

# A TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

ALINE BONDAN RIGONI <sup>1</sup>

PATRÍCIA PARRA <sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo aborda como a transparência pode ser ferramenta de controle social da administração pública brasileira. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que apresenta o avanço da legislação que contribui para a difusão da prática da publicidade de informações de interesse comum. Explana sobre vigilância social e sua intrínseca relação com a transparência. Para asseverar a importância e a necessidade da realização de monitoramento pelos cidadãos, são expostos três casos reais de ampla repercussão. Os casos refletem como o acesso a informações da administração permite uma maior participação na gestão das políticas públicas e na aplicação de recursos, como assegurado pela Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Lei de acesso à informação. Participação Social. Portal da transparência. Sigilo.

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência na administração pública brasileira é relativamente nova, apesar de o princípio da publicidade ser um dos princípios fundamentais da nossa Carta Magna de 1988.

Até poucos anos, a cultura no serviço público era de sigilo. O brasileiro raramente teria acesso a qualquer informação pública que não fosse a publicidade dos entes em questão. Todavia, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, da

---

<sup>1</sup>Pós-graduanda em Administração Pública pelo Centro Universitário Cesumar - UniCesumar. Graduada em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal do Tocantins - UFT.

<sup>2</sup>Mestre em Ciências Jurídicas pelo UNICESUMAR. Pós-Graduada em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera - Uniderp. Pós-Graduada em Planejamento e Gestão de Trânsito. Graduada em Direito pela Universidade Paranaense, Advogada e Professora do UniCesumar.

Lei Complementar n.º 131 de 2009 (Lei dos portais de transparência) e da Lei de Acesso à Informação, a regra passa a ser a publicidade e o sigilo, a exceção. Desta forma, com o incremento da transparência, crescem as possibilidades de realização de acompanhamento pelos indivíduos, o chamado controle social.

Assim, por meio de uma pesquisa bibliográfica da legislação que contribuiu para a ruptura da cultura de sigilo, será analisado como a transparência na gestão pública instrumentaliza o indivíduo para a prática de monitoramento efetivo. Será tecida uma correlação entre divulgação de informações e vigilância pela coletividade, explorando os modos de sua realização; por fim, serão indicados alguns casos reais possibilitados pelo aumento da divulgação de dados não sigilosos.

Trazer à tona a discussão sobre divulgação de dados de interesse coletivo pela administração pública e seu monitoramento pelos indivíduos demonstra-se crucial, especialmente em momento de contingenciamento econômico por que passa o Brasil, no qual muitos serviços públicos não são prestados à população, ou o são de maneira insatisfatória. Assim, todos precisam ter conhecimento de que é possível e necessário opinar, participar e também fiscalizar a execução das políticas públicas, o que pode ser facilitado pelo correto emprego de publicidade pelo poder público.

## **2 A EVOLUÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL**

Ao se observar a incipiente transparência na administração pública brasileira é possível ter a impressão de que a exigência pela publicidade de atos e documentos seja extremamente recente. Todavia, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU, já previa, em seu Artigo 19, que todos têm direito à liberdade de opinião e de expressão e que este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.

Todavia, bem se sabe que conseguir a disponibilização de qualquer informação no serviço público até meados de 2010 era praticamente impossível, já que a regra vigente (por costume) era o sigilo e a transparência, a exceção.

Na mesma linha da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nossa Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, preceituou em seu art. 5º, Inciso XXXIII:

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)

Apesar da boa intenção do constituinte em conferir às pessoas a possibilidade de peticionar informações aos órgãos públicos, por meio de uma norma de aplicabilidade imediata, o inciso em comento precisava ser regulamentado por lei específica, o que só ocorreu em 2011. Nesse ínterim, o direito do cidadão ao acesso à informação continuava a ser dificultado e desencorajado. Uma vez que não existiam prazos e conhecimento de instâncias recursais, era recorrente a omissão ou recusa de fornecimento de informações pelo poder público, sempre excessivamente burocrático e tratando todas as informações, mesmo as de interesse público, como sigilosas.

Na caminhada jurídica que se propôs a regulamentar a transparência no Brasil, em 2009 foi editada a Lei Complementar n.º 131 que acrescenta dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000), 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. A referida lei tornou obrigatórios os Portais da Transparência para todos os entes da Federação, de todos os poderes e fixou prazo gradativo, de até quatro anos, de acordo com o número de habitantes dos municípios, para adequação às exigências, tendo o prazo final se exaurido em maio de 2013.

Em sequência, em 2010 foi editado o Decreto Federal n.º 7185 que trouxe definições para complementar as exigências dispostas no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange à transparência. Esclareceu que o meio eletrônico de amplo acesso a que se fez referência é a internet e que a liberação de

dados em tempo real deve se dar no primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil efetuado. Este ponto é de suma importância ao estabelecer a obrigatoriedade da manutenção de informações atualizadas nos portais de transparência, algo ainda bastante negligenciado pelos gestores.

Complementando os normativos de transparência e publicidade na administração pública, foi editada em 2011 a Lei de acesso à informação, Lei n.º 12.527, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no art. 5º da Constituição Federal. A lei em comento municia o popular e confere a ele a real possibilidade de acompanhar informações públicas não sigilosas antes desconhecidas ou mesmo escondidas na cultura do obscurantismo do serviço público. Dispõe o Art. 3º da Lei de acesso à informação que:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e 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. (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, 2011)

Desta feita, somando-se à obrigatoriedade da publicidade em portais de transparência estabelecida pela LC n.º 131/2009, a Lei de acesso à informação ratifica a necessidade da divulgação ativa de dados de interesse público por parte dos entes, firmando a diretriz do fomento à cultura de divulgação de informações de interesse comum e objetivando o desenvolvimento efetivo de acompanhamento social, que pode ser exercido individualmente ou de forma organizada.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º reza que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, que vem a ser conhecida como linguagem cidadã.

Em síntese, além de Prefeituras, Estados e União, Câmaras Municipais, Assembleia, Congresso Nacional, Ministérios Públicos e Judiciário devem dar publicidade a informações de interesse coletivo, como receitas, despesas, quadro de servidores e respectivas remunerações, convênios e contratos celebrados, processos licitatórios, discriminação do patrimônio público, horário de funcionamento e atribuições do ente, por exemplo.

## 2.1 O CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 tem como fundamentos da república, dentre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e a soberania, asseverando que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, ou seja, nossa democracia é participativa. Mister destacar que a atuação popular não se restringe, de forma alguma, ao voto. A tônica da Carta Magna foi de empoderar a sociedade para que possa acompanhar a gestão pública, cooperando e fiscalizando, seja pelo sufrágio universal, plebiscito, referendo, participando de audiências públicas e pela iniciativa popular na proposição de leis.

Destarte, com a redemocratização do Brasil e promulgação da Constituição Cidadã, começou a se delinear um cenário mais propício à participação popular nas decisões que afetam aos cidadãos. Nesse sentido, podem-se elencar variadas formas de controle social, além das supracitadas, como por exemplo: conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, observatórios sociais, ouvidorias e imprensa.

É sabido que ainda que em uma mesma cidade, os moradores ostentam necessidades distintas, seja por questões demográficas, seja por questões econômicas. Logo, nada mais coerente que possam opinar na definição das políticas públicas que os atendem. Desta feita, surgem os conselhos de políticas públicas.

“A partir da atual constituição, os conselhos passaram a ter um papel de controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos, configurando-se como espaços de articulação da sociedade com os governantes”. (VALLE, 2001 p.66). Estes conselhos são comumente conhecidos nas áreas de educação, saúde e assistência social, e se de fato atuantes e participativos, conferem ao popular a oportunidade de

opinar na condução dos programas sociais e de igualmente conferir a aplicação dos recursos públicos nas respectivas áreas.

No orçamento participativo, por sua vez, o governo envolve a sociedade em reuniões em várias regiões do município e compila as demandas consideradas prioritárias a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão reforça o papel do orçamento participativo como instrumento de cooperação sociedade governo:

O orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015)

O objetivo de participar é estreitar o relacionamento entre governo e o povo no sentido de que seus interesses e opiniões sejam levados em consideração, até mesmo porque o financiador da máquina pública é o contribuinte.

À vista disso, Jacobi (2007) ressalta que por meio da ativação do seu potencial de participação, os movimentos organizados poderão cada vez mais intervir de modo consistente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação e no fortalecimento de canais abertos para a participação. Em consonância com Jacobi, Borja sintetiza muito bem o propósito da participação popular:

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las. (BORJA, 1988, p.18)

No que concerne a movimentos organizados, há que se destacar uma associação que tem ganhado visibilidade pela atuação dedicada ao controle social: a rede de Observatórios Sociais. O Observatório Social é uma associação não governamental, com âmbito de atuação municipal, composta por voluntários

apartidários e que não podem ter qualquer vínculo com a Prefeitura e Câmara da cidade em que atuam. Seu trabalho consiste em realizar o monitoramento da produção legislativa, difundir a educação fiscal e acompanhar a boa aplicação dos recursos públicos municipais. Atualmente já existem 117 Observatórios Sociais, distribuídos em 17 estados brasileiros. Entre 2013 e 2016, os Observatórios estimam ter evitado o desvio de R\$ 1,5 bilhão de reais dos cofres públicos, com trabalho voluntário e preventivo.

Nessa mesma linha, o controle pela coletividade pode ser consubstanciado também pela utilização de ouvidorias públicas, que são meios destinados a receber, apurar e responder manifestações de elogio, reclamação, dúvida e sugestão dos habitantes. São espaços para o fortalecimento da cidadania e da democracia participativa.

Outra forma de realização de monitoramento é o efetivado pelos veículos de comunicação. A imprensa, ao acompanhar, questionar e expor temas correlatos à administração pública, está auxiliando no debate e dando visibilidade ao controle, tendo ação muito importante, até mesmo pela capilaridade de abrangência de sua divulgação. Hoje, valendo-se da Lei de acesso à informação, pode solicitar dados e informações aos órgãos públicos, que precisam ser fornecidas em até 20 dias, prorrogáveis por mais dez, desde que não sigilosas.

Não menos importante é a utilização de redes sociais para difundir dados, conhecimentos, problemas, por meio de postagem de fotografias de obras paralisadas, de buracos em vias, matagal, como forma de solicitar explicações ou serviços aos gestores, bem como de mostrar a necessidade da realização de determinada benfeitoria pública.

## 2.2 CASOS DE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Abordar a importância da realização do controle social é relevante, todavia expor casos concretos e resultados é mais elucidativo, motivo pelo qual a seguir serão citadas algumas situações reais.

A protagonista do primeiro caso abordado é Isadora Faber, uma menina de 13 anos, (à época, em 2012). Estudou a vida toda em escola pública, em Florianópolis – Santa Catarina. Quando a irmã foi estudar um em colégio privado, Isadora teve

contato com a escola da irmã e começou a comparar com a sua, questionando o porquê de tanta disparidade entre ambas, já que a pública, apesar de não pagar diretamente pelos estudantes, é financiada pelos contribuintes no pagamento de tributos. Resolveu então criar uma página no Facebook denominada “Diário de Classe” mostrando as deficiências do colégio onde estudava e cobrando melhorias. Cerca de um mês depois, a iniciativa começou a ser mostrada pelos meios de comunicação e tomou grande vulto. Diante da repercussão, os problemas apontados pela jovem estudante começaram a ser rapidamente sanados pela Secretaria Estadual de Educação.

Isadora conta em entrevistas que sofreu perseguições e ameaças pelos questionamentos realizados, até mesmo por parte de colegas e professores, a quem acreditava estar ajudando por pleitear melhores condições de ensino. Não obstante, também eram milhares a apoiar, tanto que a iniciativa foi destaque em grandes jornais e noticiários nacionais, o que contribuiu para a criação de muitos outros “Diários de Classe” por todo o Brasil. Sua página hoje conta com mais de 500 mil seguidores e a estudante ampliou as discussões sobre controle postadas, falando de voto consciente e temas atinentes.

Outro caso de acompanhamento pela população que merece ser citado é o realizado pelo Observatório Social na Câmara Municipal de Palmas – Tocantins. Os voluntários do observatório primeiramente cobraram que as informações do legislativo municipal estivessem dispostas em seu portal de transparência, em atendimento à Lei dos Portais e Lei de acesso à informação, o que até então não era cumprido. Quando o portal começou a ser devidamente abastecido, em meados de junho de 2015, os voluntários começaram a realizar análises, o que culminou em um relatório abordando o custo do aluguel da casa de leis, seu quadro de pessoal e o custo da Câmara Municipal em comparação com as demais capitais brasileiras.

Pela análise foi observado que a Câmara de Palmas estava gastando mais de R\$ 1 milhão de reais em aluguel por ano e se questionou a falta de discussão em construir um prédio próprio. Sobre o quadro de servidores, o portal possibilitou constatar que de 2013 a 2015 foram contratadas mais de 500 pessoas para a casa legislativa, enquanto que entre 2006 e 2012 foram 11 pessoas. Ainda ficou evidente que mais de 90% do total de servidores não eram concursados. O terceiro ponto abordado na análise foi o alto custo da Câmara, que comparado com as demais capitais brasileiras, levando-se em conta orçamento anual destinado à Câmara,



número de vereadores e número de habitantes de cada cidade, concluiu que Palmas possuía o segundo legislativo mais caro do país, em 2015, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro.

O trabalho realizado foi apresentado aos órgãos de controle, após ciência da Câmara Municipal. Em seguida, o Ministério Público Estadual do Tocantins (MPE - TO) solicitou uma auditoria do quadro de pessoal ao Tribunal de Contas do Estado para apurar o número excessivo de servidores, de cargos em comissão e de servidores temporários. O MPE cobrou também a realização de concurso público para o correto provimento de cargos na casa legislativa, sendo que em junho de 2016 foi criada uma comissão para estudo da necessidade de servidores e realização de concurso público.

O resultado do acompanhamento da Câmara Municipal de Palmas foi amplamente divulgado, tanto em veículos de comunicação locais quanto em nível nacional e foi exibido em matéria do Jornal Nacional, em 16 de setembro de 2016, intitulada “Câmaras municipais custam caro e nem sempre funcionam bem”.

O terceiro exemplo de controle social aconteceu na Universidade Federal do Paraná (UFPR), onde a estudante de jornalismo Débora Hous se utilizou do portal de transparência do governo federal para descobrir um esquema que teria desviado cerca de R\$ 7,3 milhões de reais.

Débora era bolsista e começou a utilizar o portal de transparência em 2014. Acompanhando o valor de bolsas-auxílio de outros pesquisadores da universidade, percebeu que alguns recebiam um valor mensal cerca de 35 vezes maior que o seu, o que causou estranheza. Prosseguiu realizando buscas no Google e no Facebook, percebendo que os bolsistas que recebiam valores destoantes pareciam ser amigos íntimos, e concluiu ainda que muitos deles não tinham relação alguma com a universidade.

Paralelamente, em outubro de 2016, o Tribunal de Contas da União detectou a irregularidade que Débora havia constatado e em 15 de fevereiro de 2017 a operação batizada de *Research* (“pesquisa” em inglês) foi deflagrada pela Polícia Federal, tendo sido presas 29 pessoas suspeitas de participarem do esquema de desvio de recursos públicos federais. O jornal Gazeta do Povo fez uma reportagem sobre o caso que foi intitulada “Estudante detectou sozinha desvio milionário de bolsas que a UFPR não viu” e citou a importância dos portais de transparência.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 juntamente com a Lei dos Portais de Transparência e Lei de acesso à informação promoveram uma mudança de paradigma ao estabelecer a transparência como regra na administração pública brasileira, possibilitando uma maior participação popular na gestão das políticas públicas.

É evidente que as formas de monitoramento e fiscalização não se esgotam nas relatadas neste artigo, nem os exemplos apresentados, felizmente. A intenção foi ressaltar o papel crucial do acompanhamento e demonstrar que existem inúmeras maneiras de se participar de forma mais eficaz da gestão pública, desde que a administração cumpra as exigências das leis de transparência e assegure acesso às informações de interesse público. Desta forma, o controle social pode ser cumprido e traz resultados perceptíveis e mensuráveis para toda a comunidade, uma vez que compele os gestores a darem a correta aplicação aos recursos públicos.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 26 de jul de 2017.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101/2000, de 04.05.2000. **Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/lcp101.htm)>. Acesso em 26 de jul de 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 131/2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)> Acesso em 26 de jul de 2017.

BRASIL. Lei n.º 12.527/2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em 25 de jul de 2017.

BRASIL. **Decreto n.º 7185/2010.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm)>. Acesso em 27 de jul de 2017.

BORJA, Jordi. **A participação citatina.** Trad. Regina Sílvia Pacheco. Espaço & Debates, nº 24, 1988.

GAZETA DO POVO. **Estudante detectou sozinha desvio milionário de bolsas que a UFPR não viu.** Disponível em < <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/estudante-detectou-sozinha-desvio-milionario-de-bolsas-que-a-ufpr-nao-viu-52c7c52x896li4rb2qkrjeona>> Acesso em: 28 de jul. de 2017.

JACOBI, Pedro Roberto. **Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional.** In: SOUZA, Donaldo Beljod. Conselhos municipais e controle social na educação. São Paulo: Xamã, 2008.

JORNAL NACIONAL. **Câmaras municipais custam caro e nem sempre funcionam bem.**

<<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2016/09/camaras-municipais-custam-car-e-nem-sempre-funcionam-bem.html>> Matéria exibida em 16 de out. de 2016.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que é orçamento participativo?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>>. Acesso em 27 de jul. de 2017.

ONU. (1948), **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em 10 de jun. de 2017.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. **Controle social da Educação: aspectos históricos e legais.** In: SOUZA, D.B. **Conselhos Municipais e Controle Social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. pp. 53-74.

**Diário de Classe - as a 13 year old student is improving education** | Isadora Faber | TEDxLiberdade. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=SA4kP\\_9Tpv8](https://www.youtube.com/watch?v=SA4kP_9Tpv8)> Acesso em 28 de jul. de 2017.