

CONTROLE SOCIAL ATRAVÉS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O EXEMPLO DAS CONTRIBUIÇÕES DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

CONTROL SOCIAL A TRAVÉS DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA: EL EJEMPLO DE LAS CONTRIBUCIONES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

SOCIAL CONTROL THROUGH PUBLIC TRANSPARENCY: THE EXAMPLE OF THE CONTRIBUTIONS OF THE FREEDOM OF INFORMATION ACT

Vanessa Abreu Diasⁱ  

Bruna da Rosa Machadoⁱⁱ  

Resumo: No contexto da era da informação, relacionamos neste trabalho os conceitos de transparência pública e controle social, utilizando como exemplo principal a Lei de Acesso à informação. A pergunta de pesquisa desta pesquisa é: de que forma a Lei de Acesso à Informação atua como uma ferramenta para o controle social através da transparência pública? O objetivo geral deste trabalho é analisar e discutir, através da bibliografia, a Lei de Acesso à Informação e suas relações com os conceitos de transparência pública e controle social. Os objetivos específicos são analisar a Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), exemplificar a transparência pública e controle social, relacionar os conceitos de transparência pública, controle social e acesso à informação. Esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, bibliográfica e um estudo de caso. Através da análise de leis relacionadas ao tema, assim como de bibliografia na área, podemos concluir através da leitura crítica e das discussões realizadas

ⁱ Possui graduação em Biblioteconomia pela Universidade Federal do Rio Grande (2005) e Graduação em Administração Pública pela Universidade Federal do Pampa (2022). Mestre em Gestão de Organizações Públicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2018). É Doutoranda em Gestão de Organizações Públicas pela mesma instituição.

ⁱⁱ Licenciada em Matemática pela Universidade Federal do Pampa (2024), campus Bagé/RS. Mestranda em Ensino pela Unipampa.

que a Lei de Acesso à Informação contribuiu de forma significativa para o implemento da transparência e controle social, assim como constituem instrumentos de exercício da democracia. Porém ainda existem obstáculos a serem superados, especialmente uma barreira cultural e a participação efetiva do cidadão para que os objetivos sejam atingidos.

Palavras-chave: Acesso à Informação; Controle Social; Transparência.

Resumen: En el contexto de la era de la información, relacionamos en este trabajo los conceptos de transparencia pública y control social, utilizando como ejemplo principal la Ley de Acceso a la Información. La pregunta de investigación de este estudio es: ¿de qué manera la Ley de Acceso a la Información actúa como una herramienta para el control social a través de la transparencia pública? El objetivo general de este trabajo es analizar y discutir, a través de la bibliografía, la Ley de Acceso a la Información y sus relaciones con los conceptos de transparencia pública y control social. Los objetivos específicos son analizar la Ley N° 12.527 (Ley de Acceso a la Información), ejemplificar la transparencia pública y el control social, y relacionar los conceptos de transparencia pública, control social y acceso a la información. Esta investigación se caracteriza como cualitativa, bibliográfica y un estudio de caso. A través del análisis de las leyes relacionadas con el tema, así como de la bibliografía en el área, podemos concluir mediante la lectura crítica y las discusiones realizadas que la Ley de Acceso a la Información ha contribuido de manera significativa al incremento de la transparencia y el control social, además de constituir instrumentos para el ejercicio de la democracia. Sin embargo, aún existen obstáculos por superar, especialmente una barrera cultural y la participación efectiva del ciudadano para que se logren los objetivos.

Palabras clave: Control Social; Transparencia; Acceso a la Información.

Abstract: In the context of the information age, in this work we relate the concepts of public transparency and social control, using the Access to Information Law as the main example. The research question of this research is: how does the Access to Information Law act as a tool for social control through public transparency? The general objective of this work is to analyze and discuss, through the bibliography, the Access to Information Law and its relations with the concepts of public transparency and social control. The specific objectives are to analyze Law No. 12.527 (Access to Information Law), to exemplify public transparency and social control, to relate the concepts of public transparency, social control and access to information. This

research is characterized as qualitative, bibliographic and a case study. We can conclude through the bibliography used and the discussions that the Access to Information Law contributed significantly to the implementation of transparency and social control, as well as constituting instruments for the exercise of democracy. However, there are still obstacles to be overcome, especially a cultural barrier and the effective participation of citizens so that the objectives will be achieved.

Keywords: Social control; Transparency; Access to Information.

INTRODUÇÃO

Desde o final do século XX vivemos na Era Digital, ou Era da Informação, caracterizada pela transformação na forma e velocidade que a informação é divulgada. A maior vantagem obtida pela internet é a possibilidade de todos se expressarem e, ao mesmo tempo, serem capazes de receber informações distribuídas por outros usuários, indo ao encontro com a mídia massiva (SALES, 2014). Além disso, há uma grande interação de informações. Nesse contexto, o acesso à informação é ferramenta fundamental para que os cidadãos conheçam os processos desenvolvidos pela administração pública e assim possam decidir por interesses coletivos. A internet também abriu espaço para expor com mais visibilidade e velocidade os escândalos e problemas envolvendo a administração pública.

Documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, pontuam a liberdade de expressão como um direito e o mesmo inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Atualmente os cidadãos procuram formas de participar das decisões que envolvem os interesses coletivos, seja através da cobrança por mais transparência e eficiência na administração pública, ou através da participação direta, com críticas, propostas e monitoramento de políticas públicas (COUTINHO; ALVES, 2015). Conhecendo seus direitos, os cidadãos procuram e se apropriam de informações para tomar suas decisões de forma mais acertada.

O interesse coletivo é o principal objetivo da Administração Pública, para que sua gestão obtenha êxito e satisfaça as expectativas e necessidades da coletividade, faz-se necessário o planejamento, acompanhamento e controle da coisa pública por meio da

divulgação dos procedimentos adotados pelos gestores (SILVA; VACOVSKI, 2015). Para que essas etapas aconteçam é necessário que o governo federal forneça instrumentos como Leis, conteúdos, campanhas, sites, assim como é necessário que o cidadão explore essas ferramentas.

Uma destas ferramentas é a Lei Federal Nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011) que é fundamental para o controle social. Esta lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações, além de promover o estímulo à transparência na administração pública. A partir do momento em que estes entes estão obrigados legalmente a disponibilizar suas informações, começa o processo de transparência e controle social.

A ideia de transparência implica colocar à disposição da população informações suficientes para que o cidadão possa participar e discutir a implementação de políticas públicas, exigir seu cumprimento e ainda, cobrar a responsabilização de agentes envolvidos em eventuais desvios que venham a ocorrer nas finanças públicas (SILVA; VACOVSKI, 2015).

O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação e no Brasil, a proposta de controle social se construiu a partir da legitimação do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado (MORONI, 2014). Também nesse sentido, Rosa et al (2016) entendem que o controle e a fiscalização dos recursos públicos são instrumentos indispensáveis para a construção de uma sociedade mais justa e equânime e esse controle envolve a participação do cidadão no planejamento e execução dos atos e políticas públicas.

Frente a este contexto da era da informação, o tema deste trabalho é relacionar os termos e conceitos de transparência pública, controle social e acesso à informação de forma crítica e com exemplos coletados através de bibliografia. A pergunta que motivou este estudo é: de que forma a Lei de Acesso à Informação atua como uma ferramenta para o controle social através da transparência pública? Quanto aos objetivos, o objetivo geral deste trabalho é analisar e discutir, através da bibliografia, a Lei de Acesso à Informação e suas relações com os conceitos de transparência pública e controle social. Os objetivos específicos são: analisar a Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), exemplificar a transparência pública e controle social, relacionar os conceitos de transparência pública, controle social e acesso à informação.

O cidadão ocupa um lugar de fiscal da gestão pública e para que isso ocorra da melhor forma possível precisa se manter informado de fontes de informações confiáveis e seguras. Este trabalho se justifica na necessidade de produzir textos acessíveis para que o cidadão se contextualize nas leis em vigor no país e que possa, através deste conhecimento, se tornar um

cidadão crítico e ativo que toma suas decisões baseadas no saber. A estrutura deste trabalho consiste em introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, apresentação e análise de resultados, considerações finais e bibliografia.

Como referencial teórico serão utilizados, principalmente, nesta pesquisa as leis: Lei nº 12.527 - Lei de Acesso à Informação, Lei Complementar N° 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar nº 131/2009. Em referências às áreas de transparência pública, controle social e Lei de acesso à informação serão utilizados artigos científicos gratuitos e acessíveis eletronicamente, dos autores: Coutinho; Alves (2015), Secchin (2008), Bataglia; Farranha (2018), Sales (2012), entre outros. Também foram utilizados referenciais de materiais elaborados pelo Governo Federal, assim como pela Controladoria-Geral da União (CGU). Quanto aos autores utilizados para embasar a metodologia foram utilizados Gil (2008) e Martins; Theóphilo (2009). Como este trabalho se trata de uma pesquisa bibliográfica, os referenciais teóricos serão explorados de forma mais ampla e articulada na seção “Apresentação e análise dos resultados”.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Primeiramente, esta pesquisa é qualitativa pois é caracterizada pela descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos (Martins; Theóphilo, 2009). Seguindo a classificação, conforme Gil (2008) esta pesquisa se classifica como bibliográfica e exploratória pois foi desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de artigos científicos e livros e assim como tem finalidade principal de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias tendo em vista problemas e hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores.

Quanto à coleta de dados, o material bibliográfico, foi utilizado o endereço eletrônico Google Acadêmico como ferramenta para busca. Os descritores utilizados foram “transparência pública controle social”, “transparência acesso a informação”, “acesso à informação controle social”, “transparência pública”. A escolha dos artigos se deu através da relevância e proximidade ao tema estudado. Além disso, foram utilizados endereços eletrônicos governamentais para consulta da legislação utilizada nesta pesquisa e materiais de apoio a elas.

Para análise de dados foi escolhido o método de estudo de caso. Esta técnica é caracterizada pelo estudo mais profundo de um ou poucos objetos, de maneira a ampliar seu

conhecimento, que vem sendo utilizado em diversas situações e entre elas “explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos” (GIL, 2008). Para Martins e Theóphilo (2009), o objetivo desta técnica é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. A fim de relacionar e justificar o tema e a metodologia desta pesquisa utilizamos o trecho de Martins; Theóphilo (2009, p. 48) onde explicam que:

No campo das Ciências Sociais Aplicadas há fenômenos de elevada complexidade e de difícil quantificação, como, por exemplo, a supervisão de funções administrativas dentro de uma organização, estratégias de uma organização não governamental, políticas governamentais e etc. Nestes casos, abordagens qualitativas são adequadas, tanto no que diz respeito ao tratamento contextual do fenômeno, quanto no que tange à sua operacionalização. O tratamento de eventos complexos pressupõe um maior nível de detalhamento das relações dentro das organizações, bem como dos relacionamentos que estabelecem com o meio ambiente em que estão inseridos.

Este trabalho se adequa à descrição de fenômenos complexos dos autores em se tratando de questões relacionadas à administração pública. Estes argumentos apresentados acima justificam as metodologias utilizadas. Após a delimitação completa da pesquisa foi realizada uma leitura atenta e direcionada dos materiais selecionados de onde foram extraídos argumentos e trechos apresentados de forma articulada e crítica na seção a seguir intitulada de “Apresentação e análise dos resultados” com os subtítulos “O caminho até a Lei de Acesso à Informação”, “Transparência pública, controle social e a Lei de Acesso à Informação” e “Exemplos práticos”.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

No Brasil até a década de 50 havia a cultura de apenas comunicar os atos institucionais. A informação, portanto, não visava a instrumentalização do pensamento crítico do cidadão e, sim, uma comunicação apenas. Historicamente, com o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização do Brasil, bem como em diversos países da América Latina, a sociedade passou a não se contentar mais apenas com a representatividade, com a escolha democrática dos representantes, e passou a buscar os direitos sociais (COUTINHO; ALVES, 2015).

A Constituição Federal de 1988 já contém indícios do que se tornaria a LAI quando em seu artigo 5º esclarece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu

interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988). Outro trecho da constituição também reforça a noção de transparência quando coloca em seu artigo 216, § 2 “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988). Além destas menções, a constituição federal em seu artigo 37 cita o princípio da publicidade como um dos princípios que norteia a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988). No trecho a seguir vemos a diferença entre transparência e publicidade:

A transparência, portanto, está diretamente ligada à publicidade, porém, aquela é mais ampla que está na medida em que se verifica que a simples divulgação de dados supre o princípio da publicidade, mas se não houver a disponibilidade de dados inteligíveis e compreensíveis à população não se efetivará a transparência pública (SILVA; VACOVSKI, 2015).

A publicidade dos atos dos atores públicos é uma ferramenta de extrema importância, já que garante o acesso do cidadão às informações sobre o que esses atores fazem ou deixam de fazer (SECCHIN, 2008). No entanto, é importante destacar que o Brasil foi um dos últimos países a regulamentar o acesso à informação, mesmo se tratando de um direito constitucional. Podemos acompanhar o processo até a elaboração da LAI no trecho de Coutinho e Alves, 2015:

No ano 2000, registrou-se um grande avanço na transparência ativa – ou seja, aquela em que a administração pública divulga informações por iniciativa própria, sem provocação da sociedade – através da Lei Complementar N° 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que no artigo 48 trata da transparência da gestão fiscal. Quase dez anos depois, tornou-se obrigatória a disponibilização em tempo real de informações detalhadas sobre a execução financeira e orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município. Essa alteração na redação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi feita através da Lei Complementar N° 131, de 27 de maio de 2009.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi, por quase uma década, a lei que regulamentou a transparência de informações fiscais pelos entes públicos. Esta estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000). Em seu § 1º determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas,

mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (BRASIL, 2000). É importante ressaltar que o foco são questões fiscais e orçamentárias como os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas, relatórios de execução orçamentária, entre outros.

Com o advento da Lei Complementar nº 131/2009 foram feitas alterações em diversas regras previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei complementar acrescentou determinações referentes a assegurar a transparência através do incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (BRASIL, 2009). Esta lei complementar já ampliou a noção de transparência para além de informações fiscais, incentivando a participação popular no processo de criação e discussão de leis.

A partir da análise das alterações da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2009 e da promulgação da Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, verifica-se a consolidação do princípio da transparência e a utilização das novas tecnologias como efetivos instrumentos para garantir a disponibilidade das informações públicas e uma maior possibilidade de controle social (SALES, 2012). Estão subordinados à esta lei os órgãos e entidades públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), além das Cortes de Conta, do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011). Esta lei foi tão diferencial pois estabelece que o acesso à informação é regra e o sigilo, exceção. A seguir apresentaremos a Lei de Acesso à Informação.

Partindo dos direitos constitucionais de receber informações de entes públicos, em seu Art. 7º, a LAI se refere aos direitos de obter informações dos tipos:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada, II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos, III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado, IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada, V - informação sobre atividades exercidas

SEMINA - REVISTA DOS PÓS-GRADUANDOS EM HISTÓRIA DA UPF – ISSN: 2763-8804

pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços, VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos e VII - informação relativa (BRASIL, 2011).

As diretrizes que servem de orientação e guia a LAI são: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública, V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011). Estas diretrizes corroboram o entendimento de Coutinho; Alves (2015) quando pontuam que o acesso a informações públicas é fundamental a participação efetiva da população – consciente de seus direitos e responsabilidades – e para o interesse desta na gestão de bens e recursos, o que resulta em administrações públicas mais eficientes, eficazes e transparentes.

Esta lei também nos traz conceitos importantes para o entendimento de informação e o tratamento dela. Informação é definida como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (BRASIL, 2011). Já o tratamento da informação é definido pelo conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação (BRASIL, 2011). Estas definições são essenciais para o entendimento deste trabalho como um todo.

A administração pública tem como uma de suas atividades fim atender aos cidadãos brasileiros. De acordo com Canela; Nascimento (2014) o acesso à informação beneficia o indivíduo no sentido de colaborar com a tomada de uma decisão mais acertada, como por exemplo ao escolher um candidato a um cargo eleitoral e em saber seus direitos de acesso à medicação gratuita e matrículas escolares. Coletivamente, o acesso à informação promove o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes. Tais ações promovem um controle social mais apurado, dificultando o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas.

Transparência pública, controle social e a Lei de Acesso à Informação. Ao estudarmos os conceitos de transparência pública e controle social, percebemos a intersecção dos mesmos e o quanto eles aparecem entrelaçados em seus processos. A participação popular ocorre no

momento da tomada de decisão pela Administração Pública, que interage com a esfera pública; já o controle social ocorre após esse processo, com intuito de verificar se as decisões tomadas seguiram seu curso e foram concretizadas pela administração pública da forma estabelecida em lei (BITTENCOURT; RECK, 2016).

Conforme Cunha Filho (2018) um dos conceitos de transparência pública é:

A transparência é vista também como uma forma de manter os atos dos agentes políticos dentro dos limites instituídos pelos titulares do poder político, pois ela seria um instrumento de empoderamento do conjunto de cidadãos, no sentido de exigir a prestação de contas sobre virtualmente todos os atos, atitudes e decisões do conjunto de agentes políticos, constringendo-os a atuar de maneira representativa e dentro dos parâmetros da delegação de poder.

Para Sales (2012) a transparência é o foco de atuação de uma gestão pública responsável e eficiente e também um requisito para um efetivo controle social das finanças públicas, assim como um exercício democrático que vai além do direito de votar e ser votado. Neste sentido, falar em transparência administrativa pressupõe garantir a participação de atores sociais e o diálogo entre as instituições e a sociedade, além do direito ao acesso à informação como condição para o controle (COUTINHO; ALVES, 2015). O objetivo do controle social não é apenas verificar o quantitativo dos gastos públicos, mas também, sua economicidade, imparcialidade, racionalidade, assim como a adequação do atendimento das necessidades da sociedade, isto é, o bom emprego dos recursos públicos (SECCHIN, 2008).

É importante trazer a esta discussão o conceito de *accountability*, a fim de diferenciá-lo dos conceitos discutidos nesta seção. *Accountability* é a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta aos que detêm o poder de Estado, o que por si resulta em maior transparência (SECCHIN, 2008). Porém este conceito não será discutido neste trabalho.

Em se tratando de transparência, ela pode ser ativa ou passiva. A transparência ativa relaciona-se à divulgação proativa de informações pelos órgãos públicos, possibilitando o livre acesso pela população nos sites dos próprios órgãos governamentais (BATAGLIA; FARRANHA, 2018). Como estamos analisando a transparência e controle social através da LAI, esta em seu Art. 8º trata da transparência ativa quando estabelece que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

Os entes da administração pública deverão estar atentos ao divulgar essas informações pois deverão constar, no mínimo, o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público, assim como os registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros, registros das despesas, informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados. Além disso, deverão constar a todos os contratos celebrados, dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (BRASIL, 2011). Podemos observar a ampliação no tipo de informação que deve ser compartilhada, envolvendo temas além dos financeiros.

Quanto à transparência passiva, ela corresponde à informação solicitada pelo indivíduo ao órgão público (por meio do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC, em unidades físicas de atendimento, ou e-SICs, sistema eletrônico) (BATAGLIA; FARRANHA, 2018). Em se tratando de transparência passiva, a LAI em seu artigo 9º estrutura o acesso a informações públicas mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público. Este local visa atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações e a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação (BRASIL, 2011).

No contexto das tecnologias da informação e comunicação, percebe-se uma concepção de transparência mais ampla que permite ao cidadão tomar conhecimento de forma mais rápida e econômica dos gastos e das receitas do governo sem sair de casa, possibilitando maior debate e mobilização da sociedade no campo das políticas públicas (SILVA; VACOVSKI, 2015).

Inicialmente o SIC foi concebido como um espaço físico, porém na Era da Informação, fala-se na chamada ciberdemocracia. O acesso a internet, embora ainda seja um privilégio, acelerou e intensificou a troca de informações. A Ciberdemocracia seria uma democracia a nível global, a partir do advento das novas tecnologias. É a utilização das novas tecnologias, sobretudo a Internet, para divulgar, expor, relacionar, fiscalizar, pesquisar e criar. É a ampliação da voz do cidadão e a diminuição da distância entre este e o Poder Público. A democracia, portanto, passa a ter um novo instrumento para a sua concretização (LEVY; LEMOS, 2010 *apud* SALES, 2012). Neste sentido, além de viabilizar a deliberação, a transparência atuaria como instrumento de limitação do exercício do poder político, na medida em que ela constrange

os agentes políticos a atuar dentro dos limites instituídos por seus representados (CUNHA FILHO, 2018).

Em se tratando de ciberdemocracia, Cunha Filho (2018) relaciona o conceito de transparência a este contexto:

Na concepção do movimento da democracia ou governo digital, a transparência não significa apenas a abertura de janelas no Estado, mas sim a constituição de parcerias entre agentes públicos e privados almejando à coprodução e divulgação de informações. Por outras palavras, no contexto da democracia digital, transparência significa a criação de eixo de mão dupla entre o Estado e sociedade civil que funcionaria por meio de ferramentas tecnológicas voltadas ao compartilhamento de informações. Ou seja, se na primeira concepção transparência significava que as pessoas deveriam ter liberdade para pedir informações ao Estado, nesta terceira concepção é a informação que precisa ter liberdade para se espalhar por todas as direções. Não se trata mais de abrir o Estado, mas de revolucionar a forma com que o Estado gerencia as informações que possui. Neste sistema, o Estado não seria o único agente que produz e concede informações, mas uma espécie de fio condutor das informações.

A LAI em seu artigo 9º também cria o e-SIC, Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que permite qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo Federal.

Ainda se tratando da importância e relação da internet ao acesso à informação:

A possibilidade de disponibilização online dos dados de interesse público possibilita um maior controle social das finanças estatais, conferindo ao cidadão a oportunidade, nunca vista anteriormente, de conhecer as despesas e receitas do Estado e os atos administrativos realizados, discutir e interagir com o poder público, bem como controlar as atividades em andamento e a gestão dos recursos públicos. As novas tecnologias possibilitam, ainda, a mobilização e a participação dos cidadãos de forma mais ampla e não mais restrita à esfera local, devido à diminuição das barreiras de tempo e espaço (SALES; MARTINS, 2014).

É importante ressaltar que nem sempre estas ferramentas serão disponibilizadas conforme dispõe a lei, em um estudo analisando um relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Airoidi; Silveira (2015) verificaram que o e-SIC não estava disponível em boa parte dos endereços eletrônicos das prefeituras de municípios da região metropolitana de Porto Alegre (RS), assim como algumas informações básicas como contato e horários de atendimento. Em estudo semelhante, Matias-Pereira verificou que dos 200 municípios mais populosos do Brasil que foram avaliados apenas 53, o que representa 26,5% do total, possuem

portais de transparência considerados como eficientes, ou seja, em conformidade com o previsto pela lei.

Conforme Da Silva; Vacovski (2015) a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para o controle na administração pública, pois colocou à disposição dos gestores e da própria sociedade mecanismos de controle dos atos administrativos. São eles o Controle Interno, Controle Externo e Controle Social:

Controle Interno é aquele realizado pela própria Administração Pública através do Sistema de Controle Interno criado com vistas a prevenir irregularidades existentes no setor público. [...] o Controle Externo é exercido pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas da União, estados e municípios e desempenha papel fundamental no que tange ao controle e fiscalização da gestão pública, uma vez que além das várias funções que desempenha monitora as contas públicas e fiscaliza a aplicação dos recursos e atividades administrativas da gestão. [...] O controle Social é aquele exercido por meio da fiscalização realizada pela população sobre a Administração Pública e é uma das maiores expressões do exercício da cidadania, pois permite que o particular fiscalize a atuação de seus representantes.

O conceito de controle social caminha junto aos conceitos de transparência pública e sua relação com o acesso à informação. De acordo com Secchin (2008), controle social pode ser visto como um conjunto de ações possíveis que um grupo social pode implementar, de forma a viabilizar a execução do bem comum, garantido por normas, princípios, cultura e costumes. Os cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são: o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há um outro ponto, a questão do orçamento (MORONI, 2014).

Além disso, o controle social só é factível por intermédio da combinação de esforços das instituições sociais com as organizações governamentais e a configuração de ferramentas de consulta pública como referendo, plebiscito, orçamento participativo (SECCHIN, 2008). Controle social depende de acesso à informação, para reduzir as assimetrias de informação entre os agentes públicos, transparência e publicidade; capacitação, ou seja, conhecimentos técnicos e políticos para atuação política; e mobilização da sociedade (PEREIRA, 2014).

O controle social serve como auxílio do controle estatal nos atos dos gestores públicos e ainda incentiva o exercício da cidadania promovendo a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações (SECCHIN, 2008). A sociedade deve conhecer todas as informações referentes à administração para que seja possível

controlar o exercício do poder pelos governantes, bem como exigir a implementação de políticas públicas e a responsabilidade em caso de eventual inadimplemento (SALES, 2012). Esses processos integrados contribuem para a expansão da democracia.

No entanto, apesar da disponibilidade de informações e ferramentas para o exercício da transparência e controle social existem entraves nestes processos como enumerados por Secchin (2008): burocracia, descréditos, instrumentos técnicos, entre outros. Além destes entraves descritos, Bittencourt ; Reck apontam a falta de informação como um dos entraves ao controle social, a partir do momento que sem a informação, o cidadão não pode tomar suas decisões de forma mais acertada e participativa. Além destes, Silva; Vacovski (2015) citam a linguagem muito técnica das questões contábeis como um entrave também.

Também cabe discutir como um entrave ao controle social que, para além da obrigatoriedade de compartilhamento de informações referentes à administração pública, é necessário uma mudança cultural concomitante às mudanças nas normas para publicidade. É necessário que o cidadão incorpore à sua vida hábitos que fortalecem a democracia e a participação, de fato, na política. Nenhum desses conceitos existe separadamente, e cada ator, às vezes, não desempenha seu papel na totalidade. Sales; Martins (2014) analisando os conceitos de transparência e controle social após a Lei de Responsabilidade Fiscal concluíram que a grande mudança não está na criação da lei em si, mas na modificação da cultura do brasileiro e na disponibilização de instrumentos que garantam o fortalecimento da democracia. Neste sentido, Airolodi; Silveira (2015) colocam:

Ao analisar alguns estudos relativos ao controle social, percebe-se que a falta de interesse do cidadão está presente na maioria absoluta do material acessado. O cidadão, para colocar em prática suas obrigações e ao mesmo tempo seus direitos, deverá exercer essa fiscalização dos gastos e das ações governamentais e, como não está fazendo da forma esperada, seguidamente o Estado, para fomentá-la, edita uma norma incentivando e aprimorando as formas de procedimentos para que isso ocorra. Assim, as normas e campanhas editadas estão assegurando aos cidadãos o direito de conhecer e influenciar o destino dos impostos que paga, criando com isso uma boa maneira de auxiliar e reforçar as políticas públicas.

Destaca-se a relação entre as ferramentas disponibilizadas pelo governo, a legislação e a participação efetiva do cidadão nestes processos, sendo que cada etapa e parte se complementam para que o controle social seja efetivo.

Exemplo práticos: o principal exemplo ao pensarmos em controle social e acesso à informação são os Portais da Transparência. Cada portal é um site de acesso livre, no qual o

cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.

Conforme Sales (2012) que analisou os portais da transparência antes e depois do advento da LAI, foi verificado que esta lei foi diferencial para o desenvolvimento desses endereços eletrônicos, porém ainda existem muitas falhas neste processo. Antes da Lei nº 12.527/2011, observa-se que 23 entes atingiram o primeiro grau de democracia, 20 atingiram o segundo grau, 09 alcançaram o terceiro e 04 conseguiram alcançar o quarto grau. Após a Lei nº 12.527/2011, observa-se que os números aumentaram: 26 portais atingiram o primeiro grau, 25 alcançaram o segundo grau e 15 e 08 atingiram terceiro e quarto graus, respectivamente (SALES, 2012). Estes graus se referem a autores desta área de conhecimento. Em contraponto foi verificado que apenas oito estados cumpriram as exigências da LRF e da Lei n. 12.527/11 de forma satisfatória, enquanto os demais, apesar de disponibilizarem informações básicas, não demonstraram dados atualizados, de fácil compreensão para o cidadão leigo ou não disponibilizaram espaços de interatividade (SALES, 2012).

Em outro exemplo, Bataglia; Farranha (2018) estudaram as solicitações de informações com o tema “corrupção”, relacionadas à transparência passiva e controle social no Executivo Federal, disponibilizadas no site da CGU. Foram encontrados resultados de questionamentos como e quais ações a CGU possui para incentivar este controle, qual a área responsável, e se há monitoramento. Quanto à corrupção foram encontrados resultados bem diversificados, desde a solicitação de informações, desabafos, solicitações de monitoramento, pedidos de acesso a contratos firmados e termos de compromisso, entre outros. Quanto ao tema da corrupção Airoidi; Silveira (2015) evidenciam como a transparência pode reduzi-la:

Da análise das manifestações doutrinárias, evidencia-se que a transparência torna mais alto o custo da corrupção, pois quanto mais transparente o Estado, maior o risco para os corruptos e, por conseguinte, menor a probabilidade de disseminação da corrupção. O combate à corrupção governamental é uma das razões centrais para a crescente demanda por transparência, pois a corrupção é um fenômeno que enfraquece a democracia e a moral pública, assim a transparência é uma espécie de remédio contra a mesma, pois incentiva os gestores públicos a serem mais responsáveis.

Assim como discutido acima, podemos concluir que a maior ênfase à corrupção ao longo dos anos advém do surgimento de mecanismos de controle baseados na publicização dos atos administrativos e do destaque à transparência (SILVA; VACOVSKI, 2015).

Para além da disponibilização de informações que o cidadão solicita ou que possa

consultar, o Governo Federal se encarrega de ações a capacitação presencial, ensino à distância, parceria com outros órgãos públicos e ONG, ações voltadas para a educação do cidadão, uso da plataforma da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para cursos De Educação a Distância (EAD) (BATAGLIA; FARRANHA, 2018). Nesse sentido, Secchin (2008) explica o exemplo do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público:

Políticas públicas voltadas para estimular a participação do cidadão no controle social têm sido implementadas pela CGU, principalmente por meio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. O Programa, voltado para a prevenção da corrupção, a promoção da transparência e o controle social, promove, entre outras ações: capacitação de agentes públicos municipais e de representantes da sociedade civil; formação de acervos técnicos disponíveis ao cidadão; cooperação institucional; promoção de concurso de desenho e redação; e publicações técnicas sobre controle e combate à corrupção.

Além deste programa específico, por exemplo, o Governo Federal se encarrega de produzir e disponibilizar conteúdo atualizado referente a Lei de Acesso a Informação como o ebook do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União intitulado “Manual de Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal”, em sua 4ª edição de 2019.

Uma vez dispondo de ferramentas institucionais, a transparência passiva tem condições de permitir o controle social. No entanto, este depende de outros fatos para sua real aplicação, os quais podem ser enumerados: a) a própria agenda do grupo político que se encontra no poder; b) a manutenção e fortalecimento da capacidade institucional do órgão responsável para tais instrumentos; c) cooperação de grupos sociais para realizar os pedidos de acesso e reduzir a assimetria informacional (BATAGLIA; FARRANHA, 2018).

Um exemplo destes fatores reais para aplicação do controle social foi o Movimento pela Moralização da Administração Pública de Londrina, ou também chamado de Movimento de Pés Vermelhos e Mãos Limpas. Um movimento popular que através de articulação da população e entes privados, investigou ações de improbidade do prefeito da cidade levando a sua cassação e prisão (LIMA, 2005). A sociedade deve procurar não apenas assistir aos poderes públicos atuando na gestão pública, mas também a população agindo como um fiscal legítimo da atividade pública (OLIVEIRA; LIMA, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos verificar ao longo desta pesquisa que os conceitos de transparência pública e controle social possuem muitos aspectos em comum. Através da obrigatoriedade legal que leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar trazem, por outro lado, existe o papel do cidadão em consultar e exigir essas informações, exercendo seu direito estabelecido. O cidadão, munido de informações advindas das obrigações estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação e legislação relacionada, pode analisar, refletir, se apropriar e decidir sobre seus interesses pessoais e coletivos. Teoricamente esses processos integram o controle social.

Quanto à LAI, após uma leitura e discussão detalhada da Lei de Acesso à Informação, podemos verificar sua relevância e sua relação com os conceitos de transparência pública e controle social. Após a apresentação destes, foram apresentados exemplos práticos onde o controle social foi exercido perpassando a transparência pública e a utilização de ferramentas para acesso à informação.

Assim como os aspectos positivos foram considerados, devemos ressaltar que existem muitos entraves a execução do controle social, entre eles: a burocracia, falta de acesso a internet, falta de interesse do cidadão, falta de informações nos sítios específicos, entre outros. É necessário que ocorra uma mudança cultural para que as ferramentas possam, de fato, ser consideradas efetivas.

Podemos concluir através da bibliografia utilizada e das discussões realizadas que a Lei de Acesso a Informação contribuiu de forma significativa para o implemento da transparência e controle social, assim como constituem instrumentos de exercício da democracia. Porém ainda existem obstáculos a serem superados, especialmente uma barreira cultural e a participação efetiva do cidadão para que os objetivos sejam atingidos.

Como sugestões de pesquisas futuras ficam alguns questionamentos quanto à perspectiva do cidadão no controle social. Este trabalho analisou através de pesquisa bibliográfica, leis e documentos referente aos temas, encontramos diversos estudos relacionados. Porém, futuramente, podemos analisar quais as motivações dos cidadãos para utilizar as ferramentas de controle social disponibilizadas pelos entes da administração pública? O cidadão entende seu papel no controle social ou atua em resposta a sua indignação frente a corrupção? Estes e outros questionamentos poderiam nortear uma pesquisa voltada ao

entendimento do cidadão quanto aos conceitos de transparência pública e controle social.

REFERÊNCIAS

AIROLDI, Cléia J.; SILVEIRA, Maria A. C. A transparência na gestão pública como instrumento de controle social. **Revista Eletrônica de Ciências Contábeis**, n. 6, p. 71-91, 2015. Disponível em:

<https://seer.faccat.br/index.php/contabeis/article/view/165#:~:text=Ap%C3%B3s%20toda%20pesquisa%20verificou%20se,sociedade%20exerc%C3%A7%C3%A3o%20fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20e>. Acesso em: 14 abril 2022.

BATAGLIA, Murilo B. *et al.* Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 6, n. 3, p. 27 - 42, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/5865>. Acesso em: 14 abril 2022.

BITENCOURT, Caroline M.; RECK, Janriê R. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da administração Pública. **Revista do Direito**, n. 49, p. 96-115, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>. Acesso em: 14 abril 2022.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 abril 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> . Acesso em: 31 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Aplicação da lei de acesso à informação na administração pública federal. 3.ed. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29957/15/aplicacao_lai_3a_ed.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2022.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Org.) **Acesso à informação e controle social das políticas**. Brasília: ANDI. 2014. Disponível em: <https://andi.org.br/publicacoes/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 14 abril 2022.

COUTINHO, Hugo C. P.; ALVES, José L. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. **Comunicação & Informação**, v. 18, n.1, p. 124-139, 2015. Disponível em: [https://www.revistas.ufg.br/ci/article/view/33985#:~:text=Conclui%20que%20a%20Lei%20de,dos%20cidad%C3%A3os%20nos%20processos%20decis%C3%B3rios](https://www.revistas.ufg.br/ci/article/view/33985#:~:text=Conclui%20que%20a%20Lei%20de,dos%20cidad%C3%A3os%20nos%20processos%20decis%C3%B3rios.). Acesso em: 05 de abril de 2022.

CUNHA FILHO, Márcio C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, p. 20-20, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEVY, Pierre; LEMOS, André. **O futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia. São Paulo: Paulus, 2010.

LIMA, Enezila. Memória de um movimento social pela moralização da administração pública de Londrina, Pr, 1998-2000. In: **Anais**. ANPUH – XXIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Londrina, 2005. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206571_ed3e8320d2295d8db769b588bd614138.pdf Acesso em: 18 abril 2022.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. Controle social e transparência: avaliação do modelo de acesso à informação no Brasil. 2014. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/56>. Acesso em: 18 abril 2022.

MORONI, J. A. Os cinco eixos do controle social. In: CANELA, G.; NASCIMENTO, S. **Acesso à informação e controle social das políticas**. Brasília: ANDI; Artigo 19, 2009. Disponível em: <https://andi.org.br/publicacoes/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 18 abril 2022.

OLIVEIRA, Poliana N.; LIMA, Murilo C. R. Controle social e transparência na gestão pública: uma análise das ferramentas disponíveis na administração pública no Brasil/social control and transparency in public management: an analysis of tools available in public administration in brazil. **ID ONLINE Revista De Psicologia**, v. 13, n. 45, p. 563-580, 2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1762>. Acesso em: 14 abril 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 mar. 2022.

RAUSCH, Rita B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010. Disponível em: <<https://www.repec.org.br/repec/article/view/250>>. Acesso em: 18 abril 2022.

SALES, Tainah S; MARTINS, Ana L. P. **Planejamento, transparência, controle social e responsabilidade na administração pública após o advento da lei de responsabilidade fiscal**. 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12033>>. Acesso em: 18 abril 2022.

SALES, Tainah Simões. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1566>. Acesso em: 18 abril 2022.

SECCHIN, Lenise B. M. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. **Revista da CGU**, v. 3, n. 5, p. 28 - 45, 2008. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/256. Acesso em: 05 de abril de 2022.

SILVA, Dina C. V. S.; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Gestão Pública**, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <https://www.cadernosuninter.com/index.php/gestao-ublica/article/view/592>. Acesso em: 05 de abril de 2022.