

Transparência e acesso ao controle social

Transparency and access to social control

Emerson Carvalho de Lima¹
Francisco Carlos Portela²

RESUMO

Este artigo visa compreender o processo de transparência da gestão pública do Estado e a sua inserção no Portal da Transparência, para que a sociedade possa ter acesso de forma clara e plena. Tal temática se justifica em função da cobrança da sociedade por uma gestão mais democrática e ética, em que todas as informações inerentes à gestão do Estado possam ser compartilhadas com aqueles que fazem parte desse processo. Diante disso, busca-se compreender como ocorre a transparência pública da gestão; o que é essa transparência; como surgiu e qual é a finalidade maior do Portal da Transparência; e, por último, como funciona o gerenciamento das informações da gestão na plataforma governamental. Para responder a esse questionamento buscou-se utilizar na pesquisa a metodologia bibliográfica e, como resultado, verificou-se a importância da transparência e do controle social para uma gestão pública de qualidade.

Palavras-Chave: Portal da Transparência. Gestão Pública. Plataforma Governamental Digital. Controle Social.

1 Auditor governamental do Estado do Ceará. Graduado em Ciências Econômicas e Ciências Jurídicas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Pós-Graduado em Direito Tributário pela Universidade Estácio de Sá. Mestre em Criminologia pela Universidade Fernando Pessoa em Porto, Portugal, instituição onde atualmente desenvolve o doutorado em Ciências da Informação. E-mail: emersoncali@yahoo.com.br

2 Auditor governamental do Estado do Ceará. Formado em Ciências Náuticas pelo Centro de Instruções Almirante Brás de Aguiar (Ciaba). Mestre em Ciências Empresariais pela Universidade Fernando Pessoa em Porto, Portugal, instituição onde atualmente desenvolve o doutorado em Ciências da Informação. E-mail: franciscoportela2003@yahoo.com.br

ABSTRACT

This paper aims to understand the process of transparency of State public administration and its insertion in the Brazilian Transparency Portal so that the society can have clear and full access. Such theme is justified due to society's demand for a more democratic and ethical administration in which all information inherent to the State can be shared with everyone who is part of this process. Given this, we seek to understand how public transparency of administration occurs, what is transparency, how it arose, what is the main purpose of the transparency portal and finally, how the management of the information works in the government platform. To answer this question, the bibliographic methodology was used in the research, and as a result, it was possible to verify the importance of transparency and social control for a quality public administration.

Keywords: Brazilian Transparency Portal. Public Administration. Digital Government Platform. Social Control.

Recebido: 08-05-2019

Aprovado: 14-08-2019

1 INTRODUÇÃO

A postura ética dos gestores públicos tem sido uma das maiores cobranças da população. A busca por espaço democrático e transparência das ações governamentais fez que o legislativo buscasse alternativas para o controle de gasto público. Com isso, surge a demanda de um espaço aberto para que a sociedade possa efetivamente acompanhar os atos dos seus governantes. Deste modo, trataremos sobre o Portal da Transparência e o gerenciamento das informações governamentais na plataforma digital. Serão desenvolvidos os conteúdos de acordo com a problemática proposta, que é contextualizar sobre a transparência dos recursos públicos e a

aplicabilidade da lei da transparência dos atos públicos. Este artigo será apresentado a partir da contextualização sobre a transparência pública; a diferenciação do conceito de transparência; o surgimento e a finalidade do portal para a gestão pública; o gerenciamento das informações; e, por fim, a lei de transparência pública e a sua aplicabilidade no contexto atual.

2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

2.1 Contextualização sobre a transparência pública

A gestão pública tem sido alvo de críticas em relação às ações governamentais, que envolvem a aplicação e a gestão dos recursos públicos. Assim, a transparência pública tornou-se necessária. Esta, segundo Bairral, Silva e Alves (2015), tem como premissa abordar aspectos da gestão pública que se encontram no âmbito do desempenho de pessoal, de controles internos, sendo esses controles caracterizados pelos autores como legal e fiscal. Ampliar o viés de controle faz que a responsabilidade pública se torne muito mais efetiva, e a ação de dar acesso aos cidadãos de forma transparente por meio dos portais eletrônicos e relatórios anuais visa contribuir com uma gestão mais eficaz.

Nos últimos anos a transparência no uso dos recursos públicos e a responsabilização das ações realizadas na gestão pública vêm, paulatinamente, tomando espaço na agenda da Administração Pública, sobretudo discussões que envolvem conceito de “*accountability*”. Diversas leis e normativas têm buscado pressionar e orientar os três níveis federativos do Estado (Federal, Estadual e Municipal) para que haja um maior aprofundamento da participação social e transparência na gestão pública (OLIVEIRA; BODART, 2015, p. 11).

Essa busca por uma participação social e transparente na gestão dos recursos públicos faz que a sociedade busque estar cada vez mais inserida

no contexto organizacional. Nessa linha, para Figueiredo e Santos (2013), a transparência surge para que o cidadão possa acompanhar a gestão pública através da análise dos documentos e dos planejamentos propostos, fazendo que sua ação contribua com o crescimento da cidadania e da própria organização pública. Assim, com uma transparência da gestão governamental, essa transparência poderá contribuir com a redução dos desvios de verbas públicas e com a participação popular na aplicação do dinheiro público nas obras públicas.

Em relação à ampliação da participação popular em transparência e controle social e também em acompanhamento dos negócios públicos é necessária justamente a ativação de mecanismos de restrição à propagação de negócios privados no interior da administração pública, ou seja, tornar mais difícil a ação de grupos de interesses privados, que têm como foco o desvirtuamento da correta aplicação de recursos públicos, que seria no atendimento das necessidades cruciais da população (ALVES, LUNKES; LYRIO, 2016).

Para que se alcance a efetivação de um Estado Democrático de Direito há que se disponibilizar aos cidadãos, todas as informações estratégicas advindas do Estado e de seu aparato administrativo. A população deve conhecer como se dá a aplicação dos recursos públicos, já que eles são angariados pela máquina pública administrativa com o concurso dos tributos e com o conhecimento acerca desta aplicação, para que o povo possa alimentar a evolução democrática e a conexão do cidadão como componente fundamental no sistema político vigente (KLEIN, 2017).

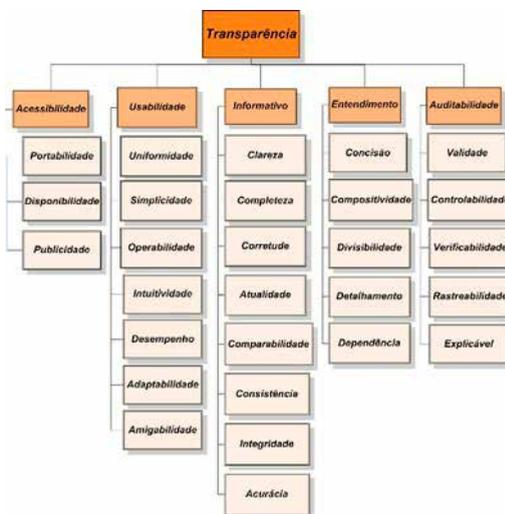
O regime de governo e as instituições públicas são chancelados pela população por meio de sua participação de atividades do setor público que é viabilizada com a utilização de ferramentas tecnológicas, a fim de que se alcance o maior número de pessoas em uma dada coletividade. No Brasil, esta atividade relativa à transparência pública tem tomado caminhos de crescimento, tendo em vista que a redemocratização do país se deu em 1985 e, a partir deste ponto, o cidadão viu com o passar do tempo que era um componente importante da engrenagem política vigente, afinal

sustentara e sustenta o aparato estatal com uma parte do resultado de seu trabalho produtivo (EIRÃO; LEITE, 2018).

2.1.1 Os diferentes conceitos de Transparência

Transparência pode ser definida pelo processo cristalino das ações promovidas por uma gestão administrativa. Segundo o dicionário Aurélio (TRANSPARÊNCIA, 2014, p. 682), transparência é “qualidade do que é transparente, e ser transparente, em sentido figurado, é ser evidente e claro”. Este significado nos remete ao propósito da gestão transparente, a qual pretende que as normas e processos tornem-se claros e ceifados de dúvidas ou controvérsias que limitem a confiabilidade. E essa confiabilidade pode ser conferida em uma estrutura que venha contemplar a organização de forma transparente, como ilustra a Figura 01:

Figura 1: Estrutura organizacional da transparência



Fonte: Brasil (2011).

Diante da figura organizacional, percebe-se que a transparência pode ser avaliada em sua efetividade como a aproximação entre o governo e a população. Assim, uma transparência pública com forte impacto positivo para a democracia seria aquela em que a tecnologia da informação é um ponto de fomento desta relação e tem participação do cidadão na gestão das organizações do Estado, já que o cidadão é componente importante para o processo de tomada de decisão por parte dos gestores públicos (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

Diferente visão da efetividade da transparência pública é aquela tomada a partir da ideia de que o cidadão tem acesso às informações relativas à atividade governamental, mas não tem poder de interferir e participar do processo de tomada de decisão por parte dos administradores públicos. É um cenário atinente à democracia representativa e não revela caráter evoluído da política vigente.

Enquanto o conceito de transparência relacionado à temática do governo eletrônico (e-gov) apresenta as informações sobre os agregados públicos como receitas, despesas, gastos com pessoal e endividamento, além das previsões futuras quanto a eles e os coloca nas mãos dos cidadãos em suas plataformas on-line particulares, sem possibilidade de interferência deste mesmo cidadão no processo decisório dos governos, surgindo uma nova forma de interação digital com os cidadãos que os aproxima da gestão pública (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

Esta nova forma de interação diz respeito à governança digital entre cidadão e governo que acaba por aproximar todos aqueles que pagam tributos da gestão governamental e os mesmos, passam a ditar as suas contribuições para as melhorias dos serviços públicos e o fazem a partir de qualquer mecanismo tecnológico como um *smarthphone*. Tudo isso para que o governo possa redirecionar suas prioridades, a partir das necessidades do cidadão e que alcance esta meta com a maior produtividade possível quanto à aplicação dos recursos públicos (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

A transparência é um caminho que se abre entre os negócios do Estado e a população, é uma forma de estímulo à participação popular, exatamente porque sinaliza para o povo que está em plena efervescência um Estado Democrático de Direito, no qual não há espaço para negócios sigilosos por parte da administração pública. Assim, o cidadão terá ao seu alcance as informações sobre como se dá a aplicação dos recursos públicos e, ao mesmo tempo, disporá de elementos técnicos para se certificar se realmente o gasto público foi efetivado com observância aos princípios constitucionais afeitos ao regime democrático, como eficiência, efetividade, probidade administrativa, zelo no trato da coisa pública (MARTINS JÚNIOR, 2010).

Por outro lado, com todos estes requisitos constitucionais e administrativos sendo alvo de atendimento por quem gere a esfera pública, sempre com o cidadão na outra ponta do canal de comunicação, a transparência será propulsora do princípio da dignidade do indivíduo e de todos os princípios que elevam o e cidadão à condição de participante efetivo quanto ao destino de uma coletividade, e desta forma, sendo paulatinamente alcançado um grau de boa qualidade da administração dos recursos públicos que interessa a todos.

2.2 O surgimento do Portal da Transparência

Em uma sociedade mundial na qual o volume de recursos econômicos tende a crescer cada vez mais e a ser disputado por potências globais que passam a oferecer um padrão de vida social avantajado para seus cidadãos, dentro de uma realidade de evolução democrática paulatina, é patente que as economias em desenvolvimento como o Brasil, em que os volumes de comércio com o resto do mundo têm aumentado satisfatoriamente, pretendem tornar seus mercados cada vez mais abertos às oportunidades e dentro de um padrão democrático em suas instâncias governamentais

que o credencie a ser um ator decisivo no cenário de trocas de riquezas (ASSONI FILHO, 2009).

Assim, não são vantajosos governos fechados à participação popular, visto que tal conduta atrairia um ciclo de pessimismo social bastante elevado e acabaria por influenciar na dinâmica da circulação de riquezas, justamente porque o nível de confiança nas instituições públicas seria diminuto e este fator acaba contaminando o ambiente privado de negócios e gerando expectativas antidemocráticas nos cidadãos. O volume e a circulação de riquezas econômicas a nível mundial coadunam com um ambiente democrático em que os cidadãos podem desenvolver suas potencialidades pessoais e profissionais (ASSONI FILHO, 2009).

Em seguida, como fator propulsor da democracia e, ao mesmo tempo, do crescimento e inovação tecnológicos, surge a internet e os meios de interação entre indivíduos e entre os governos e seus cidadãos como forma de estabelecimento de canais efetivos de informação entre as duas partes. O que leva o cidadão a se reconhecer como atuante em nível de comunicação horizontal frente aos governos, assim, com uma perspectiva de que o ambiente político é um palco para a promoção do atendimento às necessidades da população e não como um palco de atendimento às demandas privadas de certos grupos que se instalam no poder se valendo de manobras que incluem a participação do cidadão em algumas etapas (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Desta forma, é destacado um espaço tecnológico e de caráter político onde os cidadãos e o governo irão interagir para se chegar a um consenso sobre a melhor maneira de alcançar a efetividade no trato da esfera pública e, também, quanto ao atendimento dos anseios do cidadão no que compreende uma melhor obtenção dos serviços públicos (CRUZ et. al, 2012).

Este espaço diz respeito aos portais da transparência das informações públicas, que têm uma grande utilidade para a tendência mundial e

democrática de trazer o cidadão para dentro da administração pública dos governos, como forma de participar do processo de tomada de decisões e, assim, influir nos destinos das áreas econômica, política, cultural e social, o que torna a sociedade próspera, devido ao investimento econômico equitativo no atendimento das necessidades públicas e, assim, propicia menos desigualdade social aos cidadãos em relação ao acesso de necessidades básicas, como saúde, educação e segurança em termos satisfatórios (SOUSA et al., 2015).

A legitimidade política de governos é buscada a partir do momento em que o cidadão se sente representado por aqueles que foram eleitos com a existência de processos democráticos de escolha e que devem apresentar provas ao cidadão a respeito da lisura na aplicação dos recursos públicos e que os gastos foram realizados de forma mais econômica possível e que tenha atendido às prioridades de todo o grupo populacional representado (MAGNAGNO; LUCIANO; WIEDENHÖFT, 2017).

Assim, o cidadão estará estimulado a trabalhar e produzir ao saber que o dinheiro público não é utilizado de forma ímproba e promíscua a favor de interesses que passam ao largo das necessidades do cidadão comum. O Portal da Transparência passa a ser a arena crucial para que governo e cidadão se entendam quanto à maneira de lidar como o recurso público e, fundamentalmente, sobre que tipo de política deve ser cultivada por parte dos governantes (ROSSINI, 2014).

2.2.1 A finalidade do Portal para a Gestão Pública

Os portais eletrônicos são a forma moderna de interação entre governo e sociedade. Por um lado, promove um canal que viabiliza a entrega de informações com clareza à população a respeito da aplicação dos recursos públicos e tomada de compromissos por parte da gestão pública. Por outro, faz que a cidadania seja exercida de uma forma mais ampla e

segura por parte dos cidadãos, visto que estes passam a utilizar diversas fontes de interação com a gestão pública, passam a monitorar a efetivação das políticas públicas e, com estes fatores, ficam habilitados a uma cobrança mais democrática por melhores bens e serviços públicos (JAHNS; RAUPP, 2016).

Na sociedade da informação em que o fator tempo tem alto custo financeiro, o crescimento das massas populacionais, o alto grau de atendimento dos governos de demandas por serviços sociais, principalmente nos países em desenvolvimento, e a necessidade dos governos pela busca da legitimação, a partir dos cidadãos que habitam determinado território, determinam o engajamento do Estado na oferta de serviços eletrônicos para a facilitação da vida de seu público-alvo.

Na realização de negócios em ritmo intensivo por parte dos governos, a partir da criação de uma necessidade pública, passando pela contratação dos serviços frente à iniciativa privada, o dever de emissão e manutenção das informações sobre os negócios praticamente em tempo real para a população e, finalmente, a entrega da obra ou serviço para a utilização do povo e a consequente prestação de contas, *accountability*, mantêm a gestão pública somente se como porta-voz do atendimento dos desejos sociais da coletividade e, portanto, como gestora dos cofres públicos, que deve primar por uma relação aberta, de confiança, pautada na probidade e engrandecedora do bem-estar social perante o seu financiador, que é o cidadão pagador de tributos (ARAUJO; REINHARD; CUNHA, 2018).

A gestão pública não deve pautar sua busca pela implementação de portais eletrônicos com a finalidade de fazer propaganda, visando demonstrar para o público que há realmente uma transparência das contas e negócios públicos, mas deve buscar com a utilização destas ferramentas tecnológicas, incitar, de fato, o cidadão para participar da gestão pública, incentivando-o a apontar para o governo qual é realmente a sua necessidade que precisa ser atendida. A partir deste ponto, o governo se prontifica a entregar aquele bem ou serviço ao cidadão da forma mais econômica,

democrática e com eficiência, efetividade e eficácia, provando para o povo que é legítima a aplicação deste recurso da coletividade.

Com a utilização eficiente dos portais, a administração pública pode galgar uma atuação efetiva de acordo com os requisitos de uma etapa gerencial, ou seja, os governos terão mais facilidade para disponibilizar serviços ao público com menor custo e, também, as próprias facilidades e interações constantes destes portais eletrônicos farão que o cidadão entenda o que se passa na gestão pública diariamente, tanto em termos de informações seguras, na avaliação da essência financeira, social e política que advêm dos compromissos acordado pelo Estado frente aos outros atores da economia (DAMIAN; MERLO, 2013).

Os portais eletrônicos têm a grande missão de resolver o problema – a demanda do cidadão –, de viabilizar o relacionamento eficiente do público com o governo, estabelecer formas efetivas para que o cidadão preste as informações que detêm, como forma de incentivar a que os governos construam suas políticas e busquem suas arrecadações de tributos a partir destas referências. E também é necessário que o cidadão seja eleito como a prioridade do Estado tanto no momento de aplicar o dinheiro público como, principalmente, no momento em que este mesmo Estado presta contas de sua gestão sem qualquer artifício sigiloso, pois a transparência leva à intensificação da conjunção de forças entre representantes e representados quando cidadão é tratado com respeito e munido dos conhecimentos técnicos capazes de viabilizar uma leitura correta do que ocorre na esfera pública (RAMPELOTTO; LÖBLER; VISENTINI, 2015).

2.2.2 A finalidade do Portal para o controle das contas públicas para a sociedade

O Portal denominado “de transparência” no qual o Estado insere informações sobre seus negócios públicos, a exemplo de contratos, convênios, assunção de compromissos de empréstimos a outros Estados, pe-

didados de empréstimos advindos de outros Estados, renúncias de receitas públicas, aplicação dos recursos públicos nas despesas públicas, nível de arrecadação de receitas frente às previstas e disponibilização do andamento das obras públicas, é uma plataforma eletrônica em que o ente público procura atender os normativos legais que exigem comunicação entre Estado e população. É uma boa forma para os gestores públicos darem detalhes de como estão administrando os recursos arrecadados pela contribuição da população-alvo, qual seja o cidadão que chancelou democraticamente a que tais governantes o representassem na gerência da coisa pública (ABDALA; OLIVEIRA; TORRES, 2016).

Muitas críticas permeiam a forma de interação entre os dois lados da comunicação – Estado e cidadão –, passando pela ideia de plenitude do aspeto da cidadania, a partir do momento em que o jurisdicionado tem à sua disposição as informações diárias sobre como ocorreram os negócios públicos e, de outro lado, certo pessimismo quando o ponto de análise é focado nas situações corriqueiras e constatadas de que o cidadão toma posição passiva frente a um computador com acesso à internet e às informações estatais, visto não ter ferramentas para interceder e alterar as grandes, pequenas e médias decisões que são tomadas todos diariamente por parte dos gerentes dos recursos públicos. Sob este aspecto, os portais atenderiam a uma dimensão de cidadão ciente dos negócios públicos, mas não fariam parte de uma realidade de aproximação e intervenção direta do cidadão nos destinos da administração pública (ABDALA; OLIVEIRA; TORRES, 2016).

Quando há a disponibilização nos portais de informações acerca de um contrato de natureza pública entabulado pelo Estado com fornecedores e contratados no mercado, não há como o cidadão comum apurar aspectos como se ocorrera realmente a necessidade daquela despesa, se tal despesa contribuirá para a melhoria da prestação de serviços públicos e se o Estado adquiriu o produto ou serviço com economicidade e produtividade. Estas

dimensões requerem para o seu entendimento um estudo detalhado e não imediatista da essência da despesa. E soma-se ao problema a informação de que os portais disponibilizam apenas uma fotografia daquilo que foi realizado com o dinheiro público.

3 O GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO NA PLATAFORMA GOVERNAMENTAL

3.1 A transparência e o controle social

A transparência dos dados se consolida com o controle social. Segundo Figueiredo e Santos (2013, p. 14), “As principais ferramentas de controle social, são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria”, ou seja, são os recursos que contribuem com a transparência.

Não há uma forma rígida de participação, a sociedade pode exercer seu direito de forma individual ou coletiva. Quando a busca pela transparência se faz de forma coletiva, pode contribuir com ideias e atos participativos – participação em debates e escolha de investimentos públicos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Assim,

A entidade ao dar transparência de seus dados, abre espaço para futuras reivindicações sociais que visem a um maior detalhamento e à ampliação das informações disponibilizadas. Por isso, a necessidade do maior envolvimento social na gestão das políticas públicas (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 7).

A partir do momento em que a administração pública estimula o aumento da participação social em assuntos estratégicos do governo, como propulsor da cidadania ativa, mais mecanismos ficam à disposição do cidadão para que este coopere em decisões públicas que envolvem mi-

lhões de recursos financeiros. Neste ponto, poder-se-á averiguar se trata-se de uma sociedade democrática participativa ou de uma democracia representativa, sendo este tipo aquele em que as decisões sobre os caminhos estratégicos do Estado se dão pelos representantes do povo, sem participação efetiva do cidadão (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

O contexto de uma sociedade democrática participativa amadurecida é aquele em que as tecnologias de informação e comunicação, como plataformas digitais, *smarthphones*, TV digital e outros mecanismos são utilizados de forma clara quanto ao seu conteúdo e nível de acessibilidade por parte dos governados. Há uma relação de confiança entre o governo e os cidadãos a respeito de que todos os conteúdos estratégicos do Estado estejam dispostos em informações detalhadas e bem elaboradas como forma de comunicar à população sobre o que realmente está acontecendo no domínio público. O cidadão passa a não conviver mais com aspectos informacionais que outrora seriam considerados sigilosos (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2018).

É a chamada ciberdemocracia ou governo digital, em que o cidadão pode e deve participar dos negócios e decisões públicos com mais vigor democrático e superando-se o estigma das dificuldades geográficas que antes existiam e que acabavam por dificultar a ampla e efetiva participação da população. Agora, na sociedade moderna, o povo pode se fazer ouvir de forma rápida e com clareza e confiança, pois os representantes eleitos têm conhecimento das exigibilidades de informação trazidas pela legislação e consubstanciadas nos mecanismos modernos de tráfego de dados e que, caso não atendam com presteza os anseios da população dentro de uma sistemática de eficiência, efetividade e economicidade e sempre priorizando gastos públicos qualitativos para melhorar a qualidade de vida da população poderão ser suplantados por concorrentes políticos que se comprometam com a agenda pública democrática (LEITE; SILVA, 2018).

São engajamento e o entendimento acerca dos negócios e decisões tomadas pelo governo por parte da população que os levará a entender a

essência da informação pública direcionada pelo Estado ao cidadão. Não basta somente receber uma informação pública relevante de maneira rápida e eficaz, e sim que o cidadão possa compreender em que medida uma decisão tomada pelo administrador público poderá afetar a sua vida em sociedade e, a partir daí, em um regime democrático, este mesmo cidadão utilizar as redes sociais e mecanismos digitais para formação de grupos de opiniões que possam influenciar as decisões governamentais estratégicas para o rumo da democracia efetiva (LEITE; SILVA, 2018).

O Estado do Ceará não ficava apartado destas novas tecnologias, deixando de ser um aparato fechado em si mesmo, que somente trabalhava em termos de sua burocracia com o armazenamento de informações em materiais que não dispunham de inovações da área de informática. Por muitas décadas, o que prevaleceu era o excesso de papel que guardava a informação sobre os negócios públicos e a população não tinha como saber a respeito do andamento das atividades públicas. O Ceará como ente estatal adentrou na era da tecnologia da comunicação a partir da transformação verificada na ciência da informação, da era digital, dos surpreendentes equipamentos de tecnologias de informação e comunicação (TIC). Assim, na era dos processadores de informação cada vez mais rápidos e dos aparelhos celulares que cabem na palma da mão, o Estado do Ceará na figura de seus governantes viu a possibilidade de buscar um canal de comunicação com a população com a utilização destas tecnologias. É uma forma de buscar o fortalecimento do apoio popular às decisões governamentais que envolvem milhares de reais (JAHNS; RAUPP, 2016).

Neste novo tipo de relacionamento entre o Estado e a população cearense, o fenômeno da intitulada transparência tem o condão de prestar esclarecimentos ao cidadão sobre os negócios públicos entabulados pelo Estado do Ceará e, fundamentalmente, estas informações disponibilizadas devem ser caracterizadas pelos aspectos de presteza, correção e rapidez. Por isso, o cidadão cearense que está engajado num mundo virtual patro-

cinado pelas forças de mercado que trouxeram as tecnologias como alavanca de crescimento econômico das grandes corporações empresariais deste ramo de atuação no mundo globalizado. Assim, o Estado do Ceará passa a ser um consumidor destas novas ferramentas tecnológicas e seus governantes já atentaram há muito para o grande potencial deste aparato virtual como forma de tornar mais sólido o sistema de governabilidade dentro do território cearense, chamando a população para participar da gestão pública (KLEIN; KLEIN; LUCIANO, 2018).

A transparência pública fomenta o controle social do Estado do Ceará e as outras formas de participação cidadã nos negócios do Estado solidificam o regime democrático de governo, transformando o cidadão cearense em peça fundamental para as decisões governamentais. Dentre estas outras formas de participação cidadã, existe a ouvidoria do Estado do Ceará, em que qualquer cidadão pode reclamar sobre o desempenho da prestação de serviços públicos e pode apontar falhas na apresentação de dados e informações governamentais no Portal da Transparência do Estado do Ceará. Um cidadão pode acompanhar a disponibilização de informações a respeito de uma obra pública no Portal da Transparência e compará-la com o real andamento desta obra in loco, e se atestar desconformidades e irregularidades poderá pedir explicações ao Governo do Estado. A partir deste pedido de informação via ouvidoria do Estado o cidadão se posicionará frente à tomada de decisão do governo para aquele dispêndio de recurso público, passando a aceitar a empreitada estatal, recusá-la quanto à forma com que foi realizada ou está sendo realizada ou sugerir novo modo para a continuidade da obra. Não haverá prejuízos ao cidadão que se apresentar junto às autoridades de controle do aparato governamental com o objetivo de investigar a conduta de agentes públicos (LUDUEÑA; BATISTA, 2017).

E para o governo, as tecnologias de informação e comunicação serão uma ferramenta fenomenal de *feedback* para se saber em que grau de

engajamento encontra-se determinada população na busca de informação no formato eletrônico e, de outro lado, este governo terá oportunidades frequentes para avaliar a qualidade desta interação entre a esfera pública e o cidadão, até mesmo e fundamentalmente com a realização de pesquisas de satisfação junto ao público-alvo e outros mecanismos capazes de sinalizar a existência de lacunas que impedem um atingimento de plena eficácia e efetividade quanto à interação eletrônica entre estes dois grupos em uma sociedade quais sejam governo e sociedade (MEZZARROBA; ROVER; AYUDA, 2018).

3.2 O contexto evolutivo do Portal da Transparência

Foi a redefinição do papel do Estado na década de 1990 e o desejo de se ter uma forma de controlar o poder do governante que fizeram que a administração pública deixasse de ocupar apenas o papel de desenvolvimento econômico e social e adotasse um sistema de gerenciamento do setor público em que sua responsabilidade ética fosse prioridade, tendo em vista que o Estado, ao ter suas contas abertas à sociedade, fortalece a democracia (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013). Desse modo,

O Portal Transparência Brasil, criado em 2004, serviu de referência aos demais portais, funcionando como um instrumento de prestação de contas da administração pública e, desse modo, incentivando o controle social. Seguindo os preceitos da LRF, a ideia desse portal foi a de que os cidadãos pudessem acompanhar a execução dos programas e ações do governo (CAMPOS, PAIVA; GOMES, 2013, p. 3).

Os autores, ao vislumbrarem a importância desse instrumento de prestação de contas, traz, ao mesmo tempo, a preocupação com a qualidade das informações e o acesso garantido a toda população.

Segundo Alves, Lunkes e Lyrio (2016), foi por meio da iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) que os governos brasileiros vêm ex-

pandindo a transparência das gestões, por meio de portais da transparência que vêm possibilitando à sociedade um acesso ilimitado às informações que compõem o cenário da gestão pública. Os autores listam o que vem sendo gasto com os recursos públicos, como as despesas com funcionários, com projetos de infraestrutura através das licitações e compras em geral. O Portal da Transparência veio a priori através do Governo Federal que propôs a construção de

[...] um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a utilização dos recursos federais arrecadados com impostos no fornecimento de serviços públicos à população, além de se informar sobre outros assuntos relacionados à Administração Pública Federal. O site, lançado em novembro de 2004, é mantido pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) e tem o objetivo de garantir e ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos do Poder Executivo Federal (ALVES; LUNKES; LYRIO, 2016, p. 4).

No Brasil, o governo federal tem sempre mantido o impulsionamento para o crescimento e qualificação de seu portal eletrônico e também sinalizado que está disposto a oferecer e a colocar à disposição dos outros entes federativos suas equipas, programas e *softwares*, a fim de que Estados e Municípios tenham condições para acompanhar o que determina a legislação federal, estadual e municipal no tocante ao incremento das funcionalidades técnicas que um portal eletrônico deve conter (MEZZARROBA; ROVER; AYUDA, 2018).

Muito há que se evoluir a nível dos entes federativos em termos de portais eletrônicos, principalmente na realidade dos milhares de municípios brasileiros que ainda não assimilaram a tecnologia e *softwares* mais avançados que promovam uma interação comunicacional mais efetiva e democrática com o cidadão. Estas dificuldades para a evolução se devem também ao aspecto cultural-político que ainda amarra muitas administrações provincia-

nas que relutam em adentrar na era da informação e quando o fazem por determinação da legislação, acabam praticando a inserção de informações nos referidos portais eletrônicos de forma atrasada e sem o aparato condizente de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação.

A cultura política ainda determina a prática de atos de gestão não condizentes com uma administração pública voltada para os resultados efetivos direcionados à população e o sistema eleitoral brasileiro apregoa a alterabilidade de poder de quatro em quatro anos, o que se afigura salutar para a democracia mas, por outro lado, incomoda os grupos de poder que não conseguem ser reeleitos para seus mandatos fazendo que ainda haja a estratégia de pilhagem das verbas públicas e descontinuidade de programas públicos. Desse modo, a descontinuidade acaba atingindo o investimento prioritário em tecnologias da informação e comunicação (MEZZAROBÀ; ROVER; AYUDA, 2018).

Mas o Estado deve, numa democracia e nos tempos atuais de celeridade nas ciências de tecnologia e informação, tomar o papel de estimulador da interação efetiva entre as informações geradas no setor público e a forma como as mesmas chegam ao cidadão e, principalmente, disponibilizar meios eletrônicos de tecnologia de ponta e altivez política para que os cidadãos influam na tomada de decisões em um governo. Dessa forma, Ehrhardt Júnior e Rodrigues (2016, p. 351) assentam que:

no contexto atual de crítica quanto ao papel do Estado e à forma como o poder é exercido por seus agentes, destaca-se a importância da publicidade na administração pública e do direito do cidadão à informação. O controle social depende de ferramentas adequadas e o poder público não pode se furtar ao compromisso de ofertar tais instrumentos necessários ao efetivo acesso a dados de interesse público.

E é essa publicidade que faz que haja o equilíbrio entre as ações que permeiam o gerenciamento da plataforma e a atuação da sociedade como marco regulatório do poder público.

4 A LEI DA TRANSPARÊNCIA E A SUA APLICABILIDADE

A legalidade e a transparência dos atos públicos foram previstas ainda na Carta Magna em seu artigo 37 em que a CF/88 afirma que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. E diante desses princípios que se fez necessária a participação do cidadão na fiscalização e na gestão pública.

[...] a população tem cobrado uma postura ética e transparente dos negócios públicos. Nesse novo ambiente democrático, o controle social das ações governamentais, para além do voto, pode ser feito por meio de: controle parlamentar; controle de procedimentos no interior da burocracia e controle social. Nessa direção, o legislativo brasileiro tomou a primeira grande iniciativa de controlar o gasto público e expô-lo aos cidadãos. Em 2000, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo principal objetivo foi formular regras de finanças públicas para a responsabilidade da gestão fiscal, com planejamento e transparência como seus pilares (CAMPOS, PAIVA; GOMES, 2013, p. 4).

Diante dessa cobrança, o legislativo tem buscado atender a demanda da sociedade, como foi o caso da efetivação da LRF. Nessa mesma linha, os autores ainda vêm complementar que

[...] a lei definiu que a gestão fiscal deveria ter ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Desse modo, a legislação brasileira criou a figura do Portal Transparência. Porém, sem regulamentação, governo federal, estados e municípios não tiveram a obrigatoriedade de veicular as informações eletronicamente. Somente em 2009 foi promulgada a lei complementar 131, em vigor a partir de maio de 2010 (CAMPOS; PAIVA; GOMES, 2013, p. 4).

A lei complementar nº 131/2009 trouxe a obrigatoriedade de disponibilização das informações públicas sobre orçamentos e finanças para todos os entes públicos, entre estes os estados federados, contemplando a transparência ativa e passiva e, ainda, fomentando uma cultura de dados abertos em relação aquilo que acontece no interior da administração pública. É uma legislação que favorece o processo de democratização da informação e, também, concorre para a evolução dos mecanismos de TIC a serem utilizados neste cenário. Sousa et al. (2015, p 178) reforçam esta obrigatoriedade:

No Brasil, a busca da democratização da informação, em conjunto com o desenvolvimento das ferramentas de TIC, ensejou ações do governo central no sentido de dar sustentação legal ao papel do *e-gov* no processo de transparência pública. Com a edição da Lei Complementar nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010, constitui-se obrigatória a determinação para que os entes públicos, dentre estes os governos estaduais, utilizassem as plataformas eletrônicas (portais de transparência) para prover a sociedade de informações sobre a execução dos orçamentos e finanças, passando o *e-gov* a fazer parte, obrigatoriamente, da realidade dos entes federados como ferramenta de transparência pública.

O descumprimento desta legislação constitui-se infração à Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, sendo uma forma de estipular meios legais para que os gestores públicos não se furtem ao dever-obrigação de implantarem e atualizarem de forma dinâmica seus portais da transparência. Assim, o *e-gov* abrange a transparência ativa e passiva e uma política de dados abertos. Estas últimas preocupações incluídas no *e-gov* foram inseridas também na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011.

No caso do Estado do Ceará, a lei da transparência, intitulada Lei Estadual de Acesso à Informação, Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012, apresenta-se como um marco para a intensificação da aproximação entre Estado do Ceará e cidadão. Este passou a ter o poder de influir nas to-

madras de decisões governamentais, e para tal mister acessar as páginas do Portal da Transparência e no ambiente virtual levar a efeito sua busca por informações detalhadas sobre receitas, despesas, renúncia de receitas, contratos e convênios governamentais, contando também com a operacionalização de mapas interativos que agregam valor no resultado final buscado pelo jurisdicionado que é a obtenção de uma informação pública de forma rápida, eficiente, segura e que seja fundamental para a tomada de decisões por parte do cidadão cearense (ACESSO..., 2019).

A partir de toda esta sistemática legal, deve-se progredir para o campo das ações por parte do Estado e seus governos para melhorar cada vez mais a qualidade das informações contidas nos portais e tornar o cidadão membro atuante de uma gestão *e-participation*, que é aquela que prima por uma interação no modelo participativo entre os interlocutores, ou seja, um ambiente horizontal e colaborativo, em que o cidadão realmente influi nas decisões de governo e está totalmente integrado como agente político transformador de sua sociedade (TAVARES; CERQUINHO; PAULA, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo põe em evidência os conceitos, os tipos de transparência pública e as formas como se dão o controle social dos negócios públicos. Nesse ínterim, alinhou-se uma visão que perpassa os conceitos envolvidos na economia, cultura, política e na parte social que determinam sem sombra de dúvidas o grau de interação que ocorrerá na transparência pública e no campo do controle social entre o Estado e o cidadão. São estas temáticas que dirão em que grau a democracia avançará na administração pública para que abra suas portas para a participação efetiva do cidadão.

As TIC foram um ponto de encontro para todas as administrações públicas dos entes federativos, rumo ao entendimento com o cidadão que

busca cada vez mais serviços de qualidade por parte dos governos e canais de interlocução com seus representantes que consubstanciem a formação de um sentimento de pertencimento do indivíduo em contínua integração com o desenrolar das atividades de aplicação de recursos públicos.

Com a economia mundial cada vez mais volatilizada e com os investimentos privados que interessam aos governos mudando de fronteira com alta celeridade, faz-se mister que estes mesmos governos atestem para as empresas que atuam em solidez democrática, em um ambiente de completa confiança. Só dessa forma o capital virá para as fronteiras estaduais e gerará emprego e renda para o povo, a exemplo do que acontece no Estado do Ceará, que tem recebido grandes investimentos estrangeiros e que desenvolve uma política de qualidade de acesso à informação por parte do cidadão.

É patente que com os desníveis de crescimento econômico e de desenvolvimento entre os entes federados brasileiros, com o diferencial quanto ao avanço das forças democráticas entre eles, haverá sempre situações de retrocesso e desrespeito para com o cumprimento da legislação de acesso à informação. Cabe às autoridades constituídas e ao povo cobrar pelo respeito incontestemente às determinações de maior participação cidadã nos negócios públicos.

Para os entes federativos que estão em compasso mais avançado quanto à adoção de tecnologias de informação e comunicação para a disponibilização de informações ao cidadão resta completar a tarefa de tornar a administração pública uma arena em pé de igualdade com o jurisdicionado. Que seja uma participação colaborativa e horizontal e capitaneada pelas TIC a fim de aumentar os fluxos de decisões estratégicas e, assim, alavancar o Estado em seus processos e procedimentos efetivos de qualidade na aplicação dos recursos públicos.

A interação entre cidadão e Estado para a tomada de decisões é um caminho sem volta este da interação entre cidadão e Estado para a tomada

de decisões com a utilização de arenas eletrônicas e cabe aos governantes entender que a prosperidade econômica e a alavancagem democrática só se consolidarão com a integração total do cidadão como membro decisivo na política de alocação de recursos. E este caminho se consolida com a disponibilização de informações de qualidade para que o Estado e a sociedade monitorem os passos dos programas e políticas públicas.

A transparência pública e o controle social com a gestão moderna da informação são o diferencial entre a solidez democrática e os regimes que ainda persistem em atuar com estímulo às práticas clientelistas, atrasadas e que favorecem apenas pequenos grupos privilegiados. Este cenário, a caminho da antidemocracia, determinará uma situação permanente de subdesenvolvimento.

Já em um cenário de *e-gov* e *e-participation* em integração horizontal e colaborativa quanto à participação do cidadão na administração pública trará cada vez mais investimentos aos Estados e Municípios e haverá distribuição de renda mais igualitária justamente porque não se admitirão desperdícios e ciclos corruptivos com o dinheiro arrecadado de impostos e outros tributos, já que o cidadão não compactua com desperdícios de recursos advindos do seu trabalho.

Para consolidar o nível igualitário de inserção do *e-gov* e *e-participation* na vida dos governos no Brasil há que se alinhar as políticas de TIC e os investimentos em tecnologia nos entes federativos. Há que respeitar a legislação aplicável e há que se aplicar penas duras para os infratores. E, principalmente, deve-se estimular uma cultura de não alinhamento com práticas de corrupção e clientelistas.

O Estado deve abrir suas portas e o cidadão deve se sentir como membro integrante da gestão pública para que sejam aplicados com qualidade os recursos públicos e que sejam desenvolvidos cada vez mais mecanismos de coibição de desvios de condutas e desleixo para com a coisa pública. Os olhos da tecnologia certamente contribuirão para esta nova forma de se comportar.

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2L8KO2i>. Acesso em: 2 dez. 2018.

ACESSO à Informação. Brasília, DF: CGU, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2IPRicip>. Acesso em: 20 jul. 2019.

ALVES, K. R.; LUNKES, R. J.; LYRIO, M. V. L. **Um estudo sobre transparência pública no Portal Eletrônico da Prefeitura Municipal de São José/SC**. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Trabalho apresentado no 1º Congresso de Contabilidade da UFRGS, 2016, Porto Alegre.

ARAUJO, M. H.; REINHARD, N.; CUNHA, M. A. Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 676-694, 2018.

ASSONI FILHO, S. **Transparência Fiscal e Democracia**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/34buYeR>. Acesso em: 3 dez. 2018.

BRASIL. **Transparência Organizacional**. Unirio, Rio de Janeiro, 10 dez. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2lsAIEK>. Acesso em: 2 set. 2019.

CAMPOS, R.; PAIVA, D.; GOMES, S. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 28, n. 2, p. 421-446, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2MKdNf2>. Acesso em: 20 nov. 2018.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DAMIAN, I. P. M.; MERLO, E. M. Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 877-99, 2013.

EIRÃO, T. G.; LEITE F. C. L. O acesso à informação pública no contexto mundial: um panorama preliminar segundo a classificação global de direito à informação. **Revista Informação & Informação**, Londrina, v. 23, n. 2, p. 236-258, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34df2J7>. Acesso em: 2 dez. 2018.

EHRHARDT JÚNIOR, M.; RODRIGUES, R. S. O dever de publicidade do estado diante das inovações tecnológicas. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 349-367, 2016.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas da Administração Pública**,

São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2HxoZHp>. Acesso em: 3 set. 2018.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do poder executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

KLEIN, R. H. **Mecanismos de ampliação da transparência em portais de dados abertos governamentais brasileiros à luz da *accountability theory***. 2017. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Negócios, Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. 2017.

KLEIN, R. H.; KLEIN, D. C. B.; LUCIANO, E. M. Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 692-715, 2018.

LEITE, D. M.; SILVA, P. F. Efetividade da *accountability* virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 124-139, 2018.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHÖFT, G. C.; SANTOS, F. P. Barreiras para a ampliação de transparência na administração pública brasileira: questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 10, n. 4, p. 282-291, 2018.

LUDUEÑA, R. M. G.; BATISTA, P. C. S. B. A contribuição da ouvidoria para a gestão: estudo de caso no governo do estado do Ceará. *Conhecer*, v. 7, n. 18, Pp 154-176; **Revista da Universidade Estadual do Ceará**, 2017.

MAGNAGNAGNO, O. A.; LUCIANO, E. M. e WIEDENHÖFT, G. C. Redução dos níveis de corrupção no Brasil: qual o papel da tecnologia da informação e comunicação? **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, Recife, v. 15, p. 157-170, 2017. Edição especial.

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

MEZZARROBA, M. P.; ROVER A. J.; AYUDA, F. G. Avaliação de portais de governo eletrônico: a abordagem no Brasil e na Espanha. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p. 154-170, 2018.

OLIVEIRA, E. L.; BODART, C. N. Accountability na administração pública de Vila Velha: uma análise em torno do Orçamento Participativo. *In*: Bodart, C. N. (org.). **Gestão Pública**: transparência, controle e participação social. Vila Velha: Faculdade Novo Milênio, 2015.

RAMPELOTTO, A.; LÖBLER, M. L.; VISENTINI, M. S. Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 959-983, 2015.

SOUSA, R. G.; WRIGHT, G. A.; PAULO, E.; MONTE, P. A. A janela que se abre: um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 7, n. 1, p. 176-195, 2015.

TAVARES, W.; CERQUINHO, K. G.; PAULA, A. P. P. Participação virtu-

al na gestão pública no âmbito municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras. **Desenvolvimento Em Questão**, Ijuí, n. 43, p. 263-290, 2018.

TRANSPARÊNCIA. *In*: **DICIONÁRIO Aurélio da Língua Portuguesa**. São Paulo: Positivo, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.