 1967⁴ *apud* SANTOS, M., 2009).

Mileski (2006) afirma que a consolidação dos valores democráticos torna mais intensos a participação popular e o exercício do controle social.

O controle social está diretamente relacionado com o Estado Democrático de Direito, tendo em conta os princípios da transparência e da participação popular como fatores imprescindíveis para que os governos – e os serviços públicos – tornem-se mais responsáveis perante o cidadão. Quanto mais consolidados e

⁴ MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

reconhecidos os valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade, mais intensos serão o a participação popular e o exercício do controle social (MILESKI, 2006, p. 91).

Segundo Malmegrin (2010), o controle social é um dos mecanismos que está sendo utilizado pela Administração Pública na busca de assegurar a efetividade da gestão pública e a credibilidade das instituições políticas democráticas.

O controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social (SECCHIN 2008).

Para Neto (2006) o controle social é tido nas ciências da política e da filosofia como o mais eficaz dos controles, uma vez que seu conceito considera todos os integrantes da sociedade. O autor divide o controle social entre interno e externo. O Controle social interno seria uma pré-condição para o exercício do controle propriamente dito [controle social externo pela classificação do autor] e consiste na preparação do indivíduo para o exercício da cidadania, tem haver com nível de instrução, qualidade da informação que recebe em casa, na mídia, na escola e depende basicamente do nível de consciência cidadã de um povo. Segundo o autor o mais problemático no Brasil é a falta de preparação para o controle social.

3.3.2 Controle social e mudança cultural

O arcabouço legal brasileiro instituiu vários instrumentos de controle social, mas segundo Rocha (2011), não basta existir em textos legais os mais avançados princípios e instrumentos de participação popular, é preciso verificar sua efetivação no cotidiano da sociedade.

Mileski (2006) afirma que o Estado Democrático assegura e estimula a participação, mas depende de avanços culturais e políticos.

O Estado Democrático de Direito assegura e estimula o avanço dos valores democráticos para uma ativa participação popular, mas são os aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira que irão orientar o comportamento e a ação do cidadão no acompanhamento da regularidade dos atos praticado pelos administradores públicos (MILESKI, 2006, p. 92).

Para que o exercício do controle social se efetive a mudança de cultura é necessária, onde os sujeitos deixem de ser passivos, onde a população deixa de ser vítima para virar protagonista, é necessário que o cidadão seja considerado de forma completa. Não dá para

exigir da população algo que ela não tenha condições de dar, muitas vezes pela própria falta de competência do Estado em garantir questões básicas para o Exercício da cidadania. Para Secchin (2008) questões culturais, que são influenciadas pelo grande contingente de pessoas que vivem à margem da sociedade, devem ser consideradas: o baixo grau de escolaridade, a falta de conhecimento de seus direitos, por parte da população, e a quase inexistência de participação política.

Nesse sentido torna-se necessário o desenvolvimento da consciência popular como primeira condição para uma democracia participativa. Só com o fortalecimento de aspectos culturais fundados em fatores de essência democrática, poderá o cidadão exigir observância ao princípio da transparência e o poder de influência nas políticas públicas e, conseqüentemente, exercer o controle social (MILESKI, 2006).

Por outro lado o próprio exercício do controle social, mesmo que de forma precária, poderá auxiliar nesse processo de mudança cultural, sendo uma via de mão dupla. Para Motta (1993) o exercício do controle social pode acelerar o processo de mudança, pois contém características de instância de controle a serviço de sistemas sociais maiores e é central na análise organizacional, não só do ponto de vista teórico, como também para a compreensão das alternativas que se colocam para um universo organizacional e social.

A participação da sociedade é uma questão de exercício da cidadania, não visa apenas o atendimento de demandas diretas e individuais. Segundo Malmegrin (2010) a organização dos segmentos sociais não se dá apenas em torno de necessidades materiais, mas também busca a consolidação de uma cultura política de respeito à equidade social e à transparência.

Quando se fala em mudança de cultura, não se trata só da mudança cultura por parte da sociedade, é necessária uma forte mudança de cultura por parte dos gestores, atuando como representantes do Estado. Para Secchin (2008), no Brasil verifica-se grande sede por parte do cidadão em participar da formulação e decisões de políticas públicas, entretanto, escassos são os meios colocados à sua disposição para efetiva participação, afirma ainda que o controle dos atos da Administração Pública não deve ser visto apenas como forma de verificar a incorreção na aplicação dos recursos públicos, mas também como uma ferramenta poderosíssima de monitoramento. O autor afirma ainda que, existem disponíveis muitas informações sobre a gestão governamental, principalmente sobre orçamento público, mas que informação não significa transparência, visto que é necessário que os dados estejam acessíveis à população como um todo. Salienta ainda, ser função do Estado o estímulo ao interesse do cidadão comum.

3.3.3 Instrumentos de controle social

Vários são os instrumentos de controle social e participação popular, entre eles podemos citar o plebiscito, a iniciativa popular de lei, o *referendum* e a própria transparência. A participação nas audiências públicas, nos Conselhos de Políticas públicas, nas plenárias de definição de orçamentos são outros mecanismos de exercício do controle social.

As ouvidorias também podem ser citadas como instrumento democrático de controle e avaliação da gestão pública, contribuindo para uma gestão com transparência, ética e eficiência. As ouvidorias têm papel de receber críticas, elogios, denúncias, sugestões, pedidos de informações e auxílio ao cidadão.

Apesar de não ter previsão legal, um importante instrumento de controle social são os observatórios sociais. Os observatórios são instituições independentes, organizados para controlar e fiscalizar as ações estatais constituídos por voluntários, membros da sociedade civil, sem vinculação partidária. A primeira experiência de observatório social foi no município de Maringá, onde um grupo de pessoas se organizou para fiscalizar o orçamento municipal. Hoje são muitos, instalados ou em fase de instalação, espalhados por todo o Brasil, além do Observatório Social do Brasil que foi criado em atendimento a demanda provocada pelo sucesso obtido em Maringá.

Apesar da grande evolução do controle social no Brasil, seu efetivo exercício ainda é bastante incipiente e tem predominado na participação da população nos Conselhos de políticas públicas onde a questão central é repartir (MALMEGRIN, 2010) e mesmo esse instituto precisa enfrentar grandes desafios para que se torne de fato um canal de expressão de demandas da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* e de participação cidadã, no entanto, esses desafios não impedem a constatação dos avanços, pois é notável que em algumas áreas, como a saúde e educação, o envolvimento da sociedade, vai além da formulação e da tomada de decisão, atingindo a própria gestão dos recursos, a fiscalização e o controle das políticas públicas (RUA, 2009).

O controle social é apenas uma forma de participação política e essa, com conceito mais amplo e em primeira instância, precisa ser incentivada e não pode ser confundida com o exercício do direito e do dever do voto. De acordo com Dallari (1984) participação política não é apenas participação eleitoral e, muitas vezes, é mais eficiente por outros meios, afirma também que a participação política pode se dar de forma individual ou coletiva, de forma

eventual ou organizada, e que quanto mais coletiva e organizada for, mais força terá. Cita algumas formas de participação política dentre elas o processo eleitoral, desempenhar alguma função pública, pertencer a um partido político, participação em reuniões, movimentos e associações, além do exercício da crítica.

3.4 TRANSPARÊNCIA, PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL

A criação, pelos entes da federação, dos Portais da Transparência objetivou atender a determinação da legislação quanto ao cumprimento do princípio da transparência nas contas públicas. Assim, esse instrumento disponibilizado através da internet é de suma importância para o exercício do controle social e da própria democracia, pois poderá facilitar ou dificultar seu efetivo exercício.

Para Ruediger (2002) a utilização do governo eletrônico, como prefere chamar quando se refere ao uso de novas tecnologias de informação e comunicação entre o governo e a sociedade, é muito mais do que um serviço *on line*, podendo ser considerada como uma ferramenta de capacitação política da sociedade.

O uso dos Portais contribui reduzindo o custo para o exercício da cidadania já que o cidadão tem a sua disposição uma ferramenta que dará oportunidade de despende quantidade menor de tempo e dinheiro para ter acesso às informações de seu interesse, o que acaba consolidando os fundamentos da sociedade democrática (SANTANA JR.; LIBONATI; VASCONCELOS, 2009).

A informação é um elemento muito importante dentro da discussão sobre controle social, pois não adianta falar em controle social, em organização da sociedade para fiscalizar a Administração Pública, se não há informações para isso, se não há acesso ou, quando há acesso, as informações e dados não são transparentes e inteligíveis. O acesso à informação é o oxigênio da democracia e um direito fundamental. O acesso à informação e a transparência são condições necessárias para o exercício do controle social (PRO-CIDADE, 2011).

Para Cardozo e Pereira (2011) os Portais em que as informações devem ser divulgadas devem contar com ferramenta que garantam a acessibilidade e facilitem a busca de informações específicas, devendo ser disponibilizadas de forma objetiva, transparente e clara, além de utilizar linguagem que facilite a interpretação, o cruzamento e a análise dos dados.

Nesse trabalho de conclusão serão considerados transparentes aqueles *sites* que disponibilizem as informações determinadas pela legislação e que utilizem uma plataforma com linguagem de fácil compreensão.

4 OBJETIVOS

GERAL: Verificar se os Portais da Transparência permitem o efetivo exercício do controle social.

ESPECÍFICOS:

Identificar a legislação pertinente acerca do tema da transparência na Administração Pública brasileira.

Identificar *sites* oficiais que disponibilizam dados e informações visando atender ao princípio da transparência nas contas públicas.

Identificar pesquisas realizadas acerca dos sites de acesso às informações da Administração pública no Brasil.

Analisar os sites e os resultados das pesquisas identificados a partir do arcabouço legal pertinente e à luz dos conceitos da democracia e controle social.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho terá como base a compilação da legislação acerca do princípio da transparência nas contas públicas e revisão bibliográfica sobre o tema, principalmente em livros, artigos e publicações impressas e eletrônicas.

Far-se-á a identificação dos principais *sites* oficiais que disponibilizam dados para o exercício do controle social, além da compilação de algumas pesquisas publicadas e/ou divulgadas sobre os Portais da Transparência, fazendo análise dos dados.

Quanto à abordagem a pesquisa é qualitativa, visto que busca explicar e trazer maiores informações a respeito do tema sem trabalhar com dados brutos. Os dados que serão utilizados já são resultados de pesquisas anteriores e visa contextualizar, aprofundar e ilustrar o tema. Quanto à natureza, a pesquisa é aplicada. Segundo (GERHARDT, 2009, p. 35) uma pesquisa é aplicada quando “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos a solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais”. Quanto aos objetivos, a presente pesquisa além de exploratória é explicativa, pois busca identificar quais fatores contribuem para a realidade posta (GERHARDT, 2009).

6 TRANSPARÊNCIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A transparência foi trazida pela LRF como um dos princípios da gestão fiscal, juntamente com os princípios do planejamento e da participação popular. A referida lei não traz uma definição do que é transparência, mas traz um elenco de quais são seus instrumentos.

Art. 48 da LRF:

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; prestação de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Mesmo com a edição da LRF definindo como um dos seus princípios o da transparência e trazendo expressos quais seriam os seus instrumentos, o legislador sentiu a necessidade de editar a Lei Complementar (n. 131/2009) (BRASIL 2009) para definir como essa transparência seria assegurada, alterando a redação do parágrafo único do artigo 48 da LRF.

A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real** (grifo nosso), de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (BRASIL, 2009).

No inciso I percebe-se que o intuito da lei é que a transparência não seja vista apenas como divulgação de informações, nesse sentido se amplia o princípio constitucionalmente definido como de publicidade, pois agora a lei determina a necessidade de incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas.

No inciso II o legislador deixa claro que um dos objetivos da transparência é possibilitar que a sociedade possa fazer o acompanhamento das contas públicas e esse acompanhamento precisa ser em tempo real.

Para que não se permitam diferentes interpretações, a lei em seu artigo 2º estabelece quais são as informações pormenorizadas que precisam ser disponibilizadas.

Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48 os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso à informação: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2009).

O legislador havia estabelecido quais informações deveriam ser disponibilizadas, bem como o seu propósito, determinando a utilização de meio de acesso público e em tempo real, mas não fez constar em que linguagem essas informações deveriam ser postadas e que as mesmas deveriam ser inteligível a fim de que permitisse o acompanhamento das contas públicas pela sociedade. Sentindo essa necessidade nova lei foi editada, conhecida como a lei de acesso a informação.

Nem todos os entes da federação haviam atendido as exigências até então impostas pela legislação e já se encontravam com um novo desafio, o de garantir o direito de acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (Lei n. 12.527/2011, art. 5º) (BRASIL 2011). Ainda, dá destaque em item específico como uma das diretrizes da lei, o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 3º da Lei n. 12.527/2011:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I – observância da publicidade como preceito geral e sigilo como exceção; II – divulgação de informação de interesse público, independente de solicitações; III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação; IV – fomento ao desenvolvimento de uma cultura de transparência na gestão pública; V – desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

O texto da lei esclarece que a transparência e o acesso à informação vão além da disponibilização da informação. O poder público deverá criar estrutura de orientação ao cidadão.

Art. 7º da Lei n. 12.527/2011.

O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (BRASIL, 2011).

Além de criar estrutura de orientação, o poder público deverá qualificar o controle e o acompanhamento dos seus próprios atos, projetos e programas, pois para que seja possível fornecer informação à população é preciso, antes de tudo, produzi-las. No entanto, essa

produção de informação, além de atender ao princípio da transparência e do acesso à informação, poderá servir como instrumento de gestão e de controle, por meio de indicadores, das ações do governo auxiliando no atendimento a outros princípios como a eficiência, eficácia e efetividade.

7 SITES OFICIAIS CRIADOS PARA O ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS

Com a finalidade de verificar quais e de que forma os dados e informações estão sendo disponibilizados à sociedade com propósito de atendimento ao princípio da transparência buscou-se consolidar *sites* oficiais criados para esse fim. Considerou-se também o número de informações disponibilizadas, principalmente aquelas referentes a políticas públicas implementadas pelo governo.

Ainda, têm sido realizadas diversas pesquisas instituindo uma espécie de “ranking de transparência” que compara os Portais entre Municípios, Estados e até entre Tribunais de Contas, o que também será objeto de compilação e análise.

7.1 SITES QUE DISPONIBILIZAM GRANDE NÚMERO DE INFORMAÇÕES PARA A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL

7.1.1 Siga Brasil

Siga Brasil é um sistema de informação criado pelo Senado Federal que reúne dados e permite acesso amplo e facilitado ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI – e outras bases de dados sobre planos e orçamentos, por meio de uma única ferramenta de consulta (BRASIL, [2004?]).

A ferramenta criada em 2004 para atender ao Congresso Nacional se expandiu para o público externo tornando transparente todos os dados sobre os gastos públicos e servindo de referência para outros órgãos que o utilizam como ferramenta de trabalho. Sua grande vantagem é que qualquer cidadão pode ter acesso a todas as etapas do orçamento, desde a elaboração até a execução, com ela é possível cruzar dados e fazer análise, além de um importante instrumento de transparência. A versatilidade do Siga Brasil já lhe rendeu dois prêmios: Prêmio Brasil de Tecnologia da Informação e Comunicações, concurso nacional que visa descobrir, estimular e valorizar iniciativas e talentos na área de Tecnologia da Informação, em 2006 e Prêmio TI & Governo que premia todos os anos projetos pelos quais

instituições governamentais atingiram melhora nos serviços prestados à sociedade, em 2009 (SÁ, 2010).

7.1.2 Portal da Transparência Federal

O Portal da Transparência Federal (BRASIL, [2012?a]) é gerenciado pela CGU e foi lançado em novembro de 2004, tendo sido oficializado pelo Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005). Apresenta ao cidadão informações sobre a aplicação de recursos Federais, a partir da consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo. Os dados são oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil S.A e do Fundo Nacional de Saúde (FSN).

Fazendo uma visita ao Portal Federal, constatou-se grande preocupação com a interatividade com o usuário. Destaca-se guia de fale Conosco, glossário, perguntas frequentes, *links* e manual de navegação.

A pesquisa pode se dar através de consulta de receitas, despesas, empresas sancionadas, convênios e servidores; construção de gráficos do portal ou *download* de consulta ou informações sobre o portal, sobre dados do portal, aprenda mais, notícias, controle social, além de licitações e contratos.

Também conta com a possibilidade de acesso, já na página principal, a informações sobre valores de recursos repassados pela União a Estados, Municípios e Distrito Federal. Ainda, é facilitada a consulta temática com dados dos principais programas do governo federal, onde é possível conhecer o valor que foi repassado em determinado mês para um beneficiário do programa bolsa família, por exemplo.

7.1.3 Página de Transparência Pública

As páginas de “Transparência Pública” complementam os dados dos portais de transparência, apresentam dados referentes às despesas realizadas por órgão e entidades da Administração Pública Federal indireta, com informações sobre execução orçamentária,

licitações, contratações, convênios, passagens e diárias. As páginas de “Transparência Pública” foram criadas por meio de Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 (BRASIL, 2006).

Para a padronização das páginas da transparência pública foi criado um Grupo de Trabalho formado por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Justiça e da CGU. O *site* do Programa de Transparência do Ministério da Justiça serviu como modelo de conteúdo para a criação dos demais. Todos os órgãos da administração direta e diversas entidades da administração indireta já dispõem de página de Transparência Pública em seus sítios (BRASIL, [2012?b]).

7.1.4 Outros sites

Encontrar várias informações sobre políticas públicas já está sendo uma questão de saber onde procurar, ao menos em algumas áreas mais importantes. Abaixo consta uma série de *sites* de Ministérios e de outras organizações a partir dos quais se pode ter acesso a várias informações, inclusive com indicação de outros órgãos produtores de dados e indicadores dos estados e municípios brasileiros.

Quadro 1 - Algumas das principais fontes de informação estatística e indicadores

FONTE	SITE	CONTEÚDO
IBGE	<www.ibge.gov.br>	Estatísticas sociais e econômicas diversas, em diferentes níveis de atualização e desagregação territorial, acessíveis nas publicações, no @Cidades, Sidra e BME.
Órgãos Estaduais de Pesquisas	<www.anipes.org.br>	Pelo sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística pode acessar os órgãos estaduais e as informações dos mesmos.
Ministério da Saúde	<www.datasus.gov.br>	Estatísticas de Mortalidade por Causas Atendimentos no SUS Registro de Vacinações
Ministério da Educação	<www.inep.gov.br>	Estatísticas Educacionais Docentes e Equipamentos Avaliação de Desempenho Educacional
Ministério do Trabalho	<www.mte.gov.br>	Estatísticas Mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados Relação Anual das Informações Sociais
Ministério de desenvolvimento social	<www.mds.gov.br>	Indicadores de Pobreza e Indigência Acesso aos Programas de Transferência de Renda.
Ministério da Previdência Social	<www.mpas.gov.br>	Benefícios e Auxílios Concedidos Contribuintes Acidentes de Trabalho.
Ministério das cidades	<www.cidades.gov.br>	Sistema Nacional de Informações sobre Cidades Déficit Habitacional
Secretaria do tesouro nacional	<www.stn.fazenda.gov.br>	Transferências de Recursos Execução Orçamentária, Receitas e Despesas Municipais.
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	<www.dpi.inpe.br >	Imagens de satélites com diferentes resoluções para acompanhamento da ocupação urbana, monitoramento ambiental etc.

Fonte: Jannuzi (2009, p. 82-83).

7.2 PESQUISAS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

Através de busca virtual por pesquisas que tratem sobre os Portais de Transparência surpreendeu-se com poucas divulgações e publicações sobre um tema tão importante que é o atendimento ao princípio da transparência nas contas públicas. Quanto às pesquisas encontradas deparou-se com limitações como a falta de periodicidade e uniformidade de critérios. Abaixo seguem pesquisas encontradas sobre o tema.

7.2.1 Transparência nos Estados

A Organização não Governamental (ONG) Contas Abertas, através de um Comitê da Transparência, lançou o Índice de Transparência do Executivo Federal e dos estados, tendo como objetivo avaliar se os governos estão sendo transparentes ou não na divulgação das receitas e despesas públicas. A ONG criou um *ranking* da transparência visando estimular uma competição saudável entre os gestores federais, estaduais e municipais. Foram estabelecidas notas de zero a dez para os portais públicos.

O comitê estabeleceu critérios para fins de comparabilidades dos Portais da Transparência no que se refere à transparência orçamentária, dentre eles estão o nível de detalhamento da despesa, as possibilidades de *download* dos dados, a frequência de atualização e as facilidades de navegação.

Além do economista e secretário-executivo da Contas Abertas, completam o time de especialistas do comitê os professores Ricardo Caldas e David Fleischer, da Universidade de Brasília (UNB), Bruno Speck, da Universidade de Campinas (UNICAMP) e Ciro Biderman, da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Também colaboram na discussão o jornalista José Roberto de Toledo, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), a representante da Controladoria-Geral da União (CGU), Vânia Vieira, e o presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, Ernesto Saboia.

A pesquisa (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2010), divulgada em julho de 2010, analisou 3 aspectos: o conteúdo das informações, representando 60% do índice, onde foi analisada a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da

arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os serviços públicos; com peso de 7% sobre o total do índice, foi analisada a série histórica que possibilita a comparabilidade dos dados e a frequência possível na atualização das informações disponibilizadas, necessária para verificar se as informações estão sendo postadas em tempo real; o terceiro e último aspecto analisado, representando 33% do índice, foi a questão da usabilidade, que considera as possibilidades de *download* dos dados para tratamentos específicos e comparações estatísticas, possibilidade de consulta em diversas periodicidades e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.

O resultado da pesquisa demonstrou que apenas quatro Estados tiveram notas acima de 6: São Paulo, 6,96; Pernambuco, 6,91; Rio Grande do Sul, 6,29 e Paraná, 6,07. A média nacional ficou em 4,08. O portal federal que também foi objeto da pesquisa alcançou maior índice com 7,56.

Com a finalidade de analisar a usabilidade dos Portais da Transparência, a empresa de consultoria e de desenvolvimento de sites e especialista em usabilidade, Còdeazur, a pedido da reportagem “Como anda”⁵, analisou os portais dos 26 estados e do Distrito Federal um mês após o encerramento do prazo para a colocação do Portal do ar, e concluiu que a principal deficiência da maioria deles é a forma de apresentação dos dados (OLIVEIRA, 2010).

A Còdeazur foi fundada na Alemanha com o objetivo de trabalhar com a formação de uma rede de profissionais que pudessem dialogar, criar e experimentar com foco no desenvolvimento de *sites* e aplicações para a internet.

A análise levou em consideração a disponibilidade das informações sobre receitas e despesas governamentais, a facilidade em encontrar tais informações, a facilidade de compreender e distinguir os dados. Buscou também identificar a existência de filtros de busca, além da possibilidade de construção de gráficos e levantamento de estatísticas. Cada site recebeu a pontuação de zero a 10 para cada item e as notas obtidas pelos estados são a soma das notas dos cinco itens anteriormente descritos (50 pontos).

Rafael Carlos Valverde, um dos responsáveis pela análise da pesquisa, afirmou que é um avanço a publicação das informações, mas a forma com que as informações estão sendo disponibilizadas não é boa.

⁵ “Como Anda” é um conjunto de reportagens que o G1 – [portal de notícias da Globo](#) - publica regularmente sobre mudanças que entraram em vigor no país.

Convidado a comentar a pesquisa, o especialista em transparência pública e cientista político, Sérgio Braga, afirma que a lei da transparência nas contas públicas é uma “conquista da população”, porém concorda que os *sites* precisam ser aprimorados.

Segundo Braga⁶:

As estipulações da lei ainda são muito genéricas e não estabelecem um padrão para a apresentação dos dados, o que demandará algum trabalho de legislação complementar das assembleias legislativas e mesmo da Câmara dos Deputados posteriormente. Na verdade, a lei é um primeiro passo para a garantia da transparência, mas a sua concretização demandará tempo e ajustes que têm de ser feitos, inclusive ajustes legais no sentido de padronizar a apresentação das informações e torná-las acessíveis aos cidadãos (BRAGA *apud* OLIVEIRA, 2010).

Destaca ainda que;

A maior lacuna da lei é não estabelecer nenhum parâmetro para avaliar a disponibilização dos dados, o que deixa alguma margem de liberdade para gestões não inteiramente comprometida com os valores da transparência e de um controle mais eficaz dos gastos públicos. Apenas a título de exemplo: fiz uma pesquisa nos itens e não consegui encontrar os números de cargos comissionados à disposição de cada governador para nomeação, nem a lista dos nomeados ou seus salários. Essa é uma informação importante a ser disponibilizada para que se atinja a plena transparência, e a lei nada diz a respeito disso (BRAGA *apud* OLIVEIRA, 2010).

7.2.2 Transparência nas capitais estaduais

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), analisou os portais das capitais estaduais divulgando pesquisa em março de 2011. O INESC⁷, criado em 1979, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, com finalidade pública, atuando em duas áreas de atuação: fortalecimento da sociedade civil e ampliação da participação social em espaço de deliberação de políticas públicas.

A pesquisa analisou principalmente a transparência do ciclo orçamentário das capitais brasileiras e a percepção de transparência por parte do usuário.

A referida pesquisa concluiu que as capitais estão longe de serem consideradas transparentes. Mesmo aquelas que conquistaram o melhor índice, Curitiba (75,9 das exigências legais em escala de 0 a 100), Porto Alegre (75) e Brasília (62,9) foram classificadas como razoáveis (INESC, 2011). Em seguida se encontram Fortaleza, Vitória, Porto Velho e Aracaju (empatados com 60,3). Após esse grupo de capitais consideradas

⁶ Especialista em Transparência Pública e cientista político chamado a comentar a reportagem.

⁷ Informação disponível no site: analisou os portais das capitais estaduais divulgando pesquisa em março de 2011. Acesso em: 23 maio 2012.

“razoáveis”, vem um grupo de 12 cidades consideradas pelo estudo como “mediócras”, entre elas as cidades de Rio de Janeiro (53,4), Belo Horizonte (51,7) e São Paulo (44,8%).

As conclusões de que as capitais não são transparentes tiveram como base dois estudos, o primeiro, citado acima, pondera 58 quesitos que vão desde o acesso à informação sobre o plano plurianual e a elaboração da lei orçamentária até o registro de pagamento de despesas executadas com dados bancários dos beneficiários, enquanto o segundo se refere à percepção da transparência com 90 formadores de opinião nas capitais, dentre eles professores universitários, jornalistas, ativistas da sociedade civil e pessoas que laboram no Ministério Público ou em câmaras municipais. Para 43,3% dos entrevistados a percepção é que as prefeituras não são transparentes ou estariam entre o que consideram entre o opaco e o transparente.

7.2.3 Transparência nos municípios gaúchos

Com foco nos municípios gaúchos o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do sul (TCE-RS), divulgou pesquisa em outubro de 2011. Segundo o Presidente do Tribunal de contas, Conselheiro Cezar Miola, foi com objetivo de verificar as informações disponíveis nos respectivos portais, que o TCE promoveu o levantamento, relativamente a quadro de pessoal, concursos públicos, licitações, obras, execução orçamentária e financeira, estatísticas sobre gastos com educação e saúde; legislação; estrutura organizacional e notícias veiculadas.

Do universo de 992 órgãos consultados (Legislativos e Executivos Municipais), 99,80% responderam ao levantamento, que contemplou os tópicos descritos acima, escolhidos pela sua relevância. Tais tópicos foram organizados em oitenta e uma questões a serem respondidas pelo responsável pelo Controle Interno do Município no período de 21 de setembro a 31 de dezembro de 2010. Encerrada a fase de remessa de informações, os resultados apurados passaram por um processo de validação no TCE, no período de janeiro a março de 2011, que consistiu na conferência das respostas mediante o acesso aos endereços eletrônicos informados pelos jurisdicionados.

A referida pesquisa apontou que 24,04% dos 990 órgãos pesquisados ainda não disponibilizam informações na rede mundial de computadores, desses, 7,96% são de municípios com mais de 50 mil habitantes, ou seja, entre aqueles que já se encontram obrigados por lei (TCE-RS, 2011).

Ainda, quando perguntados sobre o endereço dos *sites*, 110 órgãos apontaram os *sites* da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN e da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, enquanto os demais indicaram os *sites* próprios.

Quando analisadas quais informações são disponibilizadas verificou-se que apenas 12,42% disponibilizam informações relativas ao quadro de pessoal, 33,13% sobre licitações, 5,35% sobre obras públicas e 42,53% sobre a execução orçamentária e financeira. Sobre informações e dados estatísticos sobre gastos com educação e saúde os percentuais foram 20,10% e 19,09% respectivamente (TCE-RS, 2011).

7.2.4 Transparência nos tribunais de contas

As pesquisas também avaliam os Portais da Transparência corporativos dos Tribunais de Contas. No XXVI Congresso dos Tribunais de Contas realizado em Belém do Pará, no período de 21 à 23 de novembro de 2011, a pesquisadora Doutora Paloma Maria Santos fez uma apresentação do resultado da pesquisa que concluiu que o portal mais transparente entre os Tribunais de Contas dos Estados é o do Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi encomendada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e executada pelo Grupo de Pesquisa em Governo Eletrônico da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) considerando desde a aparência, segurança e privacidade das informações até mecanismo de busca e relação com o cidadão.

O objetivo da pesquisa foi verificar se os *sites* dos Tribunais de Contas brasileiros baseiam-se nos critérios dispostos em cartilhas do Governo Federal que recomendam boas práticas visando o aprimoramento da comunicação e o fornecimento das informações prestadas por meios eletrônicos pelos órgãos do governo federal.

Cada *site* foi avaliado duas vezes, por avaliadores diferentes, dentro do período de 14 a 26 de setembro, tendo sido aplicadas 50 questões sobre os temas interfaces, navegação e padronização, conteúdo geral, conteúdo específico, relação com o cidadão, transferências de arquivos, mecanismos de buscas, segurança, privacidade e feedback.

A pesquisa constatou que 44,12% não apresentam mapa dos sites; 14,7% não apresentam o endereço físico; para 23,5% o telefone de contato é de difícil visualização e

localização fora da página principal e 38,2% não apresentam endereço eletrônico para contato (SANTOS, P., 2011).

7.2.5 Identificação de boas práticas de transparência

Com o objetivo de detectar e incentivar boas práticas de transparência, de modo que os Estados possam dialogar entre si com o intuito de prestar mais informações fiscais aos cidadãos, trocando experiências, o Núcleo de Estudos Fiscais (NEF) da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas divulgou em setembro de 2011 um diagnóstico da transparência fiscal dos Estados através da análise dos Portais da Transparência.

A pesquisa foi desenvolvida por meio da análise e mapeamento de informações nos Portais de Transparência Fiscal de cada Estado da Federação nos meses de agosto e setembro de 2011. Todos os campos dos *sites* foram abertos pelos pesquisadores do NEF de modo a identificar as informações, a facilidade de seu acesso, a quantidade e qualidade das informações, formando um diagnóstico preliminar a ser completado em uma segunda fase da pesquisa.

Nessa primeira fase os pesquisadores do NEF escolheram seis principais boas práticas dos portais da transparência dos Estados (NEF, 2011).

7.2.5.1 Interatividade

A primeira boa prática escolhida foi a interatividade através das redes sociais. Os Estados de Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul e Piauí, possuem Twitter com link na página de transparência para divulgar as ações realizadas, alguns deles inclusive com interação com o cidadão, respondendo dúvidas mais simples.

7.2.5.2 Lista de maiores fornecedores

Estado de Goiás fornece listas com os cem maiores fornecedores do Estado, o que, segundo Basile Christopoulos e Frederico Bastos, analistas da pesquisa, facilitam uma possível fiscalização e dá um grande incremento de transparência às compras públicas, não se limitando a oferecer os dados corriqueiros sobre licitação, mas indo além, facilitando o seu acesso ao cidadão.

7.2.5.3 Possibilidade de construção de mapas e padronização dos critérios de pesquisa

Os Estados de Mato Grosso e Pernambuco oferecem alternativas de visualização de dados sobre os gastos em programas governamentais por meio de mapas; no Estado de Minas Gerais, há uma excelente padronização dos critérios de pesquisa para Receitas, Despesas, Gastos com Pessoal, Dívida Pública e de Repasses aos Municípios, facilitando acesso à informação pelo cidadão e possibilitando a construção de gráficos, prática que, segundo os analistas, se destacou pela pessoalidade dada a cada pesquisa, adaptando-se aos interesses de quem a realiza.

7.2.5.4 Serviço de atendimento ao cidadão e quantidade de legislação disponível

O serviço de atendimento do cidadão do Estado de Santa Catarina é modelo para os demais, além de disponibilizar endereço, telefone, e-mail e contato por inscrição no site, o atendimento pelo telefone é realizado das 8 às 18 horas e dúvidas podem ser sanadas por telefone, mesmo aquelas referente à interpretação da legislação tributária, para isso o Estado disponibilizou 10 auditores fiscais e 15 analistas para a prestação de tal serviço. Já o Estado de São Paulo se destaca pela quantidade de informações legislativas Estaduais, Federais e Municipais disponibilizadas, quanto aos diversos assuntos como tributos, orçamento e seus anexos, sobre licitações, resoluções e portarias.

Quanto à atualização das informações, foram consideradas pelos pesquisadores do NEF, em tempo real, aquelas que disponibilizam as informações até o dia anterior ao da pesquisa. Nesse aspecto constatou-se que 33% dos Estados disponibilizam as informações em tempo real, atendendo a legislação pertinente, enquanto 48% o fazem de forma parcial, 15% não atendem ao pressuposto legal e 4% foi considerado indefinido por falta de clareza da data da postagem (NEF, 2011).

8 ANÁLISE DOS DADOS DISPONIBILIZADOS

Analisando os dados acima, constata-se que há um longo caminho pela frente para que o princípio da transparência nas contas públicas seja atendido. Nem mesmo a publicação pura e simples é praticada. As notas que os Portais têm recebido dos pesquisadores tem ficado muito aquém do que se esperava.

É inadmissível que na análise dos sites dos Estados apenas quatro tenham ganhado nota acima de 6, se fossem alunos estudantes de uma escola com média 7, todos os portais estaduais teriam sido reprovados. Apenas o Portal Federal teria conseguido aprovação com nota um pouco acima da média, 7,56. A situação das capitais federais não é diferente, pois mesmo aquelas que atingiram as melhores notas nas pesquisas estão longe de serem consideradas transparentes.

Quando a discussão se pauta na usabilidade, a situação é ainda pior. A forma de apresentação dos dados não é boa, o que acaba por dificultar sobremaneira o exercício do controle social que é um dos objetivos da Transparência instituído pela legislação.

Quando a análise desce para os municípios os resultados são ainda mais alarmantes. Utilizou-se dos dados dos municípios gaúchos e detectou-se que quase um terço dos municípios que já se encontram obrigados a terem seus *sites* no ar ainda não o fizeram e dentre aqueles que já utilizam a ferramenta ainda o fazem de forma bastante precária.

As informações que mais são postadas pelos municípios são as referentes à execução orçamentária e financeira e mesmo assim menos da metade deles o fazem, atingindo um percentual de 42,53%. Pouco mais de 10% dos municípios postam informações sobre o quadro de pessoal, apenas 1/3 disponibiliza informações sobre licitações, aproximadamente 20% disponibilizam informações sobre gastos com saúde e educação e um percentual bastante pequeno de municípios, apenas 5,35%, disponibilizam algum tipo de informação sobre as obras públicas.

Se analisados os sites dos tribunais de contas também se detectam falhas que podem ser facilmente corrigidas, pois elaborar um mapa do site, apresentar um endereço físico e eletrônico, um telefone para contato são medidas simples e que a grande maioria das cortes de contas ainda não providenciou como restou demonstrado dentre as pesquisas citadas no item anterior.

Observa-se que há uma diferenciação muito grande em relação à quantidade e qualidade da disponibilização dos dados se comparados os entes da Federação. É notável a

diferença com que o princípio da transparência é concebido pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Os Estados e as capitais estão mais transparentes em comparação com municípios menores, e o destaque para a União é perfeitamente entendível, visto que a prática na federação já vem sendo aperfeiçoada desde 2004, enquanto municípios menores, com menos de 50 mil habitantes, ainda estão dentro do prazo legal para colocar no ar os seus portais.

Cabe destacar que as comparações aqui realizadas são bastante superficiais não levando em consideração as distintas realidades dos entes em relação à estrutura administrativa e financeira, detendo-se apenas a análise do cumprimento do princípio da transparência através dos Portais.

Apesar de deficientes em quantidades e qualidade das informações, os Portais da Transparência são de inegável importância. É imprescindível o atendimento ao princípio da transparência para que outros instrumentos como o Controle Social e a *accountability* se solidifiquem e por sua vez ajudem a consolidar a democracia brasileira que ainda é bastante jovem.

Boas práticas também foram trazidas pelas pesquisas e podem e devem ser destacadas e servir como exemplo para os demais entes da federação, como a interatividade praticada pelos Estados de Alagoas, Ceará, Mato Grosso do Sul e Piauí; apresentação de lista de maiores fornecedores como faz o Estado de Goiás; possibilidade de construção de mapas e padronização dos critérios de pesquisa como criado pelos Estados de Mato Grosso e Pernambuco e o Serviço de atendimento ao cidadão praticado pelo Estado de Santa Catarina.

A forma com que se organizou o Estado de Santa Catarina merece destaque, pois vem bem ao encontro da lei federal que determinou a garantia do acesso à informação mediante a criação de estrutura de orientação ao cidadão e foi o que o Estado de Santa Catarina fez, designando 25 servidores entre auditores fiscais e analistas para a prestação do serviço com atendimento de segunda a sexta feira das 8 às 18 horas.

Denota-se que os sites federais se destacam em relação ao princípio da transparência nas contas públicas. O site Siga Brasil e o Portal Federal contam com uma plataforma amigável, de fácil compreensão servindo como ferramenta de trabalho para outros órgãos pela quantidade de informações úteis. A criação das páginas de transparência pública também é um marco em nível federal, pois abrange a divulgação a todos os órgãos federais e a administração indireta.

Merecem destaque os *sites* de ministérios como o da Previdência Social, da Saúde, da Fazenda e do Trabalho que disponibilizam informações que contribuem subsidiando o trabalho de outros órgãos, além de auxiliar o cidadão que poderá encontrar ali dados e

indicadores de políticas públicas implantadas pela federação. Através desses *sites* também é possível encontrar *link* de outros órgãos produtores de dados e indicadores dos estados e municípios brasileiros.

É de salientar que a grande maioria dos *sites* criados, para atender ao princípio da transparência, tem disponibilizado links que levam a outras páginas de transparência o que acaba por fortalecer a cultura da transparência.

É importante frisar que é necessário unificar boas práticas, assim como aperfeiçoar a regulamentação quanto à publicação dessas informações nos *sites*, mas não dá para cair no erro de achar que regulamentação resolve, sob pena de ficar editando normas e leis que “não pegam”.

É de extrema importância perceber que a transparência é uma questão cultural e como tal deve ser tratada, sem esquecer que mudanças culturais podem levar décadas e por vezes nem chega a completar o ciclo, fazendo com que a administração pública conviva com práticas diferentes e até contrárias.

Vários são os desafios que podem ser citados para o exercício do controle social, a começar pela própria prática da transparência que é um dos seus pilares. A *accountability* também deve assumir papel importante no setor público, a prestação de contas e a responsabilização dos gestores são, sem dúvida, desafios que precisam ser vencidos.

A cultura de manter o poder através da concentração do conhecimento e das informações, infelizmente, ainda é muito forte no setor público. É imprescindível passar dessa fase para uma fase que passar o conhecimento se torne importante, dividir informações se torne princípio e ser transparente um dever e não um favor prestado à população.

Cabe salientar a importância do servidor público na função de educador nessa mudança de cultura. Nossos alunos precisam ser preparados para a cidadania, precisam ser preparados para serem indivíduos críticos e participativos e não apenas consumidores de serviços públicos que aceitem como “boa” aquela administração que apenas não seja corrupta.

Qualquer mudança demanda muita habilidade por parte de quem a está coordenando e, nesse sentido, no setor público não é diferente. Essa nova fase da administração pública transparente e comprometida com o controle social e com a participação popular demanda gestores públicos com características necessárias para coordenar essa mudança. O certo é que urge novas práticas no setor público e um verdadeiro esforço por parte dos gestores na prática da transparência, não a praticando apenas para atender a legislação e as formalidades. Ainda, não basta garantir que a população participe, é necessário que essa participação dê resultados, caso contrário servirá apenas para desestimular a participação.

Quanto à sociedade civil, é necessário que cada vez mais se apodere das questões públicas e que não deixe que a marca da corrupção faça com que o cidadão se sinta envergonhado ou desencorajado de participar. É necessário que pessoas comprometidas com o interesse público entrem para a política ou participem cobrando de seus representantes, pois seu afastamento acaba fortalecendo os desmandos, os desvios e a corrupção, fazendo com que a população deixe de exercer a verdadeira cidadania e o controle social.

As cortes de contas têm um papel muito importante no monitoramento da aplicação do princípio da transparência e na facilitação do exercício do controle social. São elas as responsáveis pela fiscalização, atender denúncias e tomar providências no sentido de fazer cumprir o que determina a legislação. Criar mecanismos para que a administração pública se aproxime do cidadão, divulgar as ações, dar o devido encaminhamento às denúncias das ouvidorias é contribuir para o fortalecimento da cidadania que sem dúvida está dentre as funções dos Tribunais de Contas.

9 CONCLUSÃO

Os Portais de Transparência foram lançados pelos entes da Federação com o intuito de atender a legislação no que se refere ao cumprimento do princípio da transparência nas contas públicas. A transparência nas contas públicas é uma das condições para que o cidadão tenha acesso às informações e possa, caso tenha interesse, exercer o controle social. O presente trabalho buscou subsídios visando detectar se os Portais da Transparência estão sendo transparentes de acordo com o que determina a legislação.

Infelizmente constatou-se que ainda há poucos estudos e pesquisas a respeito do tema e quanto aos existentes não há uma padronização de critérios e uma periodicidade que possibilitem uma interpretação histórica.

De qualquer forma, foi possível concluir que os entes da federação não estão cumprindo o princípio da transparência nas contas públicas. Quanto à União e os Estado o descumprimento da legislação se refere à quantidade e disponibilização, tendo em vista que nem todas as informações são postadas e quando postadas sua forma não é boa, pois não há uma plataforma que facilite a localização e interpretação dos dados. Quanto aos municípios os problemas encontrados nos *sites* da União e Estados se repetem agravados pelo fato de que nem todos que já se encontram obrigados a terem seus *sites* no ar o fizeram.

O descumprimento da legislação fere o direito do cidadão ao acesso às informações, desatende ao princípio da transparência nas contas públicas e prejudica o exercício do controle social e da própria democracia brasileira.

Ainda que a legislação sobre a transparência não esteja sendo cumprida em sua integralidade como restou demonstrado no presente estudo, o princípio da transparência nas contas públicas é um avanço e uma conquista da sociedade, a própria criação da legislação já é uma resposta às demandas da sociedade civil que está, na medida das suas condições, exigindo mais de seus representantes.

Apesar de deficientes, os Portais da Transparência trazem “boas práticas” que podem ser difundidas entre os entes da federação. Essas “boas práticas” são exemplos de que muitas vezes existe o comprometimento do gestor, mas falta uma legislação complementar definindo quais e como as informações devem ser postadas. É necessário que servidores se dediquem a pensarem qual a melhor maneira de disponibilizar os dados para que os mesmos possam ser manuseados de forma prática e para que sirvam para o seu efetivo fim que é a transparência e o exercício do controle social.

Servidores e gestores, em nome do Estado, precisam atuar como propulsores dessa participação, bem como das práticas da transparência e da *accountability*, não só como forma de cumprimento da legislação, mas como compromisso de bem servir o cidadão e bem administrar a “coisa” pública, criando espaços para o exercício do controle social, difundindo a cultura da participação, facilitando o entendimento das informações. A transparência e o controle social fazem parte do fortalecimento da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 2012.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 22 out. 2011.

_____. **Decreto n. 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Brasília, 2005. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 08 mar. 2012.

_____. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 22 out. 2011.

_____. **Lei n. 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. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso: 20 jan. 2012.

_____. **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. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 out. 2011.

_____. **Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta 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. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>.

Acesso em: 22 out. 2011.

_____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Brasília, [2012? a]. Disponível em:

<<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 08 mar. 2012.

_____. **Portal da Transparência X Páginas de Transparência Pública**. Brasília, [2012? b].

Disponível em:

<<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/sobre/quadroComparativo.html>>.

Acesso em: 08 mar. 2012.

_____. **Portaria Interministerial n. 140, de 16 de março de 2006.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/2478>>. Acesso em: 08 mar. 2012.

_____. Senado Federal. **Siga Brasil.** Brasília, [2004?]. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 08 mar. 2012.

CARDOZO, José Eduardo; PEREIRA, Marivaldo. **Transparência e democracia.** São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_secao=1&id_noticia=171359>. Acesso em: 25 maio 2012.

COELHO, Ricardo Correa. **Estado, governo e mercado.** Florianópolis: UFSC, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A barreira da desigualdade. **Revista Carta Capital**, São Paulo, n. 627, 03 jan. 2011. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/a-barreira-da-desigualdade-2>. Acesso em: 20 jan. 2012.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Cartilha Olho vivo no dinheiro público.** Controle Social. 2. ed. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/ControleSocial.asp>>. Acesso em: 22 out. 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis: UFSC, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1984.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa.** Porto Alegre: UFRGS, 2009.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. Índice de Transparência. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br/>. Acesso em: 13 jan. 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Pesquisa mostra que capitais brasileiras não respeitam lei da transparência.** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2011/marco/pesquisa-mostra-que-capitais-brasileiras-nao-respeitam-lei-da-transparencia>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

JANNUZI, Paulo de Martino. **Indicadores socioeconômicos na gestão pública.** Florianópolis: UFSC, 2009.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. Florianópolis: UFSC, 2010.

MARCELINO, Edsonia. **Controle social**. Londrina, 2011. Disponível em: <http://www.inbrape.com.br/materiais/Desafios_integracao_orgaos_controle_social.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

MILESKI, Helio Saul. Controle social: um aliado do controle oficial. **Interesse Público**, Porto Alegre, n. 36, p. 85-98, mar./abr. 2006.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Controle social nas organizações. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 33, n. 5, p. 68-87, set./out. 1993.

NETO, Francisco Taveira. A evolução da administração pública e de seus mecanismos de controle na Constituição Federal. **Revista Zênite de Direito Administrativo e LRF - IDAF**. Ano V, n. 57, p. 791-796, abr. 2006.

NETTO, Orion Augusto Platt *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., São Paulo, 2005. **Anais...** Disponível em: <<http://www.congressusp.fipecafi.org/artigos52005/89.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2012.

NÚCLEO DE ESTUDOS FISCAIS. **Diagnóstico da transparência fiscal dos estados brasileiros**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://nucleodeestudosfiscais.com.br/files/upload/2011/09/27/indice-de-transparencia-e-cidadania-fiscal-setembro.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

OLIVEIRA, Mariana. Como anda: um mês após lei, portais dos estados ainda têm falhas. **Globo.com**, Rio de Janeiro, 02 jul. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/07/um-mes-apos-lei-tecnicos-criticam-sites-de-transparencia-dos-estados1.html>>. Acesso em: 27 dez. 2011.

PRO-CIDADE, projetando qualidade e sustentabilidade. **Transparência, acesso à informação e controle social da gestão pública**. Palmas, TO, 2011. Disponível em: <<http://procidade.wordpress.com/2011/03/04/transparencia-acesso-a-informacao-e-controle-social-da-gestao-publica-3/>>. Acesso em: 25 maio 2012.

ROCHA, Zilton. Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social. **Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 46, p. 4-11, jan. 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: UFSC, 2009.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia – uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v.9, n.25, p. 29-43, set./dez.2002. Disponível em: <<http://www.revistaoes.ufba.br/viewissue.php?id=29>>. Acesso em: 25 maio 2012.

SÁ, Camila. A transparência e a versatilidade do Siga Brasil. **Jornal Conversa Pessoal**. Secretaria de Recursos Humanos do Senado Federal. Brasília, n. 116, jul. 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/portaldoservidor/jornal/jornal116/senado_siga_brasil.aspx>. Acesso em: 08 mar. 2012.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de S., LIBONATI, J. J., & VASCONCELOS, M. T. de C. **Modelos de investigação dos níveis de transparência fiscal eletrônica dos poderes e órgão governamentais**. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/144.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2012.

SANTIN, Janaína Rigo; TONIÊTO, Tiago. O princípio da transparência e a participação popular na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Municipal RBDM**, Belo Horizonte, n. 26, p. 21-29, dez. 2007.

SANTOS, Maria Paula Gomes. **Estado e os problemas contemporâneos**. Florianópolis: UFSC, 2009.

SANTOS, Paloma Maria. **Métrica de avaliação dos sítios e portais corporativos dos tribunais de contas brasileiros**. Belém do Pará, 2011. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/uploadArquivo/Paloma-Portais-e-sites-dos-TCs.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2012.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista Controladoria Geral da União**, Brasília, Ano III, n. 5, p. 28-45, dez. 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Estudo avalia transparência nos portais dos municípios**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/Estudo%20avalia%20transpar%EAncia%20nos%20portais%20dos%20munic%EDpio s>. Acesso em: 13 jan. 2012.

VIEIRA, Rejane Esther. Administração pública de caráter democrático e participativo no Estado de Direito no Brasil: o novo serviço público face à Constituição de 1988. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 4, p. 1-29, 2008. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/viewFile/185/124>>. Acesso em: 22 out. 2011.