

**GOVERNO ELETRÔNICO: UMA PROMESSA DE TRANSPARÊNCIA
PÚBLICA E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Cláudia Lazzarotto Riquinho

claudia_lazarotto@yahoo.com.br
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
Estado do Rio Grande do Sul - Brasil
Mestrado em Ciências Sociais
Área temática: III.Participación, representación y actores sociales

“Trabalho preparado para sua apresentação no VII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.”

Santa Maria, RS, agosto de 2013

1. Resumo: O presente artigo pretende destacar como consolidação democrática do Estado brasileiro na década de 90 a reforma na gestão pública, que trouxe em seu bojo um avanço político significativo, no que tange a transparência e *accountability* do ente estatal. Em síntese, recentes legislações de transparência pública e acesso à informação trazem em seu bojo fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública, ou seja, destacam a *accountability vertical*. A partir disso, o presente artigo tentará analisar de forma breve o comportamento dos entes públicos que disponibilizam seus dados na rede mundial de internet através da criação de portais eletrônicos, tendo como referência os portais eletrônicos do governo federal (www.portaltransparencia.gov.br e www.governoeletronico.gov.br), que centralizam informações da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Este breve estudo descritivo de metodologia qualitativa tentará observar nos mencionados portais do governo federal se as informações são disponibilizadas de forma clara e sistematizadas para entendimento do cidadão comum, para que este possa efetivamente participar e realizar o controle.

2. Introdução

O presente artigo pretende destacar a consolidação democrática do Estado brasileiro, a partir da década de 90, que foi marcada por uma grande reforma na gestão pública, que trouxe em seu bojo um avanço político significativo, no que tange a transparência e *accountability* do ente estatal. A reforma administrativa surge como alternativa ao falido modelo burocrático-desenvolvimentista, com o intuito de tentar atender demandas sociais por responsabilidades políticas e fiscais, e de tornar mais eficientes as instituições políticas, aliando assim, crescimento econômico, inclusão social e participação do cidadão no controle das atividades do Estado.

Os documentos básicos dessa reforma foram o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* e a emenda constitucional da reforma administrativa, que possibilitaram a substituição da administração pública burocrática por uma administração pública gerencial, que redefiniu o Estado, fortalecendo sua capacidade gerencial, enaltecendo a transparência pública como um fator de inibição da corrupção e como instrumentalizador da promoção do bem-estar dos seus cidadãos através de serviços públicos mais eficientes, dando o Estado, satisfação de seus atos a sociedade.

Não obstante, recentes legislações refletem o comprometimento do Estado com a transparência pública, conforme será abordado, brevemente, neste artigo as seguintes legislações: a) Lei Complementar 131/2009, no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao 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; b) Lei no 12.527/2011 regula o acesso a informação e que institui como regra a observância da publicidade, e o sigilo como exceção. Em síntese, essas recentes legislações de transparência pública e acesso à informação trazem em seu bojo fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública, ou seja, destacam a *accountability vertical*.

E nesse sentido, a análise bibliográfica e documental aqui expostas passarão, primeiramente, por uma contextualização histórica sobre o período de redemocratização, feita da Constituição Federal, a importância da reforma da gestão pública, para então, abordar os aportes teóricos: democracia substancial e participativa,

a noção de *accountability*, e finalmente, as recentes legislações de Responsabilidade Fiscal e transparência pública, bem como, de acesso à informação, que juntas obrigam os entes públicos a disponibilizarem seus atos ao crivo do cidadão, e uma das formas encontradas pelos entes públicos, foram os portais de transparência, disponibilizados na rede mundial de internet.

3. Da redemocratização à carta política de 1988

O cenário da redemocratização do Brasil foi descrito por Maria D. Alva G. Kinzo (2001) como um período de sucessivas crises econômicas mundiais, denúncias de corrupção, instabilidade econômica, e a democracia que se instalou e se consolidou obteve conquistas e limitações. Limitações no sentido de que o processo de democratização no Brasil, com a retomada do governo civil, não foi produto de uma ruptura com a antiga ordem, logo, o retrospecto desse processo, foi uma acomodação de estruturas novas e antigas. E analisando, o sistema político hoje, há claros de uma democracia com dimensões de uma poliarquia proposta por Dahl (1971), o país ampliou significativamente as condições de participação política e contestação pública, mas com sérios problemas quanto a qualidade dessa contestação e participação do cidadão.

Atílio Borón (1994) descreve esse período na América Latina apontando que a questão econômica da democratização latino-americana e as suas crises econômicas, em particular o problema da dívida externa, bem como o impacto da política norte americana em relação aos processos de democratização atual no curso da América. E nesse sentido, Borón deixa claro que a transição política de governos militares para governos civis e democráticos foi basicamente impulsionada por uma emergência econômica, ou seja, como relata *Eli Diniz* (1998) que houve um déficit de *accountability* acumulado, no que tange às liberdades básicas, como as de organização, expressão, consciências, participação eleitoral, dentre outras. Por outro lado, revela-se um sistema extremamente deficitário quanto à eficácia dos mecanismos de cobrança e prestação de contas, inexistindo praticamente os instrumentos de garantidores de responsabilização pública dos governantes diante da sociedade e de outras instâncias de poder.

O marco desse processo de redemocratização e abertura política foi a confecção da Constituição Federal de 1988, que veio acompanhada do desafio de atender demandas de responsabilidade política e social e por consequência consolidar as instituições políticas como democráticas, com fim último de aliar crescimento econômico, inclusão social e participação do cidadão no controle das atividades do Estado, o que lhe requer um maior comprometimento com a transparência de seus atos.

Décio Saes (2001) afirma que com a Constituição federal de 1988, a cidadania política chegou a seu ápice na história brasileira, pelo menos no plano da declaração de direitos políticos. Pois com a aprovação da Constituição federal, abriu-se a possibilidade das classes trabalhadoras desenvolverem a prática do exercício do direito de voto, experiências partidárias de caráter massivo e independente, mas duvidável gozo efetivo da cidadania política, pois novamente houve acomodação de interesses de uma hegemonia política no quadro da democracia presidencialista pós-1988. A cidadania política aqui compreendida é no sentido *marshalliano* (SAES, 2001, p.380), designa a participação efetiva do povo no exercício do poder político.

Evelina Dagnino (2004) também ressalta a importância da Constituição Federal de 88 por restabelecer o Estado de Direito e das instituições democráticas, pois segundo essa autora, a carta política reorientou as ações do Estado na sociedade, sendo esta, a dimensão fundamental da ideia de participação com abertura de espaços de participação: referendo, plebiscito, direito de petição. Nesse contexto, a noção de

cidadania se renova que segundo *Evelina*, representa a luta por direitos, ou seja, direito a ter direitos no sentido de igualdade política e diversidade cultural. Outra renovação apontada pela autora é que a nova noção de cidadania não está atrelada a nenhuma estratégia das classes dominantes, mas sim, advém de sujeitos ativos de setores excluídos, que não eram considerados cidadãos, como os negros, as mulheres, dentre outros grupos excluídos.

Essa concepção de cidadania participativa introduzida pela Constituição Federal de 1988 tenta reverter a participação política quase nula herdada historicamente, em que a cidadania no Brasil não fora algo conquistado pelo indivíduo, mas algo concedido pelo Estado, ou seja, uma “Estadania”, conforme batizou o autor José Murilo de Carvalho (1996), e por “Estadania” ou primazia do Estado na estruturação da vida social e uma apatia política da sociedade civil. E por consequência, assevera Carvalho (2007), essa primazia do Estado e desorganização da sociedade civil que atua como coadjuvante no cenário político, econômico e social contribui para o atendimento de interesses corporativos.

A Constituição Federal de 88 reflete, portanto, uma abertura política voltada a inclusão de novos atores sociais para efetivamente exercer o controle social, compreendido como sinônimo de uma cidadania ativa, conforme defende *Marcello Baquero (2008)* no sentido de afirmar que a democracia contemporânea requer uma cidadania ativa que se envolva na arena política via discussões, deliberações, referendos e plebiscitos, ou seja, por meio de mecanismos formais e informais, sem que isso comprometa as instituições convencionais de mediação política, e por consequência, clama por uma sociedade civil vibrante e participativa. Ou seja, incentivo à participação política mais protagônica dos cidadãos e uma sociedade plenamente mobilizada com capital social.

Tal perspectiva de *Marcello Baquero* encontra respaldo na ideia de que democracias eficientes se fortalecem quando há uma congruência entre atitudes e comportamentos que valorizam a democracia, como a fiscalização essencial à representação. Este princípio opera com base no pressuposto de que os cidadãos têm acesso a níveis mínimos de informação que os permite exercer a fiscalização dos seus representantes.

A democracia participativa e substancial, ganha voz também com *Atilio Borón (1995, 2003 e 2004)*, que postula por uma democracia integral, que compreenderia as questões políticas, sociais e econômicas. Conforme *Borón*, isso significa um programa de reformas sociais que modifique substancialmente o funcionamento do capitalismo periférico, através do protagonismo social para impulsionar as reformas que o Estado deve institucionalizar e legalizar, ou seja, desprivatização do Estado, a fim de pô-lo sob o controle da sociedade civil para garantir a transparência de seus atos e o caráter democrático de seus procedimentos.

E por democracia participativa, a autora *Carole Pateman (1992)*, argumenta com a teoria da democracia participativa que se origina da ideia central de que os indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente. E essa participação tem que também abarcar a participação na tomada de decisões, ou seja, segundo *Pateman*, capacidade máxima de participação, não só na arena política, mas desenvolvimento das capacidades sociais.

Em última análise, o controle social pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, o que perpassa pelas atitudes do Estado em fomentar uma relação de transparência e prestação de contas ao cidadão, pois este é o fim último de suas ações. O que significa também dizer que contribui para a qualidade da democracia, e nesse sentido os autores *Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004)*, identificaram

oito (8) elementos essenciais à qualidade da democracia, ou também denominadas como oito dimensões conceituais:

“As we explain below, we do not assert that these five conceptual dimensions – freedom, rule of law, vertical accountability, responsiveness, and equality. (...) The framework we outline below in fact has eight dimensions – including as well participation, competition, and horizontal accountability.”
(DIAMOND, MORLINO, 2004)

Dentre as dimensões conceituais utilizados pelos autores citados, estão a *accountability* vertical, responsividade e participação, que na busca de uma “good democracy” ou “boa democracia”, tem que haver cidadãos com um alto grau de independência, igualdade política, e controle popular sobre políticas públicas e legisladores através do funcionamento legitimado e legal de instituições estáveis (DIAMOND, MORLINO, 2004).

4. A importância da Reforma da gestão pública

Em que pese a Carta Política de 1998 ter sido considerada por alguns autores um marco na cidadania política do país, há outros autores que a consideraram um retrocesso no que tange a estrutura da administração pública, pois estudos de *Bresser-Pereira (1995)*, argumentam que num contexto de crise econômica e de Estado sem precedentes, a Constituição Federal de 1988 manteve a administração pública burocrática clássica, que nos anos anteriores foi uma das responsáveis pelo aprofundamento da crise deflagrada na década de 80.

E, que somente com a reforma da gestão pública da década 90, conhecida também como Plano de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE houve a troca de uma gestão pública burocrática por uma gerencial, que segundo *Bresser-Pereira*, foi pautada pelos princípios constitucionais da descentralização dos serviços sociais e publicização dos atos do governo. Dessa maneira, a ideia central da reforma gerencial é tornar o gestor público mais autônomo e mais responsabilizado, e que conduza esse processo de liberdade de gerir a coisa pública com mais transparência e que possibilite a *accountability*.

Nesse sentido, *Fernando Luiz Abrucio (2007)* aponta que a reforma administrativa teve quatro eixos estratégicos: profissionalização, eficiência, efetividade e transparência/*accountability*, e destacou ainda, a necessidade de aumento da transparência e a responsabilização do poder público, pois a administração pública brasileira só será mais eficiente e efetiva caso possa ser cobrada e controlada pela sociedade. De igual maneira *José Matias Pereira (2004)*, coloca a questão da transparência em destaque a partir da Reforma do Estado como condição fundamental para que o Brasil possa avançar na consolidação democrática.

A reforma da gestão pública de 90 foi, portanto, importante por enaltecer e incorporar a noção de *accountability* e transparência aos gestores públicos. E mesmo que ausente em nosso vocabulário a tradução literal, *Ana Maria Campos (1990)* afirma que a noção de *accountability* envolve uma delegação de autonomia na gestão pública, mas também, a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas.

No começo da presente década, o Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD (2000) desenvolveu uma análise da gestão pública na América Latina, e destacou a importância da renovação da relação entre Estado e sociedade civil, partindo da premissa que o conceito de público seja ampliado através da

criação de mecanismos que promovam a responsabilização da administração pública, aliado a um elevado grau de publicidade e accountability no setor público.

Bolívar Lamounier (2005) considerou a reforma como medida urgente à superação da crise deflagrada na década de 80, o que resultou em uma nova agenda pública alicerçada na valorização pelos cidadãos da recém conquistada estabilidade monetária, tal superação da crise, segundo *Lamounier*, se deu através de quatro mecanismos de reversão, conforme transcrição:

“ - Uma mudança informal do sistema de governo com Fernando Henrique Cardoso no papel de primeiro-ministro no interregno parlamentarista configurado a partir de abril de 1993. - Um plano consistente de combate à inflação. - A eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidência da República. - Uma nova agenda pública e consequente estabilização.”
(LAMOUNIER, 2005).

No que tange ao último mecanismo de reversão identificado por *Lamounier* – “*Uma nova agenda pública e consequente estabilização*”, exigiu reformas estruturais indispensáveis para o plano real e da globalização da economia, o que significavam alterações na constituição. *Lamounier* também menciona que houve uma sensível melhoria no tocante à transparência fiscal, como esqueletos fiscais e arcabouço jurídico, destacando-se a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

5. Transparência e *accountability* vertical

A democracia participativa requer uma cidadania ativa e uma atitude transparente do Estado. E nesse sentido, a participação dos indivíduos no controle da administração pública significa a necessidade da *accountability* vertical, assim classificada por *Guillermo O’Donnel (1998)*, como sendo uma prestação de contas dos agentes públicos, classificando-a como vertical. A dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais — cidadãos versus representantes. Ou seja, fiscalização da sociedade com relação às ações do governo, o que vai ao encontro da ideia democrática de que a autoridade política vem de todo e cada membro do *demos*, e por consequência, cria-se uma demanda com alto grau de transparência na tomada de decisão política. E que a existência da *accountability* vertical assegura que esses países de democracias recentes, como é o caso do Brasil (poliarquias), sejam democráticos por garantirem que os cidadãos possam exercer seu direito de participar na escolha de quem deva governá-los e de expressarem suas opiniões e reivindicações (O’DONNEL, 1998).

A noção de *accountability* vertical esboçada por *O’Donnel* tem como cerne as eleições, porém, a noção de *accountability* deve ser ampliada, segundo o autor *Roberto Carlos Brito do Lago (2008)*, no sentido de que haja uma reforma política que aprofunde a democracia direta e participativa através do controle democrático da administração pública. Ou seja, promoção de mecanismos institucionais que permitam o controle dos recursos públicos em prol da proteção dos cidadãos da má conduta da administração, atribuindo à população o papel de fiscalizar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

A importância da *accountability* vertical também se destaca, também, ao ser concebida como mecanismo institucional para alcançar, conforme *João Francisco Araújo Maria (2010)*, a responsividade das políticas. *Ana Carolina Mota (2006)* aduz que a *accountability* na sua dimensão vertical conecta as instituições representativas e as decisões dos que governam e os interesses políticos dos cidadãos, pois *accountability* é um instrumento de soberania do popular. *Mota (2006)*, parte do pressuposto que

accountability é um instrumento da soberania popular, mas para que isso aconteça o acesso à informação política é imprescindível para que os cidadãos formem sua própria opinião política, e por isso as decisões governamentais devem ser públicas.

Nesse ínterim, a noção de transparência é fundamental para que haja uma efetiva fiscalização da sociedade civil, pois, segundo o autor *Fernando Filgueiras (2011)* citando *Joseph E. Stiglitz (1999)*, diz que transparência significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público. Como aponta o autor, “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública” (Stiglitz, 1999). O conceito de transparência, nesse sentido, surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea; a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, fomentar a accountability.

Ademais, a concepção de transparência ganha relevância, mas uma transparência, segundo *Fernando Filgueiras (2011)* permeada por uma política da publicidade, ou seja, que a realização de decisões deve ser balizada por uma razão pública, que é, segundo esse autor, a razão da própria cidadania. Tomando, a transparência, portanto, seu sentido mais profundo: o de estabelecer um horizonte normativo para o conceito de accountability.

Nesse sentido, estudo recente, realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2012), também destacou a importância da transparência nas tomadas de decisões políticas, o que denominou de “*Gobierno abierto*”, ou seja, governo aberto com transparência focalizada, para além da mera disponibilização da informação, mas fundamentalmente, conscientizar os cidadãos acerca do uso dessa informação pública como forma de influenciar as tomadas de decisões. Ou seja, segundo *Marcio Cunha Carlomagno (2010)* que a informação disponibilizada seja balizada pela publicidade e transparência, com a devida e necessária explicação acerca das decisões tomadas, e que a sociedade em geral tenha acesso ao processo de tomada dessas decisões. Pois a questão da transparência, para esse autor, não se refere apenas à possibilidade de controle pelos cidadãos, mas à legitimação da própria definição do que é representação política.

6. Transparência pública e as recentes legislações

O processo de redemocratização, conforme exposto neste artigo, foi marcado por uma abertura política direcionada a uma maior participação popular, e nesse sentido a Constituição Federal de 1988 consagrou os princípios da transparência e do controle social através do exercício da cidadania. Além disso, foram consagrados, também, a possibilidade de iniciativa popular em projetos de lei, direito de petição de assuntos de interesse individual, coletivo ou geral, e ação popular, instrumentos estes, grosso modo, visam a anular ato lesivo ao patrimônio público. Princípios estes direcionados à administração pública, destacam a publicidade e eficiência no trato da coisa pública que merecem ser colacionados:

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

Não obstante, a questão da transparência pública e accountability vertical ganharam destaque nas legislações recentes sobre o tema: Lei Complementar 131, de 27

de maio de 2009, que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que 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. Em resumo, essas recentes legislações de transparência pública e acesso à informação trazem em seu bojo fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nesse sentido, a Lei Complementar 101 de 2000, popularmente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, foi segundo *Culau e Fortis (2006)* um marco nas finanças públicas brasileira, ao formular regras de finanças públicas para a responsabilidade da gestão fiscal, que instituiu o planejamento e a transparência como seus pilares, pois tal legislação é resultado do processo de ajuste fiscal do governo brasileiro intensificado na década de 1990, com objetivo de intensificar a eficiência do Estado através de reformas importantes já mencionadas nesse artigo. E, mais recentemente, a edição da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao 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. *Culau e Fortis (2006)* destacam que essa nova lei define instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, o que significa que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como, prevê penalidades ao agente que infringir os dispositivos da LRF.

Culau e Fortis (2006) evidenciam em seu estudo o incentivo à participação popular na gestão pública, o que da mesma forma destaca a *Márcia Matkiewicz (2011)*, pois segundo essa autora houve uma mudança institucional e cultural, uma vez os gestores se viram obrigados a mudar a maneira de gerir os orçamentos públicos e ao mesmo tempo estimulou a sociedade a ser mais participativa. E com a publicação da Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009, abre-se mais um mecanismo para ser seguido pela administração pública para disponibilizar mais dados à sociedade no que se refere a gestão financeira a fim de proporcionar mais transparência aos gastos públicos.

Da mesma forma *Adriano Faria Matozo (2011)* assevera que a Lei Complementar 131 de 2009 incluiu a Transparência, Controle e Fiscalização da Gestão Fiscal, dando ênfase ao Portal de Transparência que foi criado para promover que o acesso as contas públicas pudessem ser acessadas por toda a sociedade. A transparência citada na lei, segundo *Matozo* busca munir o cidadão de dispositivos que prezem por uma segurança contábil das informações dispostas, através de instrumentos de prestações de conta: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, inclusive os portais eletrônicos.

Matozo (2011) acrescenta que as informações que são disponibilizadas em tempo real, além de transparentes devem ser claras para entendimento de todos, e não somente aqueles que têm um maior entendimento e compreensão de dados fiscais. Pois, o intuito dessa Lei é garantir e incentivar a participação popular, ou seja, toda a informação sobre os orçamentos além de garantidos pela lei, ainda tem a obrigação de passar pelo crivo popular em todos os estágios do mesmo.

7. Governo eletrônico

A questão da transparência pública e accountability foram objeto de regulamentação legal com a edição de legislações sobre transparência pública e acesso à informação, obrigando a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a disponibilizarem seus dados em portais eletrônicos na rede mundial de internet. Em cumprimento as mencionadas legislações a União, Estados e Municípios são obrigados a disponibilizarem seus dados ao crivo do cidadão, e uma das formas adotada pelos entes públicos é o lançamento desses dados em portais eletrônicos na rede mundial de internet.

A denominação “Governo eletrônico” para *José Maria Jardim (2007)* representa o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização, ou seja, os redimensionamentos organizacionais e simbólicos do aparelho de Estado-Nação e as novas agendas sociais no plano local, nacional e transnacional, o que significa dizer que o desenvolvimento dos projetos de Governo Eletrônico é, antes de tudo, um empreendimento político. *Jardim* explica em seu estudo que o Governo Eletrônico foi iniciado em 2000, tendo como objetivos fundamentais:

“a interação com o cidadão, a melhoria da sua própria gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores”(3). Na perspectiva adotada pelo Portal Rede Governo, verifica-se que os sites de “Serviços” deveriam cumprir sua finalidade calcados na interatividade com o cidadão. Seu alcance iria além da função informativa. Os sites “informativos” não ofereceriam esses serviços interativos, sendo esta aparentemente a diferença básica entre essas categorias. Como tal, todo site seria “informativo”, mas não necessariamente “interativo”.

Jardim constata do ponto de vista político-organizacional, o cidadão encontra-se ausente do Governo Eletrônico, o problema se reproduz – ainda que em menor escala – num dos instrumentos de mais impacto potencial junto à sociedade, o Portal Rede Governo. Isso se deve, segundo esse mesmo autor, a ausência de políticas de gestão da informação na administração federal, o que significa a veiculação de informação insuficiente, e nada interativa às demandas centradas no cidadão.

Nesse sentido, *Heloísa Dias Bezerra et al (2012)* destaca que a importância da disponibilização de dados em portais eletrônicos evidencia a crescente importância das novas tecnologias de informação e comunicação (TICS) tanto na vida quotidiana das pessoas e quanto na utilização dessas ferramentas à serviço da democracia, à medida que se avança no grau de inclusão digital da população, criando novos espaços de deliberação e participação propiciados pelo emprego destas novas tecnologias de informação e comunicação social na esfera pública.

Culau e Fortis (2006) preocupam-se aprofundar a noção de transparência no setor público, através dos portais transparência, pois a informação disponibilizada deve ser dotada de confiabilidade e clareza, sob pena de não ser convertida como instrumento legítimo de controle cidadão. E nesse sentido, *Pietragalla Filho (2010)* acredita que a utilização das TI é capaz de promover uma redistribuição de poder, alavancando ações de controle e intervenções sociais; porém, para que essas ferramentas tecnológicas proporcionem essa distribuição de poder a qualidade da informação, segundo *Débora Cabral Nazário et al (2012)* é pré-requisito crucial para efetiva transferência de conhecimento em prol da melhora da relação entre o cidadão e o setor público.

Bolívar Lamounier (2005) compreende que no mundo moderno a representação democrática da diversidade paradoxalmente se transforma em condição *sine qua non* da manutenção do próprio Estado como ator unitário.

E requer, também, segundo *Lamounier*, a incorporação da noção de *accountability*, no sentido de que haja atenção às preferências dos eleitores e de responsabilidade no manejo dos recursos públicos, o que está intimamente ligado a um sentido de democracia direta, através do aumento de instrumentos como plebiscito, o referendo e à iniciativa popular, e também cita a utilização dos meios eletrônicos, o que denominou de “*impacto da revolução tecnológica*”, tanto na vida cotidiana das pessoas, quanto nas instituições políticas. Nesse sentido, faz-se necessário transcrever a explicação de *Lamounier* com relação à facilidade de acesso aos meios eletrônicos:

“Sem dúvida, os meios eletrônicos tornam possível a troca praticamente instantânea de informações e opiniões dos cidadãos, entre si e com as autoridades governamentais. Observe-se, porém, que os impactos acima referidos dizem respeito à transmissão de informações; ou seja, à possibilidade de conhecer com rapidez as preferências (em geral pouco articuladas, contraditórias ou heterogêneas) dos cidadãos sobre candidaturas ou sobre alternativas de política pública.” (LAMOUNIER, 2005)

Logo, a tecnologia de informação está cada vez mais fazendo parte da nossa sociedade, inclusive na administração pública, que através da criação de portais de transparência, pretende articular uma melhora na prestação de serviço administrativo com uma maior abertura à participação do cidadão nas tomadas de decisão, o que envolve segundo *Pietragalla (2010)* uma política de transparência na direção do exercício da *accountability* de forma direta e transparente.

Pesquisa recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, divulgou resultados do suplemento “Acesso à internet e Posse de Telefone Móvel Celular para Uso Pessoal”¹ da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2001, demonstrou que de 2005 para 2011, número de internautas cresce 143,8% e o de pessoas com celular, 107,2%. O que vem corroborando com o aumento histórico dos percentuais de internautas em todas as classes de rendimento mensal domiciliar per capita, especialmente nas mais baixas. Os resultados dessa pesquisa apontam para o aumento significativo do acesso à internet pela população no que tange a utilização dessas tecnologias de informação e comunicação.

A utilização de portais de transparência por parte da administração pública é uma realidade atual. Mas, se faz necessário indagar se esse aumento significativo do acesso à internet pela população compreende, também, o acompanhamento, por parte do cidadão, da rotina política disponibilizada pelos portais eletrônicos. Bem como, investigar se essa transparência oportuniza efetivamente o controle cidadão, e é nesse sentido que esse estudo ganha relevância, por destacar se essa informação governamental disponibilizada possibilita a participação do cidadão na vida pública, utilizando-se a Internet para o aperfeiçoamento da democracia.

Nesse sentido, *Culau e Fortis (2006)* traz à baila a transparência no setor público, no caso dos portais transparência, deve ir além da prestação de contas, mas sim, que a informação disponibilizada deve ser dotada de confiabilidade e clareza, sob pena de não ser convertida como instrumento legítimo de controle cidadão.

Akutsu e Pinho (2002) fazem um estudo acerca da utilização governamental das novas tecnologias de informação (TIs)², e ressaltam que a utilização pela sociedade da informação da rede Internet poderá promover uma “democracia eletrônica”. Ou seja, a utilização da Internet pelos gestores públicos, como instrumento de um possível

¹ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet2011/default.shtm>

² A utilização das novas tecnologias de informação pelos governos também é denominada “governo eletrônico”, tanto em artigos jornalísticos quanto em trabalhos acadêmicos.

incremento de democracia, através de um portal, que nada mais é que uma página na Internet a partir do qual todos os serviços e informações da entidade podem ser acessados, ou ainda um canal de comunicação entre governos e cidadãos que possibilita a estes exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia, permitindo-lhes acompanhar as administrações, avaliar e escolher melhor seus governantes. *Akutsu e Pinho (2002)* ainda abordam a questão da plena transparência das ações agentes públicos para que a sociedade possa exercer sua cidadania e, dessa forma, consolidar a democracia.

Nesse sentido, *Akutsu e Pinho (2002)* citam *Bobbio (1986:29)* que destaca a transparência do poder e a superioridade da democracia, no qual transcrevo:

“uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos (...) funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao ‘poder sem máscara’ (...)”. A exigência da publicidade dos atos de governo, segundo o autor, é importante porque permite aos cidadãos não só “conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é” (*Bobbio, 1986:30*).

E por fim, os resultados da observação dos portais feita por *Akutsu e Pinho (2002)* demonstram que em geral, os portais são mantidos atualizados, estão disponibilizados serviços aos cidadãos. *Akutsu e Pinho (2002)* destacam, por fim, na análise dos portais brasileiros, os portais dos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, pois há o compromisso pela transparência das informações, conforme declaração publicada na Internet pelos dois governos, e no portal do governo do Rio Grande do Sul, *Akutsu e Pinho* observaram a inclusão de notas explicativas que visam facilitar o entendimento dessas demonstrações por parte dos cidadãos. Bem como, ressaltam que nesses dois portais existe a possibilidade de envio de sugestões para a gestão de recursos e dos programas de governo. Esses dois casos — de Curitiba e de Porto Alegre — evidenciam mudanças pontuais, mas significativas, na utilização da Internet como forma de incrementar a *accountability* e sinalizam para um avanço em direção à sociedade da informação.

8. Conclusão

Na tentativa de compreender o período da redemocratização do Brasil sob o viés da transparência pública como fomentadora da participação da sociedade na construção de uma democracia mais participativa e substancial, teve como marco a Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadão.

Nesse ínterim, o tipo de democracia que a Carta política de 1988 tentou ressaltar é aquela substancial, que compreenderia não somente a oportunidade de voto por parte dos eleitores, mas sim, uma ampliação de sua compreensão que abarque condições políticas, sociais e econômicas, reforçando a necessidade de uma participação política mais protagônica dos cidadãos, para que estes possam efetivamente exercer o controle social das atividades do Estado, e assim, exigindo-lhe uma maior transparência de seus atos, à medida que fiscaliza a condução e gestão da coisa pública.

E, apesar das diversas adjetivações do período de redemocratização no Brasil, como os autores Maria D. Alva G. Kinzo, que aponta para uma democratização com uma democracia limitada, pois não houve uma ruptura, mas uma acomodação de interesses novos e antigos; Guillermo O’Donnell, por sua vez, traz à baila, o conceito de democracia delegativa mais adequada a situação dos países com democratização recente, em que há eleições onde são eleitos representantes da maioria e a figura central

é o líder. Esses dois autores mencionam *Poliarquia* de Robert Dahl, modelo este que evoca o problema da democratização como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política.

Não obstante, a democracia brasileira, a partir das breves considerações históricas do Estado e suas reconfigurações condiz aos critérios indicados por Dahl – competição e participação política. Nesse sentido, a autora Carole Pateman (1992) postula uma teoria da democracia participativa que se origina da ideia central de que os indivíduos e instituições não podem ser considerados isoladamente, com função educativa, sociedade participativa, responsividade dos governantes para com os governados e efetiva participação política dos indivíduos.

Nesse contexto de maior participação política dos cidadãos na esfera de decisões políticas, as recentes legislações de transparência acabaram por obrigar os entes públicos a disponibilizarem seus dados ao crivo do cidadão, e a forma adotada foi a criação de portais de transparência pública na rede mundial de internet.

E pra finalizar, a transparência e *accountability* no centro da discussão de uma democracia mais substancial, pois a partir da Constituição foram reorientadoras das ações do Estado no cidadão, o que significa o resgate da esfera pública como instrumento do exercício da cidadania através do controle social, o que significa uma prestação social de contas e avaliação de desempenho dos gestores públicos, com fim último de qualificar a democracia brasileira. Mas, para que o exercício da *accountability* aconteça de forma direta e transparente através dos portais, o cidadão deve ter acesso à informação de qualidade para que efetivamente possa efetuar um controle sobre a vida pública, o que envolve, *à priori*, a sua presença nos assuntos públicos como condição necessária para alcançar a governabilidade democrática

As recentes legislações de Responsabilidade fiscal e transparência pública ressaltam a importância do controle social através da atuação popular no sentido de defender direitos e interesses coletivos perante a administração pública, o que significa uma maior interação entre o cidadão e o setor público na construção de uma cidadania que perpassa por atividades desenvolvidas pelo Estado em prol da transparência pública. É também, cabe destacar, por derradeiro, que a reforma da gestão pública de 1995/98, representou um substancial no avanço político por ter como eixos a transição e consolidação da democracia, o que acabou por fomentar a participação política mais protagônica dos cidadãos, proporcionada pela organização do Estado que reorienta suas atitudes em prol de uma democracia mais eficiente e congruente com relação a comportamentos de maior responsividade no trato da máquina pública.

9. Referências Bibliográficas:

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007.

AKUTSU, Luiz. PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **RAP**. p.723-45 Rio de Janeiro, 2002.

BAQUERO, Marcelo. Quando a instabilidade se torna estável: poliarquia, desigualdade social e cultura política na América Latina. **Revista Debates**. V 2. n 2, jul-dez, 2008.

_____, **Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas**. Porto Alegre, UFRGS, 2007.

_____, Democracia formal, cultura política informal. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 2, p.380-413, novembro, 2008.

_____. **Globalização e Democracia Inercial: o que o capital social pode fazer na construção de uma sociedade participativa?** In.: BAQUERO, M. e CREMONENSE, D. *Capital Social – teoria e prática*. Ijuí: Unijuí, 2006

_____, Credibilidad política y ilusiones democráticas: cultura política y capital social en América Latina. *Revista Ecuador Debate*, n. 62, p. 161-186, agosto, 2004.

BEZERRA, Heloísa Dias. BRAGA, Sergio Soares. JORGE, Vladimyr Lombardo. *Revista Sociologia e Cultura*, v. 15, n. 1, p. 11-15, jan./jun, Goiânia, 2012.

BID - Banco Interamericano Desarrollo. *Gobierno abierto y transparencia focalizada :tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Editores Nicolas Dassen, Juan Cruz Vieyra. Washington, D.C, 2012.

BORÓN, Atílio. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Argentina: Clacso, 2004.

_____, Atílio. **A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal**. IN: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (orgs). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

_____. Lei Complementar Federal nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.

_____. Lei Ordinária nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso xxxiii do art. 5º, no inciso ii do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

_____. Universidade Federal de Santa Maria. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. **Estrutura e apresentação de monografias, dissertações e teses : MDT** / Universidade Federal de Santa Maria, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, Biblioteca Central, Editora da UFSM. – 8. ed. – Santa Maria : Ed. da UFSM, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. As formas de responsabilização na gestão pública. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: **Clad/Fundap**, 2006.

_____. Luis Carlos. A reforma gerencial de 1995. Em Belmiro V. Jobim Castor. L.C Bresser Pereira e outros. *Burocracia e reforma do Estado*. **Cadernos Adenauer**, n 3. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. PACHECO, Vera Regina. Reforma do estado brasileiro e o desenvolvimento. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE*, n. 3, Salvador, Bahia, 2005.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 24(2):30-50, fev./abr. 1990.

CARLOMAGNO, Marcio Cunha. Accountability ou propaganda? A publicização no setor público: estudo de caso do programa escola de governo do governo do Paraná. Painel 19/074, **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, DF, 2010.

CLAD. *La responsabilización em la nueva gestión pública latino-americana*. Buenos Aires: Eudeba, 2000. Disponível em <http://www.clad.org/>.

- CULAU, A e FORTIS, M. Transparência e Controle Social na Administração Pública Brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. *XI Congresso Internacional del CLAD*, Cidade da Guatemala, 2006.
- CUNHA, Maria Alexandra V. C. Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e o poder executivo. Paper apresentado no *X Congresso Internacional del CLAD*. 18-21 de outubro, Santiago, 2005.
- CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. capítulo 9 – Métodos qualitativos. Tradução Magna Lopes, 3ª edição, Porto Alegre, Brasil: Artmed: 2010.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004;
- DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Harven: Yale University Press, 1971.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011.
- FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- JARDIM, José Maria. Governo eletrônico no Brasil: o portal rede governo. *Arquivística.net – www.arquivistica.net*, Rio de janeiro, v.3, n.1, p. 28-37, jan./jun, 2007.
- KINZO, Maria D. Alva G. A Democratização brasileira: balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, p.3 -12, 2001.
- LAGO, Roberto Carlos Brito do. **Democracia e controle social: a denúncia ao Tribunal de contas da Bahia como instrumento de accountability**. Capítulos I e II (dissertação). Salvador, Bahia, 2008.
- LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. Augurium Editora. Capítulos 5 – 9, São Paulo, 2005.
- MATKIEVICZ, Márcia. **A importância da lei de responsabilidade fiscal para o processo de democratização da gestão pública com foco no portal da transparência do município de Foz do Iguaçu** (Projeto técnico - especialização). Universidade Federal do Paraná, Foz do Iguaçu, 2011.
- MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normalistas da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, v.18, nº 35, Curitiba, 2010.
- MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese de doutorado (primeira parte), São Paulo, 2006.
- MATOZO, Adriano Faria. **O Portal de Transparência da Prefeitura de Paranaguá e a Lei de Responsabilidade Fiscal** (dissertação). Paranaguá, 2011.
- NAZÁRIO, Débora Cabral; SILVA, Paulo Fernando da; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no portal da transparência do governo federal. *Revista Democracia Digital e governo eletrônico*, nº 6, p.180-199, 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. (PDF);
- PIETRAGALLA FILHO, Geraldo. **Processos de accountability no setor público: o portal transparência do governo do distrito federal**. (monografia). UNB, Brasília, 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, dezembro, 2009.

PEREIRA, José Matias. Reforma do estado, transparência e democracia no Brasil. **Revista Acadêmica de economia**. Número 26, 10 de junho de 2004.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/>.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Revista de estudos avançados 15 (42)**, São Paulo, SP, p.379-410, 2001.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas**. São Paulo: FGV/EAESP, 2003, 113 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-graduação na FGV/EAESP, Área de Concentração: Governo e Sociedade Civil no Contexto Local).

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 52, p.52-54, junho de 2003.