

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO DA ACCOUNTABILITY E EFETIVAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO

Evilanne Brandão de MORAIS¹
Washington Luís de Sousa BONFIM²

■ **RESUMO:** O Estado de Direito, como princípio e fundamento do processo de constitucionalização pós-moderna, emerge enquanto um conceito multifacetado que demanda efetividade nas sociedades. O presente artigo pretende demonstrar a importância da *accountability* como um mecanismo para efetivação do Estado de Direito no Brasil. Para isso, interpreta como pressupostos desse mecanismo: a transparência pública, o acesso à informação e o controle social, a partir das contribuições teóricas de Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Staffan I. Lindberg, Francis Fukuyama e Martin Krygier. Os aportes desses autores servem também como referência para a análise dos dados empíricos oriundos dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, assim como do balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Estado de Direito. *Accountability*. Transparência. Acesso à informação. Controle social.

Introdução

No Brasil, o constitucionalismo vivencia, no século XXI, um momento de notoriedade científica e política, sem precedentes. Para analisar esse quadro é preciso retroceder a Constituição

¹ UFPI – Universidade Federal do Piauí. Bacharelanda em Direito. Teresina – PI – Brasil. 64002-510. evilannebm@gmail.com.

² UFPI – Universidade Federal do Piauí. Professor do Departamento de Ciências Sociais. Teresina – PI – Brasil. 64049-544. washbonfim@gmail.com.

Federal, promulgada em 1988, e reconhecer como parte de suas conquistas, um extenso conteúdo sobre a limitação do poder e as garantias fundamentais para todos os cidadãos. Tais preceitos ficam explícitos nesse dispositivo legal, ao afirmar, já no seu artigo primeiro, que o Brasil consiste em um “Estado Democrático de Direito”. Definir o significado do conceito de Estado de Direito é fundamental para compreender suas possibilidades e limites de efetivação no contexto brasileiro.

Embora não se questione a importância da Constituição de 1988, esta não é um instrumento capaz de impedir as práticas de corrupção e desigualdade existentes. Com isso, “[...] o Brasil chega à pós-modernidade herdeiro de uma tradição autoritária e populista, elitizada e excludente, seletiva entre amigos e inimigos, – e não, entre certo e errado, justo ou injusto –, mansa com os ricos e dura com os pobres” (BARROSO, 2003, p. 26).

Essa interpretação tem contribuído, ora para fortalecer a descrença dos brasileiros na política, ora para estimular o compromisso com a efetivação dos direitos constitucionais. A preocupação com esses direitos tem orientado e incentivado o desenvolvimento de ferramentas essenciais para uma gestão pública e democrática do Estado, tais como: a transparência e o controle social. Ao visarem a responsabilização política, o controle fiscal, a prestação de contas e o desenvolvimento da boa governança, esses instrumentos oportunizariam a concretização da ideia de Estado de Direito no Brasil. Levando-se em conta esses apontamentos, se faz preciso entender a transparência pública e o controle social como pressupostos básicos no debate acerca da *accountability*³.

No Brasil, os dispositivos legais, voltados à implementação dos mecanismos de transparência pública e controle social, se tornaram capitais para a análise sobre os possíveis desafios, avanços e/ou retrocessos no processo de efetivação do princípio de Estado de Direito. Buscando demonstrar a viabilidade dessa interpretação, esse artigo recorre, inclusive, as estatísticas referentes ao primeiro ano de aplicação da Lei de Acesso à Informação e aos resultados dos Relatórios do Índice de Transparência e da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

³ O termo é originário da língua inglesa e não possui uma tradução exata para a língua portuguesa. Grosso modo, *accountability* consiste em um processo de avaliação e responsabilização do agente público.

Organizado em três partes, esse texto apresenta os significados do conceito de Estado de Direito, dialogando com a literatura especializada. Em seguida, discute o termo *accountability*, expondo alguns de seus pressupostos, definições e implicações. E, por fim, realiza uma análise a respeito do tema da transparência pública no Brasil, visando observar *se e como* a noção de *accountability* contribui para concretizar esse tipo de Estado no país.

O Estado de Direito

O trabalho de Martin Krygier sobre o *Rule of Law* compreende um caminho interessante para introduzir a temática referente ao Estado de Direito. De acordo com Krygier (2012), esse tipo de Estado pode ser explicado como uma ideia dentro de uma série de outras ideias que incluem: constitucionalismo, devido processo legal, legalidade, justiça, soberania, etc., e reivindicam um caráter próprio, e um papel definido, dentro dos Estados e das sociedades ordenadas (KRYGIER, 2012, p. 233). Em virtude da expressão *Rule of Law* ser, amplamente, difundida e disputada, Krygier (2012) propôs duas indagações para tentar esclarecê-la: a primeira, se seria necessário para o Estado de Direito que a lei governasse; e, a segunda, se isso seria suficiente. Objetivando responder a primeira pergunta, ele sugere que seria estranho um Estado de Direito sem direitos, sem leis. Logo, o direito precisa governar, a autoridade política deve falar por intermédio da lei, e agir dentro dela, assim como todos devem ouvir a autoridade legal.

A indagação de Krygier (2012), sobre a necessidade, ou não, da lei governar para que exista o Estado de Direito, instiga uma reflexão acerca da diferença entre os conceitos de direito e legislação. Esse desafio parece ter sido aceito pelo economista e cientista político, Francis Fukuyama, ao publicar o seu livro *As origens da ordem política: dos tempos pré-históricos até à Revolução Francesa*, no ano de 2011. Para ele, o direito consiste no corpo de regras abstratas de justiça que une a sociedade. Nas sociedades pré-modernas, esse corpo é estabelecido por uma autoridade superior ou divina, pela natureza, ou ainda, pelos costumes. Por sua vez, a legislação compreende o que se chama de direito positivo, ou seja, o que é elaborado pelo poder político e representado por um rei, barão, legislador, presidente, etc.

Nesse tipo de sociedade, argumenta Fukuyama (2011), embora o direito pudesse ser interpretado para se tornar aplicável as circunstâncias, ele não poderia ser alterado pela ação humana. Desse modo, somente com o declínio da autoridade religiosa e do jusnaturalismo, o direito foi entendido como um conjunto de regras e valores básicos, garantido por um amplo consenso social. Já a diferença entre esse conceito e o de legislação passou a corresponder a disparidade entre a lei constitucional e a ordinária.

Na visão de Fukuyama (2011), o Estado de Direito só existiria se o corpo de direito preexistente fosse soberano em relação a legislação, decorre disso, que os indivíduos detentores do poder político se sentiriam vinculados, ou submetidos, ao direito. De acordo com esse raciocínio, o poder legislativo proporia novas leis, porém seria imperativo legislar segundo as regras predeterminadas pelo direito. Ou seja, as novas leis ordinárias necessitariam estar em conformidade com uma legislação anterior e superior, a exemplo da Constituição Federal. O fato desse apontamento estar presente também na obra de Krygier, permite sugerir que, para ambos os autores, o direito governa.

De acordo com Krygier (2012), o governo da lei é uma condição necessária, porém insuficiente para a existência do Estado de Direito. Visando detalhar tal argumento, esse autor distingue o *Rule of Law* (Governo da Lei) do *Rule by Law* (Governo através/pela Lei). No *Rule by Law*, Krygier (2012) sugere que a lei tem sido conservada como um instrumento de repressão, assim como de controle técnico, para satisfazer aos objetivos particulares do(s) governante(s). Ou seja, esse autor aponta que a lei tem sido utilizada como um veículo para o exercício do poder irrestrito e incivilizado. Segundo essa observação, os governantes apenas empregariam as leis como um “meio de governo”, não permitindo que elas servissem como uma “instituição” para o mundo cotidiano. Isto é, os governantes inviabilizariam que as leis ficassem à disposição dos cidadãos enquanto um recurso de proteção e garantia de direitos e valores.

Visando demonstrar a relevância dessa ideia, Krygier (2012) destaca a ocorrência de vários casos reais em que as leis apresentaram um caráter retrospectivo, contraditório e obscuro. Segundo o autor, essas características teriam contribuído para que as leis não fossem entendidas, tampouco acessadas pela maioria dos cidadãos. Portanto, conclui, no *Rule by Law*, a lei é um instrumento do poder autoritário, enquanto no *Rule of Law*,

ela se apresenta como uma instituição que assegura deveres e direitos a todos (KRYGIER, 2012, p. 234).

O livro de Fukuyama (2011), já mencionado, também aborda essa questão ao destacar a necessidade de se especificar a *quem* se destina o direito no Estado de Direito. De acordo com o autor, embora as sociedades tenham buscado aplicar as leis de forma universal, ocorre que, em determinados lugares, o objetivo central do Estado de Direito (isto é, proteger todos os cidadãos contra as arbitrariedades dos agentes públicos), somente se efetivou para as minorias privilegiadas. Nesses locais, apenas os interesses das elites mais próximas ao Estado, ou os daquelas que o controlam, foram garantidos. Semelhante panorama pode ser observado em países da América Latina, ou em países em vias de desenvolvimento, que se caracterizaram por problemas de corrupção e impunidade. Nesses casos, o Estado não é “de direito”, mas “através do direito”.

Corroborando com a ideia de Vieira (2007, p. 31) de que há diversas concepções a respeito do *Rule of Law*, é importante lembrar que algumas delas são convergentes, e outras, não. Dentre as definições que se contrapõem, é possível apontar as de autoria de Joseph Raz e Friedrich Hayek. Entretanto, um ponto partilhado por distintos autores é a consideração de que o Estado de Direito corresponde à antítese do poder arbitrário. Assim, independentemente, do país analisado, das particularidades teorizadas, ou ainda, da tradição jurídica na qual se baseia, a definição de Estado de Direito tende a contemplar as seguintes características: previsibilidade, transparência, generalidade, imparcialidade e integridade do direito. Com isso, as perspectivas políticas contrárias ao uso arbitrário do poder, geralmente, são adequadas à implantação desse tipo de Estado.

Com o intuito de conciliar os valores de liberdade e igualdade⁴, diversas nações têm amalgamado a ideia de Estado de Direito com o anseio democrático. No Brasil, parece que esse objetivo tenta ser alcançado por intermédio da Constituição de 1988, que define o país como um Estado Democrático de Direito e estabelece os direitos individuais, sociais e difusos e, ao mesmo tempo, procura

⁴ Os valores de liberdade e igualdade são essenciais aos modelos de Estado Liberal e Social, respectivamente.

[...] caminhar da democratização do Estado, em tese já alcançada com a universalização do sufrágio, até a democratização da sociedade, o que só conseguiremos se logarmos estender a experiência da legitimação pelo consentimento/participação a todos os núcleos da vida social onde se tomem decisões de interesse coletivo (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 75).

Semelhante visão acerca do Estado de Direito sugere a importância da *accountability* para aperfeiçoar a discussão a respeito de como impedir o uso arbitrário do poder estatal e também sobre como estimular a desejada democratização da sociedade brasileira.

Accountability

Segundo Fernando Filgueiras (2011), embora a teoria política contemporânea se caracterize por apresentar diferentes tradições de pensamento, isso não inviabiliza que se reconheça a democratização do Estado como um de seus eixos centrais; tampouco que se perceba como um ponto de interseção nas diversas tradições, “[...] que a democratização do Estado demanda o aprofundamento da *accountability*” [grifos nossos] (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Mas o que significa o termo *accountability*? O pesquisador Staffan I. Lindberg procura responder a essa questão pontuando as mudanças no alcance do emprego desse conceito. Para Lindberg (2009), nas últimas décadas, a *accountability* ultrapassou as fronteiras da Ciência Política e da Econômica e se direcionou a diversos outros campos (como o da administração, da ética empresarial, da governança, da democracia, da sociedade civil, etc.). Partindo dessa premissa, ele expõe que a noção central do termo *accountability* compreende a transferência do poder de decisão de um determinado grupo social (a exemplo dos cidadãos) a um agente público (como o governo), destacando que, nesse processo, passa a existir um mecanismo capaz de manter esse agente responsável e incitado a prestar contas de suas decisões.

Diante da possibilidade de ocorrer uma transgressão desse mecanismo de controle é essencial prever a imposição de sanções, incluindo, entre elas, a remoção do agente público do cargo de decisão. Logo, a *accountability* pode ser considerada um dos métodos de restrição do poder arbitrário, que se encontra,

intimamente, associado a autoridade e não necessariamente a política (LINDBERG, 2009). No caso de haver um governo discricionário, isto é, capaz de destinar de forma autoritária os recursos públicos, se faz imperativo o exercício de controle e coordenação sobre ele.

Segundo Andreas Schedler (1999), para conceituar *accountability* é preciso reconhecer que esse mecanismo possui duas dimensões: *answerability* e *enforcement*. A *answerability* corresponde a capacidade de resposta do governo, obrigado a informar e explicar os atos públicos. Já *enforcement* se relaciona com o poder das agências de *accountability* de sancionar e retirar do governo os agentes públicos que violarem os seus deveres correlatos. Na sua visão, resultam dessas dimensões três maneiras de prevenir o abuso do poder, são elas: a) submeter o exercício do poder as sanções (*enforcement*), de modo a valorizar o cumprimento da lei; b) infligir ao poder o exercício transparente de suas funções, apresentando as informações sobre as decisões tomadas, e c) também, impor que as decisões do governo sejam devidamente justificadas (*answerability*). Tal tríade (punição, informação e justificção) poderia, ou não, acompanhar os atos da *accountability*, compondo, assim, o que seria apenas um protótipo conceitual. Este último seria capaz de variar suas características básicas, seja em decorrência dos contextos locais, seja em virtude dos subtipos da *accountability* (SCHEDLER, 1999, p. 18).

Poder qualificar os diferentes subtipos da *accountability* consiste, segundo Schedler (1999), numa dimensão importante da análise desse conceito. Ao se empenhar nesse procedimento, tal autor aponta ser possível obter diversas classificações, baseando-se apenas em duas perspectivas, são elas: 1) a observação dos agentes envolvidos nos atos de *accountability*, e 2) a enumeração dos alvos desses atos, tais como: questões administrativas, morais, legais, de políticas públicas, de finanças. Inspirado no estudo de Guillermo O'Donnell, publicado em 1998, Schedler (1999) opta por realizar essa classificação considerando a perspectiva dos agentes envolvidos nos atos da *accountability*. Mais especificamente, ele analisa a posição de cada uma das partes que compõe a relação de responsabilização. Para construir sua abordagem, o autor classifica a *accountability* em dois subtipos: horizontal e vertical. Esse arranjo teórico, ao se tornar consagrado na literatura especializada, impôs a necessidade de observar com mais acuidade tal divisão.

De acordo com as contribuições de O'Donnell, a *accountability* horizontal compreende as

Agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Esse tipo de responsabilização pressupõe um mecanismo de freios e contrapesos entre os poderes do Estado e também entre as diversas agências estatais de controle interno e externo, o que resulta na fiscalização mútua entre essas partes. Tal quadro expressa uma relação entre "iguais", pois reconhece as semelhanças dos poderes de fiscalização que essas agências exercem umas sobre as outras. Decorre disso, o uso do termo "horizontal" para a *accountability*. As controladorias e os tribunais de contas, responsáveis pelo acompanhamento administrativo e financeiro das ações do governo, são exemplos desse tipo de agência.

Já o emprego do termo "vertical" para o conceito de *accountability* expressa a ideia de um relacionamento entre "desiguais". Nesse contexto, se considera a relação entre governados e governantes, cidadãos e agentes públicos. O subtipo vertical pode ser observado no momento das eleições (controle de baixo para cima), e também, por meio das burocracias estatais e exigências fiscais (controle de cima para baixo). Alguns estudiosos tendem a atribuir grande destaque à *accountability* eleitoral (um exemplo de *accountability* vertical) como um instrumento para garantir a democracia. Segundo esse raciocínio, os países que adotam a democracia representativa têm, periodicamente, a oportunidade de punir os governantes, que não cumprirem suas responsabilidades, não os reelegendo. No entanto, outros pesquisadores têm debatido acerca da insuficiência do processo eleitoral para assegurar a democracia, o que contraria a pretensão da *accountability* vertical.

Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti (2000) se destacam quanto a crítica a essa pretensão. Eles também propõem o conceito de *accountability* "societal". Com este termo, tais autores parecem ter ambicionado superar o mero mecanismo de eleições periódicas e, ao mesmo tempo, aumentar a capacidade de fiscalização e ação dos cidadãos.

Ao observarem a realidade política latino-americana, esses autores afirmam que o voto é ineficaz, em especial, devido a três fatores: a) os eleitores têm apenas uma oportunidade de punir ou recompensar as numerosas decisões governamentais; b) o voto é uma ação estratégica descentralizada, pois os cidadãos não coordenam a sua orientação; c) a falta de informações tem dificultado que os eleitores desenvolvam um padrão adequado para avaliar o desempenho e as decisões governamentais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 149).

Partindo desse diagnóstico e do propósito de destacar o papel da sociedade civil, Smulovitz e Peruzzotti (2000) definem a *accountability* societal como uma medida alternativa, não eleitoral, que envolve, além dos meios de comunicação, diversas associações e movimentos sociais, que sejam capazes de observar o funcionamento das agências públicas, expondo as irregularidades governamentais e, inclusive, de empregar, tanto os mecanismos institucionais (ações judiciais, reclamações perante órgãos de fiscalização, etc.), quanto os não-institucionais (como as diversas mobilizações sociais), para forçar uma ação responsável do governo. Segundo Smulovitz e Peruzzotti (2000), tal exercício de controle seria independente dos calendários eleitorais e não se pautaria pelo princípio majoritário, como ocorre no caso das eleições. Esse tipo de controle requereria a existência de uma sociedade civil organizada e apta para influenciar a agenda e o sistema políticos.

O efetivo exercício dessas *accountabilities* se baseia no acesso às informações governamentais. Ou seja, para que uma agência pública possa construir um juízo adequado a respeito das ações de outro órgão público é fundamental que ela possa se orientar por informações corretas acerca desse órgão. De modo semelhante, para que a sociedade civil tenha uma avaliação exata sobre o governo, a publicidade de seus atos, gastos, etc., é essencial que esses sejam, devidamente, explicados. Com isso, as mobilizações sociais teriam clareza acerca de suas demandas e das possibilidades de essas serem atendidas, conforme o exercício da *accountability* societal, quanto cada cidadão se tornaria apto para escolher em quem votar, ao desempenhar seu papel na *accountability* vertical.

Para Schedler (1999), a demanda por *accountability*, sem a preocupação em distinguir seus subtipos se deve a “opacidade do poder”. Logo, se o exercício do poder ocorresse de modo

transparente, com as decisões devidamente justificadas, não haveria necessidade de controle, pois os cidadãos teriam condições de acompanhar e avaliar o governo. Entretanto, o fato da maioria das ações no mundo político não ser, diretamente, observável tem propiciado a geração e difusão de “informações imperfeitas”. É nesse contexto que os mecanismos da *accountability* são demandados e pautados pelo princípio da publicidade (SCHIEDLER, 1999, p. 20-21). Decorre disso, entender a transparência pública como um pressuposto da *accountability*.

A transparência pública no Brasil

Distintas convenções internacionais sobre os direitos humanos têm defendido a transparência como um dever de publicidade dos atos públicos e um direito fundamental de acesso à informação. Em perspectiva histórica, é possível destacar o artigo 15 da Declaração Universal do Homem e do Cidadão, no qual, já em 1789, consta que “[...] a sociedade tem direito de pedir a todo agente público contas de sua administração”.

Do século XVIII ao XXI, tem sido crescente a preocupação com o controle social sobre a administração e/ou gestão pública. A partir dos anos de 1990, a divulgação, por intermédio dos meios de comunicação de massa, dos atos de corrupção, praticados por agentes públicos e privados, tem colaborado para intensificar a preocupação com a promoção de melhorias nos campos da governança, democracia e *accountability*. Por sua vez, isso tem estimulado o debate a respeito do papel da transparência nas esferas pública e privada, inclusive, em âmbito internacional.

Diante de um cenário marcado pela percepção sobre a corrupção e também pelas iniciativas para combatê-la, se torna essencial a acessibilidade dos indivíduos às informações de teor público, uma vez que, ao dificultar ou bloquear esse acesso, os governantes têm limitado o exercício dos direitos da população e do controle social.

Segundo a organização *Transparency International*⁵, que busca contribuir para combater a corrupção, deve haver uma garantia legal de acesso à informação a todos cidadãos:

⁵ Em 1993, alguns indivíduos decidiram assumir uma posição contra a corrupção e criaram a organização *Transparency International*. Alguns de seus resultados foram a criação de convenções internacionais contra a corrupção e a acusação de líderes corruptos, assim como as apreensões de suas riquezas adquiridas ilícitamente, etc. Na atualidade, essa instituição está presente em mais de 100 países. Disponível em: <<https://www.transparency.org/whoweare/organisation/>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

É um processo de mão dupla. Os governos devem proativamente divulgar informações sobre o que eles fazem. E nós temos que utilizar essa informação para fazer pleno uso dos nossos direitos. Precisamos ter certeza de que as leis nacionais garantam o acesso do público à informação – e que tais leis sejam implementadas no dia-a-dia. [tradução nossa] (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, s/d).

De fato, uma cultura na qual a transparência seja considerada um valor somente pode se estabelecer em um ambiente com legislação clara sobre o acesso à informação. Analisando o contexto brasileiro, é aceitável reconhecer que o arcabouço legal vigente sobre esse tema é consistente. Exemplos podem ser vislumbrados no texto da Constituição de 1988, em dois incisos do Título II, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais:

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XXXIII – Todos têm direitos 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, CF/88, Art. 5º).

Ainda nessa Constituição, no inciso XXXIV do Art. 5º, foram elencados os instrumentos para que os cidadãos pudessem efetivar os direitos de petição e obtenção de certidões, junto aos poderes públicos e suas repartições, sem a obrigatoriedade do pagamento de taxas. Se, de um lado, a pré-disposição em garantir o acesso às informações de interesse pessoal chama a atenção, de outro, é importante considerar que essa concessão foi resultado da desconfiança em relação aos registros feitos pelas agências de segurança do governo, poucos anos após o final da ditadura militar de 1964. Com o tempo, se observa

[...] uma tendência de o direito à informação se transformar de um mero instrumento de proteção do indivíduo contra um Estado considerado todo-poderoso, em um direito civil, político e social a um só tempo, considerado fundamental para o pleno exercício da cidadania (FREY, 2002, p. 173).

Outra importante previsão constitucional, que reforça a ideia da transparência enquanto um valor no Brasil, se encontra no artigo 37. Este afirma que a publicidade é um dos princípios pelos quais se deve pautar a administração pública direta e indireta, de quaisquer dos poderes dos entes da federação. Desse modo, a transparência se define, ora como um direito fundamental de todos os cidadãos ao acesso à informação, ora como dever jurídico dos poderes públicos, que precisam respeitar o princípio constitucional da publicidade.

Já na esfera infraconstitucional ocorreu uma evolução no tratamento dessa matéria, que pode ser observada na promulgação das seguintes normas: a Lei nº 9.051 de 1995, sobre as certidões; a Lei nº 9.507 de 1997, que trata do *habeas data*, assim como a Lei nº 9.755 de 1998, que determina que o Tribunal de Contas da União crie *homepages* na internet, para divulgar os dados e informações orçamentários, despesas e tributos dos entes federados. A valorização da transparência pública se intensificou no decorrer da década de 2000, com a publicação de outros dois dispositivos: a Lei Complementar nº 131 de 2009 e a Lei nº 12.527 de 2011.

Essa Lei Complementar foi responsável por acrescentar mudanças relativas à seção “Transparência da Gestão Fiscal”, que compõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101 de 2000. Foram adicionados ao parágrafo único do Art. 48 da LRF três incisos, que descreveram, minuciosamente, outras condições para que a transparência fosse garantida, a saber: 1) a participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; 2) a liberação, em tempo real, de informações da execução orçamentária, em meios eletrônicos de acesso público, para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, e 3) também, a adoção de um sistema integrado de administração financeira e de controle.

O empenho dessa legislação, para que as informações sejam disponibilizadas concomitantemente com a execução do orçamento, tem proporcionado que “[...] a sociedade [passasse a ter] condições de acompanhar em tempo real a execução orçamentária dos entes, [...] [permitindo, assim, a realização de] um controle mais eficaz sobre os gastos públicos” (SILVA JÚNIOR, 2010, p. 23).

Além desse conjunto de mudanças, a Lei Complementar nº 131 também determinou os prazos para que as ações fossem realizadas. Outro aspecto importante dessa lei foi assegurar que qualquer cidadão, associação, sindicato, ou partido político, poderia ser parte legítima para realizar denúncia, seja para o Ministério Público, seja para o respectivo Tribunal de Contas, em caso de descumprimento de tais prazos. Tal lei também estabeleceu as sanções a serem aplicadas.

O direito à informação, consagrado na Constituição de 1988, teve apenas uma legislação específica: a Lei nº 12.527 de 2011. Esta se tornou conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), passando a vigorar em maio de 2012. Seu conteúdo normativo versou sobre os procedimentos para que qualquer cidadão pudesse entrar com pedido de acesso às informações públicas (Art. 10 ao Art. 14). E, no caso de indeferimento do pedido, essa lei tornou possível ao demandante interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior (Art. 15 ao Art. 20). A LAI também regulamentou a classificação das informações quanto ao grau e ao prazo do seu sigilo, estabelecendo os critérios para distinguir entre o que seria informação de interesse público e o que seria de acesso restrito.

Desse modo, a LAI passou a ser a principal referência para as decisões dos órgãos e entidades públicas frente às inúmeras demandas de acesso às informações. Se antes da promulgação da LAI, as respostas dos órgãos públicos eram sempre provisórias e baseadas em normas, por vezes, conflituosas, com o seu advento, as decisões passaram a ter maior consistência. Seus princípios e diretrizes para a execução dos procedimentos de acesso à informação foram:

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* [itálico nosso] (BRASIL. Lei nº 12.527/11, Art. 3º).

A LAI buscou satisfazer a exigência de incentivar o controle social da administração pública, ao tornar imprescindíveis:

a participação popular na fiscalização das contas públicas; a observação das informações prestadas, assim como a exigência do cumprimento da divulgação dos dados (que devem ser atualizados por intermédio dos meios eletrônicos). Entretanto, é válido salientar que a mera existência de um aporte legislativo não garante a efetividade do direito. Para que isso ocorra é fundamental que exista uma demanda popular por esse tipo de direito. Contudo, para que tal demanda possa ser criada é preciso que algumas condições sejam atendidas, são elas: a clareza nas informações divulgadas; a facilidade no manuseio dos meios de divulgação, e a formação dos cidadãos, de modo que eles possam estar preparados para compreender os dados públicos e, assim, avaliar o que ocorre na administração.

Partindo da premissa que o exercício de controle social se relaciona com a questão da transparência pública, é pertinente analisar, além do escopo legal existente a respeito desse último mecanismo, alguns dados empíricos acerca de seu desenvolvimento nos estados brasileiros. Adota-se ainda como pressuposto que a existência de leis sobre a transparência e a produção teórica, com viés abstrato apenas, é insuficiente para que ela se efetive. Nesse sentido, é salutar recorrer também aos dados empíricos para que as análises sobre essa temática sejam capazes de contemplar, tanto a ótica do dever estatal de construir um governo transparente (no que se refere a divulgação de dados públicos), quanto a perspectiva do direito de acesso à informação por parte dos cidadãos (relativa ao atendimento dos pedidos de acesso e recursos contra as respostas obtidas).

Levando-se em conta todas essas considerações, a problematização dos dados do Índice de Transparência, a ser apresentada a seguir, contempla a ótica do dever dos estados brasileiros com essa questão. Esse índice serviu como uma fonte de informações sobre o desenvolvimento da transparência na execução orçamentária em todos os estados, e no Distrito Federal, no ano de 2012. Durante seu processo de elaboração,

A Associação Contas Abertas promoveu a formação do Comitê de Transparência, composto por especialistas em finanças e contas públicas, com o objetivo de desenvolver um indicador capaz de avaliar o conteúdo e o grau de transparência ativa das informações disponibilizadas pelas administrações públicas (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2012, p. 4).

Tal índice foi obtido por intermédio dos portais de transparência que, a partir da Lei Complementar nº 131 de 2009, passaram a ser exigidos dos entes federados como mecanismos essenciais para a construção de governos abertos. A metodologia empregada para o cálculo desse índice envolveu três elementos: o conteúdo, a atualização e a usabilidade.

Quanto ao conteúdo das informações divulgadas se avaliou a disponibilização dos valores da execução orçamentária (dotação inicial, autorizado, empenhado, liquidado, pago, restos a pagar, total desembolsado) e suas devidas classificações (institucional, funcional) de natureza da despesa e de fonte dos recursos. Esse elemento representou 60% do índice. Sobre a atualização, elemento que corresponde a 7% desse indicador, se observou a periodicidade da frequência, isto é, se essa era diária, semanal, quinzenal, etc. e também se existia a apresentação de séries históricas que possibilitam o cruzamento de informações. Já no que se refere ao terceiro elemento do índice de transparência, ou seja, a usabilidade, o foco recaiu sobre a facilidade de uso dos portais eletrônicos; a existência de interação com os usuários, inclusive, se garante a esses o esclarecimento de suas dúvidas; por fim, se é, ou não, disponibilizado o *download* dos dados apresentados, nos mais diversos formatos. Esse elemento compõe 33% do índice.

Após consultar os portais de transparência de todos estados brasileiros (e do Distrito Federal), entre os meses de julho e novembro do ano de 2012, a equipe do Índice de Transparência, comparou as notas alcançadas em 2012 com aquelas obtidas em 2010, e concluiu que, de modo geral, houve melhorias. Alguns estados apresentaram um considerável avanço em suas notas, em virtude de certas alterações conceituais e do julgamento de determinados critérios desse índice, enquanto outros, perderam parte dessas, gerando a alteração de suas posições no *ranking* dos estados. Contudo, é relevante destacar o fato de não haver valores absolutos nesse *ranking*, uma vez que:

O valor verdadeiro de uma melhora de nota só se mostra quando se compara o estado que a obteve aos outros à sua volta [...] sendo objetivo do Índice o estímulo a uma competição saudável entre os estados, é importante registrar o fato e demonstrar que uma melhora pequena pouco significa se os outros estão melhorando em ritmo mais rápido (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2012, p. 20).

Essa ponderação, feita pela Associação Contas Abertas, ajuda a explicar o fato de que, embora tenham apresentado melhorias em suas notas, os estados de Pernambuco, Santa Catarina e Alagoas perderam suas posições no *ranking* para os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e Ceará. Também houve estados que, conquanto tenham perdido poucos pontos na nota, tiveram quedas profundas em suas posições, essa foi a situação vivenciada pelo estado do Mato Grosso do Sul.

Na conclusão do Relatório do Índice de Transparência de 2012 foi apresentada uma nota informativa sobre as futuras modificações nas interpretações desse índice. De acordo com essa nota, as alterações objetivaram tornar mais rigorosa a cobrança por transparência no poder público brasileiro.

Avaliados os níveis de transparência orçamentária dos estados, sob a ótica do poder público, é importante, e necessário, retomar a reflexão sobre esse tema privilegiando a perspectiva dos cidadãos. Serviram de fonte para essa abordagem as informações presentes no balanço do primeiro ano de vigência da Lei de Acesso à Informação. Essa avaliação foi elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU) e publicada em maio de 2013.

As estatísticas contemplaram o recorte temporal de 16 de maio de 2012, data a partir da qual a LAI passou a vigorar, até o último dia desse ano. Segundo a CGU, foram realizados 55.214 pedidos de acesso à informação, com o prazo médio de resposta dos órgãos públicos variando de 11 a 16 dias, ou seja, dentro do período máximo estipulado pela LAI, que corresponde a 30 dias. Os pedidos concedidos representaram 81,4%, enquanto os pedidos parcialmente concedidos e os negados foram, respectivamente, 1,2% e 8,7%. Já os pedidos não respondidos corresponderam a 1,1%. O retorno como informações inexistentes foi verificado em 3% dos casos. Já as perguntas duplicadas, e as retornadas por falta de competência do órgão para responder o assunto demandado, compreenderam, respectivamente, a 1,3% e 3,2%.

Diante da insatisfação com as respostas recebidas, os demandantes dirigiram um recurso voltado para o escalão superior dos agentes públicos que as forneceram. De acordo com essa CGU foram 3.614 petições, ou seja, 7% do total dos pedidos, que geraram recursos. Dentre as razões que os motivaram se destacaram: “[...] informação incompleta, informação recebida não corresponde à solicitada e justificativa para o sigilo insatisfatória

ou não informada" (CGU, 2013, p. 29). Dos 3.614 recursos, 425 foram novamente questionados, chegando a instância recursal última, isto é, a CGU. Os julgamentos desses recursos, nesse último estágio, foram favoráveis aos cidadãos em 63% dos casos.

Todas essas estatísticas, contabilizadas no âmbito do poder executivo federal, demonstram que o primeiro ano de aplicação da LAI alcançou um patamar positivo. A maioria dos cidadãos interessados em acessar as informações públicas teve seus pedidos atendidos. Porém, ainda é notável a presença de certos problemas, como o da concentração da origem dos pedidos. A maioria dessas demandas foi oriunda de estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, etc., assim como, do Distrito Federal. O que demonstra a necessidade de intensificar a divulgação dessa lei nas demais regiões do país.

A LAI também destacou como imprescindíveis para a efetivação da transparência as seguintes condições: 1) o envolvimento dos demais poderes (ou seja, do legislativo e judiciário); 2) a devida atenção à existência da desigualdade digital, pois ela dificulta, de fato, o acesso aos portais eletrônicos de forma isonômica, e 3) um permanente incentivo à cultura de fiscalização das contas públicas, porque somente o controle social constante torna possível garantir o cumprimento das normas discutidas.

O desafio de promover o controle social, que foi proposto pelas legislações observadas nesse artigo, consiste, atualmente, em uma das questões essenciais da agenda política brasileira. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União, desde 2003, ano de sua fundação, tem buscado desenvolver ações capazes de incentivar a transparência e participação social, na fiscalização da administração pública no país.

Dentre os eventos, promovidos por essa Controladoria, se destacaram: o I Seminário Nacional de Controle Social, que foi realizado em 2009 e a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), efetivada em maio de 2012. O I Seminário, além de servir como fórum de debate sobre a atuação dos cidadãos junto ao Estado, também resultou em uma moção do poder público para realizar a 1ª Consocial. Em dezembro de 2010, essa convocação foi formalizada por meio de decreto presidencial, publicado no Diário Oficial da União. A partir dessa publicação, ocorreram inúmeras iniciativas nos âmbitos municipal, estadual e regional, inclusive, no Distrito Federal, objetivando preparar

a 1ª Consocial. Esses eventos contaram com a presença de diversos segmentos da sociedade civil e culminaram, em 2012, na Conferência Nacional. Em todas as iniciativas para 1ª Consocial, os participantes com direito a voz e voto foram distribuídos “[...] da seguinte forma: 59% eram representantes da sociedade civil, 30% do poder público e 11% dos conselhos de políticas públicas” (CGU, 2012, p. 20). Essa divisão teve como intuito garantir que os resultados das deliberações refletissem os anseios da sociedade brasileira como um todo.

Segundo a CGU, qualquer cidadão brasileiro poderia entrar em contato com as notícias sobre a 1ª Consocial e interagir com seus organizadores por meio das redes sociais; de endereço eletrônico, ou ainda, do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), via ligação telefônica gratuita.

De acordo com o Relatório Final da 1ª Consocial, quatro eixos temáticos direcionaram seu texto-base, foram eles:

I. promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; II. mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; III. a atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; e IV. diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção (CGU, 2012, p. 15).

Como decorrência dessa Conferência, foram elaboradas e distribuídas 80 propostas entre os supracitados eixos. Tais propostas foram dispostas em ordem decrescente, respeitando o nível de prioridade estabelecido pelos participantes. As dez primeiras ensejaram maior rigor no combate à corrupção, na prevenção da corrupção, no fortalecimento do sistema de controle interno, na instituição do financiamento, exclusivamente, público das campanhas eleitorais; e no incentivo à educação fiscal. Com isso, a 1ª Consocial demonstrou uma notável preocupação em refletir sobre o problema da corrupção no Brasil, buscando caminhos para solucioná-lo. Esse empenho vai ao encontro das demandas de organizações como a *Transparency Internacional*.

A 1ª Consocial, ao promover um diálogo participativo com a sociedade civil, instigou a prática de cidadania e propôs os pilares da cultura de controle social, tão cara à efetivação da transparência pública no país.

Se, por um lado, a corrupção contribuiu para motivar a preocupação com a transparência, por outro lado, foram os anseios da sociedade civil e os esforços para promover a participação dos cidadãos, presentes nas legislações, assim como os processos desencadeados com as análises dos dados empíricos – sobre a transparência e o acesso à informação – que têm garantido a manutenção, o aprimoramento e a intensificação desse mecanismo no Brasil. É fundamental ampliar os horizontes interpretativos e reconhecer que, ao colaborar na criação de um governo transparente, se está contribuindo para efetivar o Estado Democrático de Direito no país.

Considerações finais

A transparência orçamentária, o acesso à informação e o controle social foram os mecanismos de administração e/ou gestão pública analisados nesse artigo. Eles podem ser compreendidos, de forma ampla, como os componentes fundamentais da noção de transparência pública. Ou seja, como os elementos essenciais no processo de construção de um governo aberto, democrático e eficiente. Esse processo tem como finalidade superar, desconstruir e/ou deslegitimar a ideia de que o Estado deve ser o único detentor das informações dos atos e contas públicos. Além disso, ambiciona sugerir pistas para erigir uma postura estatal compatível com o princípio do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Essas reflexões sobre o tema da transparência pública contribuíram para entendê-la como um mecanismo poderoso da *accountability*, que se efetiva nos momentos de controles horizontal, vertical e societal. Desse modo, à medida que há prestação de contas e divulgação de informações, de maneira proativa, reitera-se o bom funcionamento dos sistemas que integram o Estado, fortalecendo os vínculos entre esse e os cidadãos.

O desenvolvimento do controle social, e da transparência, é de suma importância para vislumbrar um modelo diferente do *Rule by Law*, que é marcado pela ausência de acesso às leis por todos os cidadãos, o que o torna um instrumento para os governantes agirem a seu favor. Nesse sentido, é essencial para inspirar o Brasil a implantar o modelo *Rule of Law*, que se caracteriza pela ideia de que as leis são instituições que governam em favor dos anseios de todos.

Como bem alertado por Schedler (1999), a existência de um estágio completo de controle do Estado e a perfeita sintonia entre este e seus cidadãos talvez não passem de uma ficção. Porém, é necessário buscar o equilíbrio e a justiça no exercício dos poderes de decisão, o que se faz por intermédio dos mecanismos da *accountability*.

Contemporaneamente, é plausível sinalizar que o Brasil está trilhando um caminho adequado, ao buscar aplicar a Constituição Federal, e demais legislações, e se esforçar para envolver os cidadãos nas decisões públicas. Sob esse compromisso, o país tem promovido importantes eventos, em todos os âmbitos, para debater os mecanismos de transparência e controle social. Se ainda são muitos os desafios a serem superados, o sentido do enfrentamento já claro, ele consiste em desenvolver e aprimorar esses mecanismos e, com isso, assegurar a efetivação do Estado Democrático de Direito no país.

MORAIS E. B.; BONFIM, W. L. S. Brazilian public transparency: development of accountability and implementation the Rule of Law. *Perspectivas*, São Paulo, v. 47, p.139-160, jan./jun. 2016.

■ **Abstract:** *The Rule of Law, as a constitutional principle and foundation of postmodern constitutionalization process, emerges as a multifaceted concept that demands effectiveness in societies. This article intends to expose the importance of accountability as a mechanism for effecting the Rule of Law. For this, it interprets as presuppositions of this mechanism: public transparency, access to information and social control, from the theoretical contributions of Guillermo O'Donnell, Andreas Schedler, Staffan I. Lindberg, Francis Fukuyama and Martin Krygier. The author's contributions also serves as a reference for analyzing the empirical data from the Transparency Index Reports and the first National Conference on Transparency and Social Control and from the first year of the Law on Access to Information.*

■ **Keywords:** *Rule of Law. Accountability. Transparency. Access to information. Social control.*

Referências

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. *Índice de transparência 2012: avaliação dos portais de transparência dos estados brasileiros e do Distrito Federal*. 2012. Disponível em: <<http://indicedetransparencia.files.wordpress.com/2012/11/relatoc3b3rio-c3adndice-de-transparc3aancia-20121.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2013.

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

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 03 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9051.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 04 ago. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *1º Balanço da Lei de Acesso à Informação no poder executivo (16 de maio a 31 de dezembro de 2012)*. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/SumarioExecutivo_1anoLAI.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2014.

FIGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 65-94, 2011.

FREY, K. (Org.). O acesso à informação. In: SPECK, B. W. (Ed.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, 2002. p.169-183.

FUKUYAMA, F. As origens do primado do Direito. In: _____. *As origens da ordem política: dos tempos pré-históricos até à Revolução Francesa*. Alfragide: Dom Quixote, 2011.

KRYGIER, M. Rule of law. In: ROSENFELD, M.; SAJO, A. (Eds.). *The Oxford handbook of Comparative Constitutional Law*. Nova York: Oxford University Press, 2012, p. 233-249.

LINDBERG, S. I. Accountability: the core concept and its subtypes. Africa power and politics programme (APP). *Working paper*, London, n.1, p. 1-23, abr. 2009.

MENDES, G.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Londres: Lynne Rienner, 1999. p.13-28.

SILVA JÚNIOR, J. M. *A implementação da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) pelos estados do norte do Brasil: uma análise da sua eficácia como instrumento de controle social e de cidadania*. 2010. Monografia (Especialização em Direito Público) – Unidade Anhanguera, Palmas, 2010.

SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Access to information. Transparency international, [S.L], set./out. 2017. Disponível em: <<https://www.transparency.org/topic/detail/accesstoinformation>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *SUR*, Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 4, n. 6, p. 28-50, 2007.