



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e
Documentação Departamento de Administração

DANIELA GOMES DOS SANTOS

**A INTERNET COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL:
O Portal da Transparência do Governo Federal**

Brasília – DF
2010

DANIELA GOMES DOS SANTOS

**A INTERNET COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL:
O Portal da Transparência do Governo Federal**

Monografia apresentada a Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Professor Supervisor: Prof. Dr. José Matias Pereira

Professor Tutor: Prof. Msc. Marcos Ozório de Almeida

Santos, Daniela Gomes dos.

A internet como instrumento de controle social: o portal da transparência do Governo Federal / Daniela Gomes dos Santos. – Brasília, 2010.

48 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração - EaD, 2010.

Orientador: Prof. Dr. José Matias Pereira, Departamento de Administração.

1. Controle social. 2. Transparência. 3. Gestão pública.
4. Inclusão social. I. Título.

DANIELA GOMES DOS SANTOS

**A INTERNET COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL:
O Portal da Transparência do Governo Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Daniela Gomes dos Santos

Prof. Dr. José Matias Pereira
Professor-Orientador

Professor-Examinador

Professor-Examinador

Brasília - DF
2010

Ao meu marido e à minha mãe pelo apoio em mais esta conquista. À minha filha, razão maior de todo o meu esforço e dedicação para a conclusão deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Deus por me dar força e determinação para concluir mais este trabalho.

Agradeço à minha mãe pelo esforço e incentivo para que eu tivesse uma boa educação.

Agradeço ao meu esposo Luis Sérgio pelo apoio e carinho nos momentos difíceis e pela disposição em me ajudar em todos os meus projetos.

Agradeço ao meu orientador pela disposição demonstrada e pelas recomendações feitas durante a elaboração deste trabalho.

À minha filha Maria Luíza por servir como fonte de inspiração.

RESUMO

A transparência pública é um tema presente nas discussões relativas à gestão pública, devido à constante divulgação de atos irregulares envolvendo recursos públicos. Ações e políticas públicas estão sendo desenvolvidas para tornar a administração pública mais transparente e para estimular o exercício do controle social. A criação de Portais de Transparência é um exemplo dessas ações. Tais portais são instrumentos de grande potencial, por causa das ferramentas e facilidades que as tecnologias da informação e comunicação proporcionam.

Considerando o exposto acima, o presente estudo teve como objetivo principal analisar a efetividade da internet como instrumento de controle social. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo por meio da observação simples ao Portal da Transparência do Governo Federal e de aplicação de questionários semi-estruturados a autoridades atuantes em órgãos, instituições, projetos e programas relacionados ao objeto desta investigação. O intuito maior desta pesquisa é contribuir para a maior compreensão do papel da internet para o exercício do controle social.

Palavras-chave: controle social, transparência, gestão pública, inclusão social.

ABSTRACT

The public transparency is a theme in discussions on public management, because of the constant dissemination of illegal acts involving public funds. Actions and policies are being developed to make public administration more transparent and to encourage the exercise of social control. The creation of portals Transparency is an example of such shares. Such portals are tools of great potential, because of the tools and facilities that the technologies of information and communication technologies provide.

Considering the above, the present study aimed at analyzing the effectiveness of the Internet as an instrument of social control. The methodology used was literature research and field research by observing simple portal to Federal Government Transparency and application of semi-structured questionnaires to officials working in agencies, institutions, projects and programs related to the object of this investigation. The major purpose of this research is to contribute to greater understanding of the role of the Internet to exercise social control.

Keywords: social control, transparency, public management, social inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| 1. Gráfico 1. Média mensal de acessos..... | <u>26</u> |
| 2. Gráfico 2. Questão 1..... | <u>32</u> |
| 3. Gráfico 3. Questão 2..... | <u>32</u> |
| 4. Gráfico 4. Questão 6..... | <u>33</u> |
| 5. Gráfico 5. Questão 7..... | <u>33</u> |
| 6. Gráfico 6. Proporção de domicílios com computador e Internet..... | <u>41</u> |
| 7. Gráfico 7. Motivos para não utilizar governo eletrônico (%)...... | <u>41</u> |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos entrevistados..... 31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição Federal de 1988

CGI.BR – Comitê Gestor de Internet no Brasil

CGU - Controladoria Geral da União

GTTI – Grupo de Trabalho em Tecnologia de Informação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IT – Índice de Transparência

LC 131 – Lei Complementar nº 131

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PT – Portal da Transparência

TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 57 |
| 1.1 | Formulação do problema | 14 |
| 1.2 | Objetivo Geral | 15 |
| 1.3 | Objetivos Específicos | 15 |
| 1.4 | Justificativa..... | 15 |
| 2 | REFERENCIAL TEÓRICO | 17 |
| 2.1 | Controle Social | 19 |
| 2.1.1 | Controle Social: uma das formas de controle da administração pública..... | 19 |
| 2.1.2 | Transparência como Requisito do Controle Social | 20 |
| 2.1.3 | O Papel da Internet no Controle Social da Gestão Pública | 22 |
| 2.1.4 | O Governo Eletrônico | 23 |
| 2.2 | A Sociedade da Informação e a Inclusão Social..... | 24 |
| 3 | MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA | 25 |
| 3.1 | Tipo e Descrição Geral da Pesquisa | 25 |
| 3.2 | Caracterização do Objeto de Estudo..... | 26 |
| 3.3 | População e Amostra | 27 |
| 3.4 | Instrumentos de Pesquisa | 27 |
| 3.5 | Procedimentos de coleta e análise de dados | 28 |
| 4 | RESULTADOS E DISCUSSÃO | 30 |
| 5 | CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 38 |
| | REFERÊNCIAS | 44 |
| | APÊNDICES | 46 |
| | Apêndice A | 46 |
| | ANEXOS | 49 |
| | Anexo A..... | 49 |
| | Anexo B..... | 50 |
| | Anexo C..... | 53 |
| | Anexo C..... | 54 |

1 INTRODUÇÃO

As rápidas transformações nos meios e modos de comunicação, principalmente, com o advento da internet que possibilita interação a qualquer instante e lugar entre pessoas de diferentes localidades e culturas, aliada à reforma administrativa contribuíram para que governos e cidadãos utilizassem cada vez mais os recursos da tecnologia da comunicação e informação (TIC) para tornar o Estado mais transparente e ao mesmo tempo possibilitar aos cidadãos o exercício do controle social.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz em seu texto dispositivos que garantem o direito à informação sobre a gestão pública e outros que estabelecem o dever da administração pública de disponibilizá-las¹. No entanto, o cidadão comum encontra dificuldades para ter acesso a tais informações, bem como, para fazer um bom uso das mesmas. Nesse sentido, diversas iniciativas governamentais compreendidas no contexto conhecido como Governo Eletrônico (e-gov), estão em curso no país, visando à disseminação de informações sobre a gestão pública, a oferta de serviços e a maior interação com a população por meio da internet.

Exemplo de ação governamental nesse aspecto é o Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais, *website* criado pela Controladoria Geral da União (CGU) por meio do qual, é possível conhecer a destinação dos recursos públicos gerido pelo poder executivo federal. Iniciativas como estas facilitam o acesso às informações junto aos setores governamentais e ajudam a consolidar a cidadania e a inibir práticas de governo contrárias aos interesses da população, uma vez que possibilitam a fiscalização e controle popular.

Entretanto, apesar das atuações do governo a fim de tornar mais transparente a Administração Pública, em especial por meio da internet, a efetividade dessas ações esbarra-se em vários obstáculos, principalmente, na exclusão digital.

Este trabalho se propõe à realização de uma pesquisa bibliográfica e de observação indireta ao site de transparência da Controladoria Geral da União, buscando analisar o alcance e a efetividade do uso da internet para a prática do controle social. Foi escolhido esse portal pelo fato de ser o Poder Executivo Federal uma das instâncias que utiliza de forma significativa recursos públicos e suas decisões políticas possuírem uma repercussão maior ao nível da população brasileira como um todo.

¹ Art. 5º, 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;

Art. 31, § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

1.1 Problema

O processo de desenvolvimento e disseminação das tecnologias da comunicação e informação a partir do final do século passado despertou o interesse para o uso de tais tecnologias pelo governo para a disseminação de informações sobre a gestão pública, a oferta de serviços para os cidadãos e como mecanismo de interação com a população. Iniciativas nesse sentido situam-se no contexto do Governo Eletrônico que na visão de Jardim (2007, p. 29) está “relacionado com o redesenho da geopolítica informacional no quadro da globalização, o uso intensivo das Tecnologias da Comunicação e da Informação, os redimensionamentos organizacionais e simbólicos do aparelho de Estado-Nação e as novas agendas sociais no plano local, nacional e transnacional”.

Projetos de Governo Eletrônico são recentes e estão em curso em diversos países. No Brasil, segundo informações disponíveis no site (<http://www.governoeletronico.gov.br/>), as bases para a criação de uma sociedade digital foram lançadas em 2000 com a criação do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), por meio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. As ações deste grupo de trabalho concentraram-se em três das sete linhas de ação do programa Sociedade da Informação: i) Universalização de serviços; ii) Governo ao alcance de todos; e iii) Infra-estrutura avançada, e resultaram num relatório preliminar GTTI-Consolidado, onde são apresentados um diagnóstico da situação da infra-estrutura e serviços do Governo Federal, as aplicações existentes e desejadas e a situação da legislação de interação eletrônica.

O Canadá é reconhecido por seus projetos na área de e-gov. O portal (<http://www.canada.gc.ca/>) disponibiliza informações e serviços de forma integrada na língua inglesa e na francesa, por áreas temáticas (tributos, cultura, saúde, justiça etc.) e por grupos de interesse (povos indígenas, crianças, jovens, aposentados, imigrantes, portadores de deficiências e canadenses vivendo no exterior). Já no Brasil, estão reunidos no Portal de Serviços e Informações do Governo (<http://www.e.gov.br>), *websites* governamentais, que oferecem diferentes tipos de serviços e prestam um volume considerável de informações ao cidadão. Nesse portal, o acesso ao serviço e à informação governamental desejada é direto, e o usuário pode obter certidões negativas, realizar pesquisas de situação fiscal, solicitar parcelamento e quitação de dívidas junto à Receita Federal, emitir pedidos de emissão de passaportes, consultar licitações, além de obter informações sobre concursos públicos, contratos, listas de fornecedores, atualização de dados cadastrais, cálculo do tempo para aposentadoria, lista de medicamentos genéricos, condições das estradas do país, consultas processuais, bibliotecas virtuais etc.

Segundo o relatório do Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI.BR, 2009, p. 68), o uso da

internet pela população brasileira cresceu de 36,6 milhões de internautas em 2005 para 55,5 milhões em 2008 na área urbana. Não obstante o uso crescente da internet e o interesse do governo em utilizá-la para facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços e informações públicas, não se pode esquecer que o país é marcado pela existência de uma grande leva de excluídos econômica e socialmente da vida política e o acesso aos recursos da tecnologia da informação reflete bem essa exclusão. Segundo relatório do Comitê Gestor de Internet no Brasil (2009, p. 45) o custo elevado para posse de computadores e da conexão à internet nos domicílios e a falta de habilidade com a tecnologia são os desafios a serem enfrentados para que haja a massificação do uso das tecnologias da informação e da comunicação. O custo é um fator impeditivo para 75% dos entrevistados possuírem computador e para 54% disporem de acesso à internet. Já falta de habilidade foi apontada por 61% dos entrevistados. Há ainda, outros desafios como tornar a rede disponível na zona rural, adequar os serviços de banda larga à necessidade dos brasileiros, tanto em relação ao custo quanto à disponibilidade.

Tendo em vista o exposto o presente trabalho visa responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Qual a efetividade de um site na internet para a disponibilização de informações governamentais à sociedade?

1.2 Objetivo Geral

Analisar a efetividade da Internet como instrumento de controle social da gestão pública.

1.3 Objetivos Específicos

- Verificar os obstáculos para a manifestação do controle social por meio da internet;
- Observar os aspectos do Portal da Transparência relacionados à sua oferta e acesso;
- Apresentar a possibilidade do Portal da Transparência (PT) promover o controle social da gestão pública.

1.4 Justificativa

O processo de reforma administrativa iniciado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e reforçado pelo Plano Diretor de Reforma do Estado e pela Emenda Constitucional nº 19/98, estimulou a discussão acerca da importância de tornar a administração pública mais eficiente

e, para tanto, de dotar os gestores públicos de maior autonomia.

Como consequência da elevação da autonomia do administrador público, aumenta a importância de se controlar suas ações para prevenir e reprimir aquelas julgadas indevidas. Há diversas formas de se controlar os atos da Administração Pública. No Brasil, diante dos quadros de corrupção e freqüentes escândalos envolvendo a gestão pública, ganha importância o controle social, por se tratar de um Estado Democrático de Direito, onde o poder emana do povo e o administrador público é um mero representante do Estado incumbido de satisfazer o interesse público. Assim, é conveniente que o povo participe da gerência do Estado, questionando, fiscalizando e controlando para que haja uma melhor utilização dos recursos públicos.

O controle social é a forma mais democrática de controle da Administração Pública, uma vez que pode ser exercido por qualquer cidadão, e com os recursos da Tecnologia da Informação e Comunicação, tal controle pode ser feito a qualquer momento e de qualquer lugar. Para isso, o indivíduo precisa ter conhecimento daquilo o que está controlando, ou seja, a Administração Pública.

A relevância do presente trabalho se pauta na importância do controle social para a manutenção da democracia. Para que ocorra este controle é necessário que haja transparência na administração do bem público. Nesse sentido, ainda que haja previsão constitucional para a transparência pública, o controle social e o acesso às informações governamentais por parte dos cidadãos, a administração deve desenvolver mecanismos eficientes para a efetivação dessas previsões.

Com o avanço tecnológico, os órgãos públicos dispõem de novos instrumentos para garantir de forma mais ágil a transparência de seus atos. Transparência implica em tornar-se visível. Uma administração pública transparente é aquela que divulga suas ações, estimula a participação popular e apóia o desenvolvimento da cidadania e da democracia. Diante disso, o foco deste trabalho espelha as preocupações atuais sobre a forma como o governo e os cidadãos utilizam a rede de computadores para a promoção da transparência e do controle social, respectivamente, bem como sobre as barreiras e as soluções para a efetividade de tal iniciativa.

A investigação do problema proposto visa contribuir para a melhoria dos mecanismos de transparência da administração pública, bem como de controle social via internet, por meio da análise da situação atual e recomendações de possíveis melhorias.

2 REFERENCIAL TEORICO

2.1 Controle Social

Existem diversas concepções para o termo controle, Secchin (2008, p.28) esclarece que a palavra ganha sentido diferente conforme a língua tomada como referência. Assim na língua francesa tem a conotação de “fiscalização, de vistoria, de coação e de registro”; na francesa, “de direção, de domínio, de limitação”; e na brasileira, pode ser utilizado com um enfoque negativo “pela fiscalização e correição dos atos ilegais, como também, em certa medida, dos atos inconvenientes ou inoportunos, lesivos ao interesse público” ou com o sentido positivo, de orientar o comportamento humano para “seguir valores estabelecidos na sociedade, incentivado pelos prêmios, sugestões, reconhecimento, enfim, pelos paradigmas sociais.”

Já Siraque (2009) define controle como “o ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações”. O autor também cita as características de quem faz o controle, quais sejam: pessoalidade, parcialidade, subjetividade e o exercício de um direito subjetivo ou de um dever de ofício. Nesse sentido, controle se diferencia do julgamento, posto que o último é imbuído de “imparcialidade, impessoalidade e objetividade por parte de quem julga” (SIRAQUE, 2009, p.91). Afirma ainda que “quem controla exerce um direito e quem julga exerce um poder” (SIRAQUE, 2009, p.93).

Controlar, então, é um ato imbuído de pessoalidade e parcialidade. Deveras, pois quem controla, o faz por que mantém um determinado interesse pelo bem controlado e sendo assim não há como se manter imparcial. O controle popular sobre a gestão pública justifica-se pela necessidade da população garantir que seja dado um tratamento adequado ao bem público, neste caso, não pode o cidadão eximir-se de fiscalizar e questionar o que os seus representantes estão fazendo com o patrimônio que é público, não pode ficar imparcial quando está em jogo um interesse seu e da coletividade.

Para Siraque (2009, p.111) o controle social das funções do Estado é um direito fundamental da primeira geração expresso na Constituição Federal de 1988. Afirma ainda, que “é essencialmente direito individual que pode ser reivindicado por meio de ação judicial por uma só pessoa física ou jurídica, ou por um grupo de pessoas físicas ou jurídicas. Nesse sentido, o controle social é direito público subjetivo” (SIRAQUE, 2009, p.111).

Para Secckin (2009), o controle social é uma “forma de medir resultados, de impedir desvios de conduta e de aplicações corretivas ou punitivas conforme a situação; ou seja, o controle social deve ocorrer antes, durante e depois de iniciados programas e ações públicas, procurando atingir os

princípios da Administração Pública”. O cidadão deve participar de forma mais ativa das decisões sobre políticas públicas, inclusive influenciando-as, acompanhar sua execução para impedir que haja desvios e, caso ocorram desvios, denunciá-los aos órgãos competentes.

Siraque (2009, p. 29) encontra na concepção de república fundamento para o controle social, segundo ele “a noção de república passa a evocar, a partir do século XVIII, a idéia de um governo democrático, a limitação do poder dos governantes, a responsabilidade política e a salvaguarda das liberdades individuais”.

De fato, a República consagrada no art. 1º da Constituição Federal de 1988 sugere um governo escolhido pelo povo e para o povo. Governo esse que tem a responsabilidade de gerir o patrimônio pertencente ao povo. Sendo do povo o bem público, nada mais justo que este tenha o condão de fiscalizar e controlar a sua gestão. Para isso, faz-se necessário que os administradores público tornem visível à população os seus atos. A CF/88 traz em seu corpo alguns dispositivos dispondo nesse sentido. É o caso do art. 31, § 3º onde se determina que as contas dos municípios fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei.

Para Siraque (2009, p.92) “o resultado do controle social de um ato administrativo é a possibilidade ou não de sua revogação (por inconveniência e importunidade) ou a obrigação de sua invalidação (por ilegalidade ou ilegitimidade) pela Administração Pública, mediante julgamento administrativo”. Pensando de uma forma mais ampla, o resultado seria uma administração mais eficiente cujos esforços sejam voltados para a satisfação do cidadão-cliente, a diminuição dos abusos relacionados ao uso de recursos públicos, uma maior integração entre governo e governados, uma maior conscientização da população sobre o seu poder em relação à gestão dos recursos públicos. Enfim, o controle social torna a democracia ainda mais democrática. Para Secchin (2008, p.28) “o controle exercido pela sociedade é elemento de fundamental importância ao estímulo de práticas corretas pelos atores sociais, e, por conseguinte, é instrumento inibidor de desvios e abusos no trato da coisa pública, além de propiciador da inclusão social”.

Siraque (2009, p.99) ao analisar a disposição contida no art. 1º, parágrafo único da CF/88 - Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição - caracteriza o poder ali referido em dois aspectos: o poder político de participar das decisões referentes à formação dos atos normativos do Estado e o direito público subjetivo de controlar as decisões políticas. O primeiro aspecto ele denomina de participação popular e o segundo de controle social.

Enquanto participação popular colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social é outra, isto é, aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos (SIRAQUE, 2009, p.100).

Modesto (2002) define participação popular como “interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo”.

Existem diversas formas de se exercer o controle social, a CF/88 estabelece algumas. Pode-se citar a determinação no art. 5º, inciso LXXIII de que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural". Há ainda, o art. 74, § 2º onde está disposto que " qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

Siraque (2009, p. 109) aponta como maneiras de manifestação do controle social:

vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que eles estiverem disponíveis, leitura do Diário Oficial, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações junto aos órgãos públicos, carta, denúncias, representação, reclamação verbal à própria Administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo, ações judiciais.

Secckin (2008, p.31) cita ainda, as organizações sociais e os mecanismos disponibilizados pela Administração Pública como a possibilidade de “denúncia por meio do site da Controladoria-Geral da União, no Portal da Transparência, nas ouvidorias públicas e nas Agências Reguladoras”. Há ainda, os meios de comunicação como o rádio, a televisão e a internet, por meio dos quais.

Para Secchin (2008, p. 30) o Estado deve ser o promotor do controle social, por meio do incentivo para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas.

Este controle deve ter como objetivo:

não 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. Com isso, passa a ser um instrumento valioso para se atingir o bem comum de forma eficiente, além de servir como elemento motivacional para os agentes públicos exercerem suas incumbências de maneira correta, atendendo ao clamor social com maior precisão. (SECCHIN, 2008, p.31)

2.1.1 Controle Social: uma das formas de controle da administração pública

Alexandrino (2007, p. 522) classifica o controle da administração pública segundo a origem, o momento do exercício, o aspecto controlado e a amplitude. Para este trabalho interessa a classificação conforme a origem. Neste aspecto, o controle pode ser interno, externo e popular.

O controle interno é aquele exercido no âmbito do mesmo Poder, automaticamente ou por órgãos integrantes de sua estrutura. Está previsto no art. 74 da Constituição Federal que cada Poder

manterá, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Alexandrino cita como exemplos de controle interno, o controle exercido pelas chefias sobre os atos dos seus subordinados, o controle por parte do Ministério da Previdência sobre os atos administrativos do Instituto Nacional de Seguro Social.

Já o controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos de outro Poder. Neste caso, pode-se citar o controle judiciário, dele pode decorrer a anulação do ato. É bom lembrar que o Poder Judiciário atua mediante provocação.

Outro exemplo de controle de um Poder sobre outro, é o controle legislativo – aquele exercido pelo Poder Legislativo – cujo fundamento encontra-se no art. 49, inciso X, da Carta Magna, conforme transcrito abaixo:

- Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Já o controle popular é aquele exercido pelos administrados sobre os atos da administração. Funciona como um controle auxiliar do controle interno e do controle externo uma vez que não dispõe de legitimidade para anular ou sustar os atos administrativos.

2.1.2 Transparência como Requisito do Controle Social

A Transparência administrativa é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública. “O grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade” (JARDIM, 2001) caracterizada pela disponibilização de informações pelo governo aos cidadãos. Como observa Jardim (2001) *apud* Bobbio (1990, p.87), “se na monarquia de direito divino a invisibilidade do poder real é uma exigência, no Estado moderno o segredo é, por princípio, legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos”.

a informação “confiscada” pelos governantes e os funcionários seria o indicador de um democracia “podada”, na qual os cidadãos “considerados como quantidade negligenciável e tratados como intrusos”, permanecem “administrados”, sem verdadeiramente adquirir a cidadania. Privados do acesso às fontes de informação e ignorando os motivos das decisões a eles relacionadas, os cidadãos encontram-se à mercê de uma administração anônima, sem rosto e impenetrável” (JARDIM, 2001, p. 1).

É por meio da transparência que o Estado torna-se acessível ao cidadão e este tem a

possibilidade de atuar ativamente da gestão estatal, fiscalizando, verificando a adequação da conduta estatal ao fim almejado, propondo soluções aos problemas que atingem a sociedade como um todo. A transparência rompe com a fronteira que separa a administração do administrado, favorecendo o maior conhecimento por parte da Administração das demandas sociais e conseqüentemente maior probabilidade dessas demandas serem atendidas, garantindo a satisfação do interesse público.

“A transparência administrativa contribui para a reformulação da estrutura e da dinâmica das relações entre Administração Pública e administrados, alterando profundamente os comportamentos de ambas as partes” (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 28). De fato, sabendo que os cidadãos estão acompanhando o planejamento e a execução dos atos envolvendo recursos públicos, que terão acesso à motivação e às conseqüências de tais atos, podendo contestá-los, o gestor público procurará guiar sua conduta de acordo com os princípios administrativos procurando atingir a finalidade maior que o interesse público, se privando de condutas que, visando seu interesse particular, causam indignação popular e a descrença pelos negócios públicos. Em uma democracia não é tolerável a existência de atos obscuros envolvendo recursos públicos, o povo tem o direito de tomar conhecimento e opinar sobre as ações envolvendo aquilo que lhe pertence, além de tomar as atitudes necessárias para a responsabilização do mau gestor.

Nesse sentido, Martins Júnior (2009, p.33) delega à transparência a função de servir como “instrumento de controle dos princípios jurídico administrativo e de proteção dos direitos fundamentais dos administrados”. Quando o cidadão tem acesso aos dados da gestão pública, há um maior compromisso do administrador público em pautar suas ações nos princípios administrativos, bem como na ética. Transparência e controle social andam lado a lado, aquela é uma obrigação do gestor imposta pela Carta Constitucional, este é um direito do cidadão que para ser efetivo depende da efetivação da primeira. Assim transparência e controle social sugerem uma parceria entre administração e administrado, visando uma correta administração do bem público.

Uma forma de dar conhecimento aos atos administrativo é por meio da publicidade, que constitui uma obrigação imposta ao gestor público pelo art. 37 da CF/88. Obrigação esta que possui diversas finalidades: conhecimento público, controle interno e externo, educação, informação, legitimidade, respeito aos direitos dos administrados. “Publicidade significa tornar público” (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 37), possibilitar ao cidadão o conhecimento de como está sendo gerida a coisa pública, algo bastante natural na democracia, facilitando a fiscalização e o controle, bem como a responsabilização do “mau gestor”. Para Martins Júnior (2009, p. 19) a publicidade é “um dos expoentes mais qualificados da transparência, obrigando a Administração Pública à exposição de todo e qualquer comportamento administrativo e conferindo certeza a condutas

estatais e segurança aos administrados”.

Do princípio da publicidade, decorre o direito de acesso à informação pública que também, constitui em um dos principais fundamentos para a transparência da gestão pública e conseqüentemente para o exercício do controle social. É necessário que o indivíduo conheça o Estado, tenha acesso às informações sobre sua gestão para que tenha possibilidade de nele atuar, seja no sentido de participação, seja no sentido de controlar suas ações.

Martins Júnior (2009, p.33) cita outras formas de concretização da transparência: comunicação, acesso e disposição pública, participação processual, audiências e consultas públicas, referendo e plebiscito, integração popular em órgãos colegiados, direito de petição, entre outros. No entanto, o fato de haver informações disponíveis, não significa que está sendo necessariamente viabilizado o princípio da transparência pública e conseqüentemente, o exercício do controle social. De fato, é necessário que as informações disponíveis sejam acessíveis à população como um todo, bem como compreensível por uma pessoa comum que não seja um especialista da área, além disso, a informação deve ser verídica.

Jardim (2001) relaciona transparência à comunicação e à publicidade. No primeiro aspecto representaria uma superação da comunicação de “via-única” em que a administração estaria em uma posição de superioridade em relação ao administrado, por uma comunicação interativa “no qual cada um dos interlocutores impera sobre o outro e tem o direito de receber do outro uma informação verdadeira” (JARDIM, 2001). No segundo aspecto, a transparência implica a obrigação da administração pública em dar publicidade aos seus atos. No entanto, “a idéia de transparência seria mais ampla e exigente que a de publicidade” (JARDIM, 2001), pois, transparência significa que a informação além de disponível, é verídica, compreensível e acessível. O governo costuma dar publicidade a muitos dos seus atos por meio do Diário Oficial, de jornais de grande circulação, da televisão, da internet, no entanto, nem sempre esses dados são transparentes, seja por que não é compreensível por uma parcela considerável da população, seja por que não são informações significativas para aqueles que as acessam. Além disso, é comum utilizar a publicidade como um meio de promoção pessoal, ainda que isto seja vedado pela Constituição Federal.

2.1.3 O Papel da Internet no Controle Social da Gestão Pública

A Internet representa hoje um meio de comunicação de grande relevância social, cultural e econômica, por meio do qual circulam informações de diversas fontes, produzidas por autores conhecidos e desconhecidos e cujos destinatários são numerosos e estão espalhados por diversos lugares do planeta. Além de possibilitar a circulação de informações sem barreiras geográficas ou

culturais, a Internet permite a interação entre emissor e destinatários por meio dos vários recursos a ela associados. Trata-se de um espaço democrático, por meio do qual é possível compartilhar idéias, informações, conhecimentos, incentivar discussões e o diálogo entre diferentes culturas. Nesse sentido, também é um poderoso instrumento para o controle da gestão pública por parte dos cidadãos, uma vez que facilita a comunicação e a interação entre o cidadão e o governo.

O uso da Internet pelo governo para divulgação de atos e prestação de serviços públicos vem crescendo gradativamente no país, existem diversas iniciativas tanto a nível federal, estadual e municipal, tais como o *Comprasnet*, o site da Receita Federal, entre outros.

Para Silveira (2003), a motivação para disponibilização de serviços e informações públicas por meio de *websites* “faz parte do processo de reforma do Estado, que, entre outros pressupostos, prevê a existência de mecanismos de controle dos organismos estatais por parte da sociedade.”

Diversas são as contribuições que a internet traz para a relação entre cidadãos e Administração pública, Siraque (2009, p.135) aponta algumas:

- a) acolhimento de sugestões, representações, reclamações, reivindicações, solicitação de informações e certidões; b) disponibilização da prestação de contas anual, da execução do plano plurianual, do orçamento público, dos convênios e dos contratos públicos; c) informações detalhadas referentes aos serviços públicos e ao modo de acesso a eles; d) agendas de interesse público, como audiências, seminários, assembléias, reuniões do orçamento participativo, do planejamento participativo, culturais; e) realização de debates, seminários interativos.

Convém destacar que os meios eletrônicos de controle popular não impedem a participação política exercida pela sociedade, “uma vez que não substituem as reuniões, as audiências públicas, as assembléias e os debates nos quais as pessoas fisicamente presentes possam acarear umas as outras” (SIRAQUE, 2009, p.136) . Dessa forma, o autor considera que tais instrumentos vêm a complementar a meios tradicionais de controle, mesmo por que a interação entre governo e cidadão por meio da internet ainda é tímida.

2.1.4 O Governo Eletrônico

O uso da internet pelo governo inclui-se dentro de uma política maior chamada de governo eletrônico, embora órgãos governamentais já dispusessem de sites na internet antes mesmo desta política tornar-se popular no Brasil, o que ocorreu, segundo a literatura sobre o tema, no final dos anos 90 enquanto o primeiro site governamental data de 1993 conforme leciona Barbosa *et al*, (2000, p. 118). Iniciativas no âmbito do governo eletrônico vêm sendo desenvolvidas em muitos países e são associadas a movimentos de reforma do Estado e à expansão da oferta de serviços públicos ao cidadão pela Internet.

Trata-se de uma construção indissociável de um processo relacionado com o redesenho da

geopolítica informacional no quadro da globalização, o uso intensivo das Tecnologias da Comunicação e da Informação (TCI), os redimensionamentos organizacionais e simbólicos do aparelho de Estado-Nação e as novas agendas sociais no plano local, nacional e transnacional (JARDIM, 2007, p. 29).

De acordo com o CGI.br (2009, p.67), “o governo eletrônico favorece a melhoria dos serviços públicos e dos processos da administração pública, o aumento da eficiência, favorece a integração entre os órgãos do Governo, aumenta a transparência e fomenta a participação democrática”.

2.2 A Sociedade da Informação e a Inclusão Digital

O conceito de sociedade da informação geralmente está associado ao surgimento dos meios eletrônicos, às tecnologias do fim do século XX, à fibra ótica, à virtualização de certos processos, às concentrações ocorridas no mundo industrial no que diz respeito à produção de informação nas décadas de 1980 e 1990, o mundo dos equipamentos institucionais, domésticos, do espaço, um mundo onde a informação abunda, porém de maneira menos discriminada, e no qual o cidadão está tão ávido por receber notícias como por saber quais delas são importantes (MACIEL, ALBAGLI, p. 56).

O crescente uso da internet como instrumento para o controle social é uma demanda natural da sociedade da informação, que entre outras coisas, reforça o poder do cidadão sobre o Estado, não deixando espaço para um governo “fechado”, alheio às demandas sociais. Além disso, a tecnologia da informação tende a transformar as ineficientes estruturas burocráticas, tornando-as mais ágeis e com maior capacidade de atender as exigências dos cidadãos.

Uma preocupação que se faz crescente neste contexto é a inclusão digital, haja vista que as novas tecnologias trazem benefícios à sociedade em diversos sentidos, no entanto, não são capazes de modificar a situação de desigualdade social, econômica e política com a qual a sociedade brasileira convive a tanto tempo.

Conforme Silveira (2003) é possível distinguir a inclusão digital como o acesso:

- à rede mundial de computadores (computadores conectados a um provedor);
- aos conteúdos da rede (pesquisa e navegação em sites de governos, notícias, bens culturais, diversão etc.);
- à caixa postal eletrônica e a modos de armazenamento de informações;
- às linguagens básicas e instrumentos para usar a rede (chat, fóruns, editores etc.);
- às técnicas de produção de conteúdo (html, xml, técnicas para a produção de hipertexto etc.);
- à construção de ferramentas e sistemas voltados às comunidades (linguagem de programação, design, formação para desenhar sistemas etc.).

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Neste capítulo será fornecida uma visão geral de como a pesquisa será operacionalizada por meio da indicação do tipo de pesquisa realizada, sua definição e conceituação. Zanella (2006, p.20) definiu pesquisa como a atividade básica da ciência cuja finalidade é descobrir respostas para as indagações do homem.

3.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

A presente pesquisa visa observar e descrever as características do Portal da Transparência do Governo Federal que o torna um instrumento efetivo de controle social. Não possui a intenção de avaliar como estão sendo usadas as informações disponíveis no citado site pelo cidadão e nem tampouco os resultados obtidos pelo uso das mesmas. O foco está em verificar se essas informações são acessíveis aos cidadãos comuns, possibilitando-os conhecerem como está sendo usado o dinheiro público.

Existem diversos critérios para se classificar uma pesquisa. Inicialmente, considerando os critérios adotados por Patton e apresentados por Zanella (2006, p. 26), o presente estudo é classificado como uma pesquisa avaliação de resultados, pois “tem como propósito avaliar a efetividade de um programa, uma política ou um plano. Busca-se avaliar se determinadas ações surtem efeito ou não”.

Esta pesquisa também é qualitativa levando-se em conta a natureza das variáveis pesquisadas. Sob esta perspectiva, conforme ensina Godoy apud Godoy Zanella, “um fenômeno pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte integrada.” Zanella (2006, p.32) também apresenta a classificação da pesquisa quanto ao objetivo e ao grau em que o problema de pesquisa está cristalizado, sendo que o presente estudo classifica-se como conclusivo, uma vez que “busca respostas conclusivas para as questões ou hipóteses de pesquisa”. E ainda, em relação à forma de coleta de dados primários, trata-se de uma pesquisa por comunicação, porque coleta as informações diretamente do respondente.

Vergara (2009, p.41) classifica os tipos de pesquisas segundo os fins e os meios. Tomando como base essa classificação, a presente pesquisa, quanto aos fins, será descritiva e explicativa porque visa expor e explicar as características do site de Transparência do Governo Federal que o torna acessível ou não à população brasileira como um todo, bem como os obstáculos para que um site de transparência seja efetivo em seu papel de promover o controle social. Quanto aos meios, será uma pesquisa de campo e ao mesmo tempo bibliográfica por se basear em materiais já

publicados em livros, revistas, jornais e mídias eletrônicas.

3.2 Caracterização do Objeto de Estudo

O Portal da Transparência do Governo Federal lançado em novembro de 2004 e mantido pela Controladoria Geral da República, visa promover a transparência da gestão pública e estimular o controle social. Trata-se de um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas e ações do governo federal. O portal está disponível no link <http://www.portaltransparencia.gov.br/>, podendo ser localizado a partir da digitação das expressões “transparência”, “controle social”, “recursos públicos”, “governo federal” no site de busca Google.

Nele estão disponibilizadas informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal – para a realização descentralizada das ações do governo – e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo.

Desde o seu lançamento o portal vem sendo aperfeiçoado para facilitar o acesso aos usuários. Os dados ali divulgados são de responsabilidade dos Ministérios, por serem os executores dos programas de governo. A CGU, apenas, reúne e disponibiliza as informações no Transparência.

O acesso ao portal vem crescendo consideravelmente ao longo dos anos, conforme mostra o gráfico 1, levando em conta que segundo dados do CGI.br 2008, apenas 31% da população brasileira acessou a internet nos últimos doze meses anteriores ao período da pesquisa.

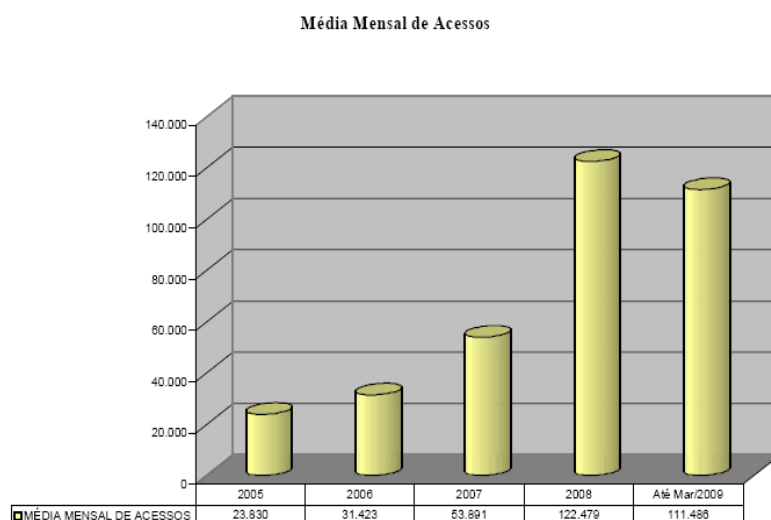


Gráfico 1. Média mensal de acessos

Fonte: Boletim Informativo Portal da Transparência Edição nº 2 - Janeiro a Março de 2009

3.3 População e amostra

A população objeto desta pesquisa foram os cidadãos, principais destinatários das informações constantes dos *websites* governamentais e titulares da capacidade de exercer o controle social.

Em face da impossibilidade de se aplicar o questionar a todos os cidadãos usuários do PT do Poder Executivo Federal, procurou-se escolher uma amostra que ao mesmo tempo fosse representativa da população alvo e de fácil acesso, neste sentido, a amostra foi definida pelos critérios de acessibilidade e tipicidade (VERGARA, 2009, p. 47), optando-se por aplicar o questionário aos dirigentes de maior nível hierárquico lotados em instituições conceituadas na área de abrangência do tema objeto desta pesquisa. “Numa busca qualitativa, preocupamo-nos menos com a generalização e mais com o aprofundamento e abrangência seja de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma política ou de uma representação” (ZANELLA *apud* MINAYO, 1996, p.102).

Assim foram aplicados questionários a autoridades lotadas nos seguintes órgãos, instituições e/ou programas:

- Controladoria Geral da União: responsáveis pelo Portal da Transparência do Governo Federal e pelo Programa Olho Vivo.
- Organizações não governamentais voltadas para a ação de incentivar e de fortalecer as ações de acompanhamento e fiscalização da gestão financeira dos recursos públicos.

3.4 Instrumentos de pesquisa

Segundo Costa (2001, p.73) “instrumento é um recurso de que vale o pesquisador para coletar as informações necessárias ao seu estudo”.

Inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir de dados secundários publicados em livros, revistas especializadas, monografias e artigos disponíveis na internet que tratam sobre o objeto desta pesquisa para que fosse possível construir uma compreensão sobre o que vem a ser o controle social, quais são seus fundamentos, formas de manifestação, quais fatores favorecem ou dificultam o seu exercício e outros aspectos conceituais que possibilitassem o entendimento do objeto de estudo.

Em seguida foi realizada a pesquisa de campo por meio da observação assistemática, não participante e individual ao site de transparência do governo federal com o intuito de verificar se o

ele possui os requisitos necessários para facilitar o acesso dos cidadãos às informações nele disponíveis e de aplicação de questionários semi-estruturados a autoridades na área de abrangência desta pesquisa atuantes no âmbito da Controladoria Geral da União e em entidades da sociedade civil, buscando avaliar como essas autoridades relacionam o portal de transparência com o exercício do controle social.

3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados

Segundo Aildil e Lehfeld (2000, p.89) a coleta de dados é a “fase da pesquisa em que se indaga e se obtêm dados da realidade pela aplicação de técnicas”.

Para a coleta dos dados, foi realizada observação assistemática, não participante e individual ao Portal da Transparência do Governo Federal. Segundo Lakatos apud Cervo e Berviam (2002, p.28) a observação é assistemática quando não há “emprego de qualquer técnica ou instrumento, sem planejamento, sem controle e sem quesitos observacionais previamente elaborados. É não participante quando o observador “deliberadamente se mantém na posição de observador e de expectador, evitando se envolver ou deixar-se envolver com o objeto da observação”. E individual quando o observador submete “o objeto de pesquisa ao crivo dos seus próprios conhecimentos, dada a inexistência de controles externos”.

Por fim foram aplicados questionários semi-estruturados a autoridades na área de abrangência desta pesquisa escolhidos na forma disposta no item 3.3 deste trabalho. O questionário segundo Cervo e Berviam (2002, p.48) é “um meio de obter respostas às questões por uma fórmula que o próprio informante preenche”, sendo o instrumento mais usado para o levantamento de informações (AILDIL E LEHFELD , 2000, p.90). São vantagens do questionário segundo estes autores:

- Possibilita ao pesquisador ao pesquisador um maior número de pessoas e de informações;
- Facilita a tabulação e o tratamento de dados;
- O pesquisado tem o tempo suficiente para refletir sobre as questões e respondê-la mais adequadamente;
- Pode garantir o anonimato, conseqüentemente maior liberdade nas respostas, com menor risco de influência do pesquisador sobre elas;
- Economiza tempo e recursos financeiros e humanos na sua aplicação;

Como limitação do método, AILDIL E LEHFELD (2000, p. 91) citam a questão da devolução, o grau de confiabilidade, ser elaborados de forma específica para segmentos da

população e não poder ser aplicados a pessoas analfabetas.

O questionário utilizado (apêndice A) é composto por doze questões. As sete primeiras são do tipo fechada, uma vez que apresentam categorias ou alternativas de respostas fixas (AILDIL E LEHFELD 2000, p. 90) sendo que apenas uma – questão quatro - apresenta alternativas dicotômicas (sim ou não) e as demais, são de múltiplas escolhas e construídas tomando por base a escala de Renis Likert. As perguntas seguintes são do tipo abertas, isto é, são respondidas de forma livre por meio de frases ou orações.

No questionário, as três primeiras questões buscam correlacionar o exercício do controle social com o grau de transparência dos atos públicos. Por meio das cinco questões seguintes, objetiva-se verificar se o portal de transparência é acessível ao seu público alvo, bem como se está contribuindo para o aumento do nível de exercício de por parte da população. As quatro últimas perguntas buscam a identificação dos obstáculos para a manifestação do controle social por meio da internet e a reflexão sobre o que poderia ser feito para sanar tais obstáculos, bem como sobre o papel da administração pública, da sociedade civil e da mídia no estímulo ao exercício do controle social.

O questionário foi elaborado pela autora desta pesquisa e enviado no período compreendido entre 01 a 30 de outubro de 2010. Tendo em vista o limitado tempo para aplicação do questionário e obtenção das respostas, o mesmo foi dispensado da etapa de validação uma vez que é bem focado e direcionado.

Para identificarmos os possíveis entrevistados, fez-se uma análise das entidades que representariam com credibilidade a opinião dos usuários do portal de transparência, decidindo-se por sociedade da organização civil atuantes na área de fiscalização e controle dos atos da administração pública, por gestores do Portal da Transparência do Governo Federal e órgãos da imprensa.

Para a aplicação dos questionários, tentou-se um primeiro contato com 15 possíveis entrevistados por meio de telefonema e forma enviados 90 e-mails contendo o questionário em anexo para autoridades lotadas em órgãos, instituições e programas relacionados ao objeto do presente estudo. Em relação aos contatos por telefone apenas 5 foram bem sucedidos, pois houveram casos da autoridade estar de férias, de licença ou ainda solicitar que o questionário fosse enviado por e-mail, se comprometendo e respondê-lo, também por e-mail, e não executar o prometido em tempo hábil para a realização deste trabalho. Dos e-mails enviados, apenas 15 foram respondidos. Desta forma, o percentual de êxito na aplicação dos questionários foi de 19,05% .

A fase seguinte à aplicação dos questionários foi a análise das respostas, em que se realizou uma análise crítica dos dados obtidos, observando-se as falhas, distorções e erros. Após a seleção

dos dados, estes foram tabulados. As informações obtidas por meio das perguntas fechadas receberam tratamento estatístico por meio de construção de gráficos e tabelas com o auxílio do programa *Microsoft Word* 2007. Já em relação às respostas às questões abertas, analisou-se o conteúdo, agrupando-as em categorias e sistematizando, de forma que facilitasse o processo de interpretação – atividade que leva o pesquisador a dar um significado mais amplo às respostas (AILDIL E LEHFELD 2000, p. 90).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por meio da observação simples, percebeu-se que o site disponibiliza um número significativo de informações relevantes para o exercício do controle social, tais como: dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal; as previsões e as receitas realizadas; convênios do Governo Federal firmados a partir de 1 de janeiro de 1996; relação de empresas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas; informações sobre cargo, função e situação funcional dos servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal; recursos repassados para os demais entes federativos; informações e dados sobre o portal; notícias; manuais de ajuda; links para a rede de Transparência; entre outros. No anexo A, encontra-se a página inicial do portal.

O website da transparência mantém um canal de comunicação com o usuário, por meio do qual é possível fazer reclamações, denúncias, elogios, solicitar informações. No período foram enviadas consultas por meio da ferramenta fale conosco. A primeira mensagem foi enviada no dia 24/9/2010 às 10h28min, horário de Brasília, e respondida no dia 29/9/2010 às 16:05h. A segunda consulta foi realizada no dia 14/10/2010 às 11h21min e respondida no dia 28/10/2010. Em ambos os casos, as respostas foram tempestivas e pertinentes.

A Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas criou o Comitê de Transparência composto por professores, técnicos e jornalistas para analisar e avaliar os *websites* governamentais e atribuir a eles o Índice de Transparência (IT) dos Estados e governo federal, classificando-os segundo o grau de transparência. A metodologia utilizada pelos técnicos do IT para a avaliação dos portais (Anexo B) engloba três temas principais (conteúdo, usabilidade e série histórica/atualização), 15 parâmetros e uma cesta de 110 itens². O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal encontra-se na primeira colocação, com nota 7,56 conforme o ranking mostrado no anexo C. A análise realizada pelo comitê sobre o referido portal encontra-se no anexo D.

² <http://www.indicedetransparencia.org.br/>

Na etapa da observação, também foram pesquisados documentos disponíveis no site de transparência mantido pela CGU, incluindo artigos de divulgação, legislação, relatórios, entre outros.

O perfil das pessoas que responderam ao questionário aplicado encontra-se na tabela 1:

Tabela 1: Perfil dos Entrevistados

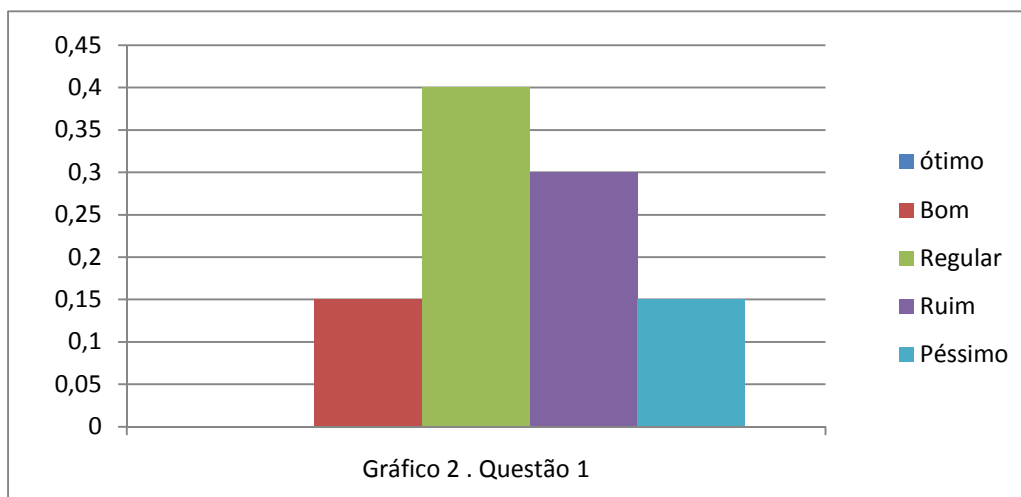
| Órgão/Instituição/ Programa | Cargo/ Função |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Associação Brasileira de Jornalistas - ABJ | Presidente |
| Associação Contas Abertas | Secretário Geral |
| Associação Contas Abertas | Jornalista e analista de transparência |
| Associação de Participação Popular de Mateus Leme | Presidente |
| Associação Nacional de Jornais | Assessoria de comunicação |
| Ativa Búzios | Conselheira |
| Controladoria Geral da União | Coordenador do núcleo de Controle Social |
| Controladoria Geral da União | Analista de Controle Interno responsável pelo gerenciamento do projeto de aprimoramento do Portal da Transparência. |
| Controladoria Geral da União | Assistente da Diretoria de Prevenção da Corrupção |
| Controladoria Geral da União | Gerente de informações estratégicas |
| FGV/EAESP | Professor do Programa de Pós-graduação em Governo e Políticas Públicas |
| Índice de Transparência | Membro do comitê Índice de Transparência |
| Instituto Silvío Vianna | Presidente |
| Movimento Popular Alerta Antonina do Norte- MOPAN | Presidente |
| Movimento Voto Consciente | Presidente |
| Sociedade Terra Viva | Presidente |
| Transparência Aracruz-GAL | Diretora e coordenadora dos voluntários na Câmara Municipal de São Paulo |
| Transparência Brasil | Diretor Administrativo |
| União Cristã Inove Caratinga | Conselheira |
| União de Associação pela cidade saudável- Unisocial | Presidente |

Fonte: Elaborado pela autora.

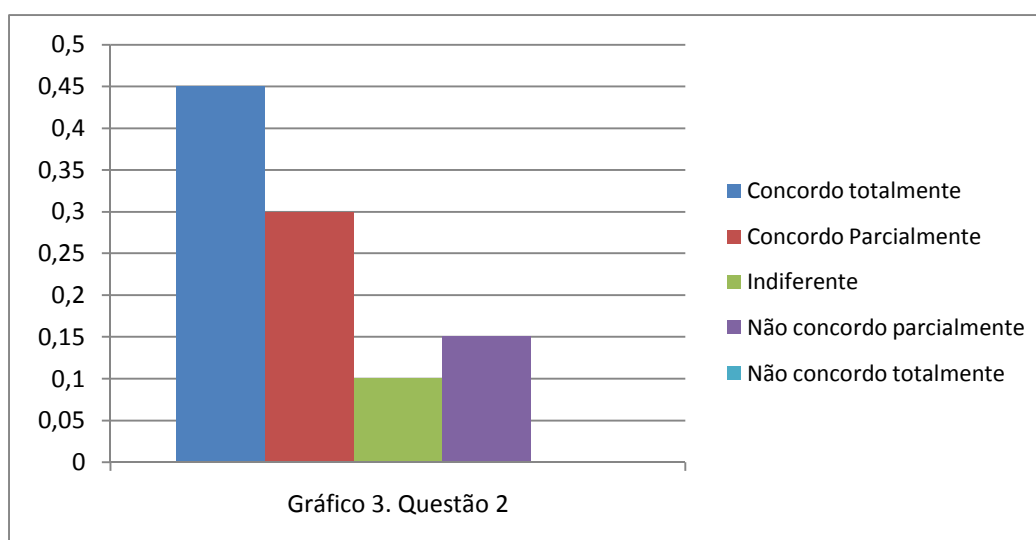
Perguntados sobre o nível de controle da sociedade sob os atos dos gestores públicos, 15% dos entrevistados avaliaram como sendo bons, 40% como regular, 30% como ruim e 15 % como

péssimo, conforme mostra o gráfico 2.

Quanto à questão 2 (gráfico 3), 45% dos consultados concordaram totalmente com o fato de o controle social ser dificultados pela falta de transparência da gestão pública, 30% concordou parcialmente, 10% julgaram ser indiferente e 15% não concordaram parcialmente.



Fonte: Elaborado pela autora.



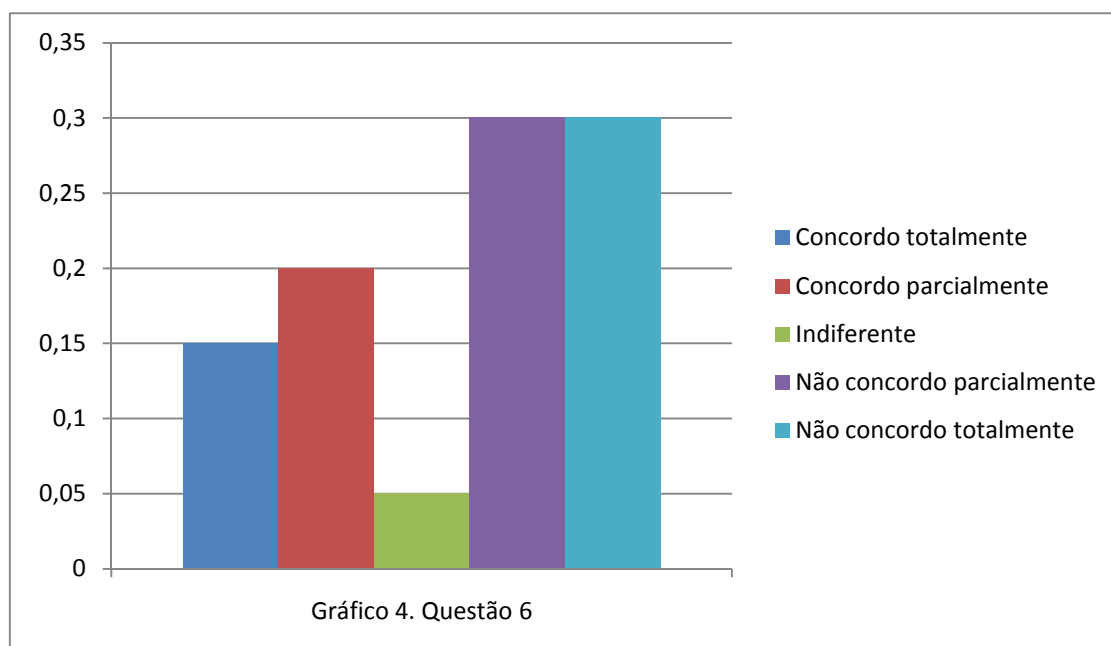
Fonte: Elaborado pela autora.

Ao serem solicitados a opinar sobre o fato de a disponibilização de informações sobre as ações dos gestores públicos contribuírem para o exercício do controle social (questão 3), 75% dos pesquisados manifestaram concordância total e 15% , concordância parcial. Todos os entrevistados disseram conhecer o Portal da Transparência do Governo Federal (questão 4).

Em relação à questão 5, 70% dos pesquisados concordam que a criação de portais da transparência ajuda muito para o exercício do controle social, e 30 %, acreditam que ajuda um pouco.

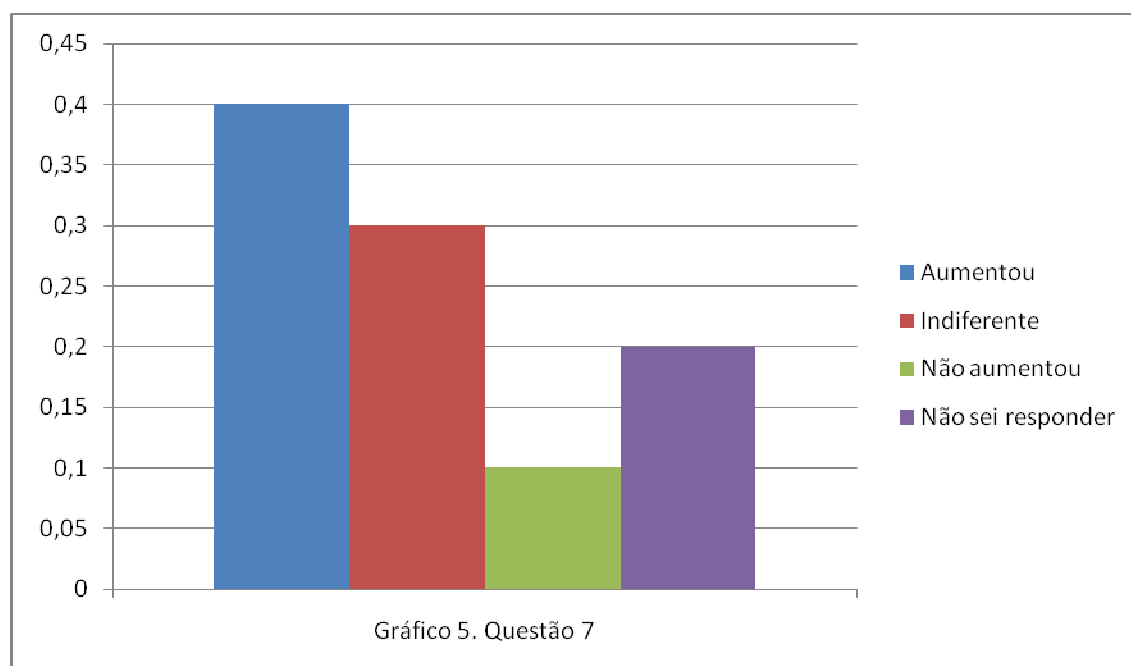
Na opinião de 15% dos entrevistados a população em geral é capaz de compreender as

informações disponibilizadas no PT, 20% concordaram parcialmente com esta afirmação, 5% mostrou-se indiferente, 30% não concordou parcialmente e 30% não concordou totalmente, veja o gráfico 4.



Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto ao número de denúncias sobre irregularidades envolvendo recursos federais após a criação de portais da transparência (questão 7), 40 % dos entrevistados acreditam que esse número aumentou, 30 % disseram ser indiferente, 10% não aumentou e 20% não sabe responder, conforme mostra o gráfico 5.



Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação ao oitavo questionamento, na opinião dos entrevistados os principais usuários do Portal da Transparência do Governo Federal são os interessados na política do país, tais como jornalistas, políticos, pessoas ligadas às organizações da sociedade civil que se dedicam ao tema da transparência, orçamento, gastos públicos, corrupção e controle social; gestores públicos das esferas federal, estadual e municipal; acadêmicos; imprensa; beneficiários de transferência de renda; gestores de convênios; conselheiros tutelares, integrantes de associações, sindicatos e federações.

Foi ressaltado que a falta de conhecimento sobre finanças públicas e de interesse sobre questões de gestão pública, além do fato de parte significativa da população não possuir internet justificam o não acesso ao referido site.

Neste aspecto, segundo um dos entrevistados, a classe média – detentora de meios e de conhecimento – seria a única parcela da população que poderia ter uma influência efetiva na ética e na transparência da gestão pública, no entanto se omite.

Também foi ressaltado o fato de que para o homem comum, ou seja, o médico, o marceneiro, o professor, o engenheiro, por exemplo, o portal ainda não teria um uso relevante. Mas, que aos poucos, a consciência e o hábito em fiscalizar o gasto público estaria crescendo em todos os níveis da sociedade.

Dentre os obstáculos apontados para a falta de efetividade do PT quanto ao objetivo de incentivar o controle social da gestão pública (questão 9), foram destacados os seguintes pontos:

- falta de divulgação por parte mídia nacional;
- desinteresse da população em saber o que o governo está fazendo;
- falta de orientação em relação à forma de navegação no site e ao uso e das informações nele disponíveis;
- apatia do poder público e da classe média no sentido de capacitar e incentivar a população para participar e efetivar o controle social;
- dificuldade para compreender as informações, pois é preciso um mínimo de conhecimento sobre orçamento;
- falta de visibilidade do portal e dos resultados obtidos regionalmente por conta da fiscalização social (perdas de mandatos, melhorias nos serviços públicos, aumento na participação dos conselhos);
- ausência de uma cultura e de um trabalho constante de educação para a criação de hábitos de controle social;
- tanto os organismos públicos quanto a população não possuem uma adequada clareza do que se faz com o dinheiro público;
- nem todos têm acesso a Internet;

- descaso em relação ao encaminhamento das informações pelos órgãos responsáveis - A disponibilização do dado na origem – atraso ou não envio para atualização;
- diversas informações que seriam do interesse do cidadão não estão disponibilizadas em banco de dados de forma a carregar no Portal;

Dentre as ações a serem realizadas para sanar tais obstáculos (questão 10) forma citados:

- maior divulgação dos portais de transparência, uma vez não são do conhecimento da maioria da população, esta divulgação ficaria a cargo da imprensa e da mídia, no entanto esta pouco se interessa pelo tema;
- maior participação da classe média;
- criação de portais nos municípios de fácil navegação e didático para acompanhamento dos recursos recebidos;
- equipar as entidades de controle social para que as mesmas possam ter maior inserção social;
- trabalhar o tema de controle social desde o início da vida escolar de forma que se transformasse em o assunto corriqueiro;
- ética na política, impossibilitando até mesmo o registro de candidatos que não satisfaçam boas qualificações e “ficha limpa” em sua vida pessoal, profissional, familiar, etc.
- maior apoio da população, da Justiça, dos Tribunais de Contas e da própria CGU às associações que combatem a corrupção, procurando apurar as denúncias feitas;
- a adoção de políticas abrangentes de inclusão digital;
- treinar “auditores populares”;
- maior comprometimento dos órgãos no fornecimento dos dados a serem disponibilizados no Portal;
- cursos sobre navegação no portal e forma de se utilizar as informações postas no portal.
- Disponibilização das informações em linguagem cidadã. A linguagem cidadã implementada pelo Portal de Transparência do governo federal aproxima os usuários, mas, ao mesmo tempo, deixa a desejar no sentido de faltarem ainda informações que interessem ao cidadão. No portal não é possível saber, por exemplo, qual é o orçamento total do Ministério da Saúde e o quanto foi de fato executado, em 2009. É possível acompanhar apenas ações e programas, isoladamente. A simplicidade e clareza dos dados são atributos fundamentais no presente caso, considerando a amplitude do universo e a diversidade de usuários que se utilizarão das informações apresentadas. A linguagem a ser utilizada precisará alcançar desde os cidadãos de pouca instrução até

aqueles com formação acadêmica.

Ao serem indagados sobre o que a administração pública poderia fazer para estimular o exercício do controle social (questão 11), os entrevistados apontaram as seguintes ações:

- Divulgar não só o que se está fazendo, mas o que se pretende fazer com o dinheiro público;
- mostrar os dados e critérios usados na escolha das prioridades do orçamento.
- Ser tempestiva e exata em responder as solicitações de informação feitas pela população;
- incluir o cidadão na política, de forma que possa compreender as ações dos governantes e expor opiniões sobre as mesmas;
- estimular a mobilização e participação social na forma de gestão participativa;
- maior comprometimento dos órgão de fiscalização e do Ministério Público em apurar as denúncias;
- implementar cursos de capacitação e ações educativas com diversos públicos – infantil, adolescente, cidadão, setor privado, universidades;
- promover e estimular debates acadêmicos;
- viabilizar encontros para troca de experiências;
- criar mecanismos de financiamento para projetos de controle social.
- cumprir a lei e principalmente o disposto no Art.37 da nossa Constituição Federal e instrumentalizar o cidadão para que se sinta seguro e protegido quando de suas reclamações;
- investir na educação de qualidade para que o cidadão detenha condições de realizar o controle social;
- divulgar as informações em meios variados não apenas a internet;
- permitir que pesquisadores tenham acesso integral aos dados para gerar pesquisas revelando os problemas da gestão;
- desenvolver ações que visam o fomento ao controle social: como o incremento da transparência; articulando-se com demais entes para agregar as informações;
- orientar os agentes públicos municipais, estaduais e federais, para que atuando junto aos conselhos.

Ao citarem a necessidade de implementar programas educativos voltados para o exercício do controle social, foram destacados exemplos que já estão em prática como aqueles que vêm sendo desenvolvidos pela CGU tais como o Olho vivo. A importância de se investir em educação e orientação ao cidadão é justificada pelo fato de que este não percebe claramente que é no orçamento

que se incorporam as prioridades das políticas públicas do país, que o orçamento é formado com recursos das contribuições, impostos e taxas que o brasileiro paga. Então, nada mais justo que o cidadão tenha acesso e participe do processo de alocação e implementação orçamentária, exercendo o controle social.

Ressaltaram também o fato de os municípios terem um contato muito mais próximo à população, além de ser onde está a maior parte dos recursos dos programas sociais, cuja aplicação se dá para a própria população local, nesse sentido, deve-se estimular os cidadãos municipais a exercitar o controle social dos recursos públicos, tornando-os verdadeiros auditores desses recursos, capazes de auxiliar os órgãos de controle com denúncias sobre irregularidades constatadas.

Por fim, em relação ao papel da mídia e das entidades da sociedade civil no estímulo ao controle social (questão 12), todos os entrevistados reconheceram ser de grande importância. Destacando como função da mídia “traduzir” as informações disponibilizadas pela administração pública, levando ao maior número de pessoas (independentemente de aptidão para compreender termos técnicos ou pouco usuais) as informações de interesse público; acompanhar os gastos e ações do poder público sistematicamente, de modo a identificar e divulgar eventuais desvios ou irregularidades.

Os entrevistados ressaltaram que na prática o papel da mídia tem sido tímido, embora tenha grande penetração junto ao grande público, uma vez que são instituições voltadas para o lucro e que muitas vezes trabalham para o próprio governo, restando assim prejudicada a parcialidade inerente a este sistema de informação. A mídia , quando livre de viés político, é considerada uma verdadeira fonte de denúncias, fornecendo trilhas para que os órgãos de controle possam exercer as suas funções institucionais como as de punir os envolvidos em casos de corrupção.

Em relação às organizações da sociedade civil, apesar do reconhecido trabalho que realizam, dos esforços engendrados para incentivar a participação popular e de atuarem de forma mais próxima da respectiva comunidade, esbarram na falta de recursos e de apoio tanto da classe média como dos governantes. Além disto, muitas são compostas por pessoas do próprio poder público. Às tais entidades, cabe pressionar o poder público para que crie condições de se fazer o controle social, agir de modo complementar à mídia (lançando olhares sobre temas importantes que recebem pouca atenção dela, e agindo igualmente como ponte entre o poder público e o cidadão) ou suplementar, fornecendo-lhe dados e fontes de consulta (como é o caso do projeto Excelências, por exemplo).

O projeto Excelências traz informações sobre todos os parlamentares em exercício nas Casas legislativas das esferas federal e estadual, e mais os membros das Câmaras Municipais das capitais brasileiras, num total de 2368 políticos. Os dados são extraídos de fontes públicas (as próprias Casas legislativas, o Tribunal Superior Eleitoral, tribunais estaduais e superiores, tribunais de contas e outras) e de outros

projetos mantidos pela Transparência Brasil, como o (financiamento eleitoral) e o (noticiário sobre corrupção). O projeto disponibiliza espaço para que os políticos retratados apresentem argumentos ou justificativas referentes a informações divulgados no projeto, como noticiário que os envolva, ocorrências na Justiça e Tribunais de Contas, informações patrimoniais e outras.³

A despeito das limitações enfrentadas, as entidades da sociedade civil, a exemplo dos Observatórios Sociais, vêm se estabelecendo no Brasil como uma efetiva ferramenta de controle dos gastos públicos, buscando uma parceria com todos os órgãos de controle e denunciando os casos de malversação dos recursos públicos por parte dos entes federados, contribuindo, dessa forma, para uma melhoria contínua da gestão pública brasileira.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente investigação tinha por objetivo geral analisar a efetividade de um site na internet para a disponibilização de informações governamentais à sociedade. Especificamente, pretendeu-se verificar os obstáculos para a manifestação do controle social por meio da internet; observar os aspectos do Portal da Transparência do Governo Federal relacionados à sua oferta e acesso; e apresentar a possibilidade do PT promover o controle social da gestão pública.

Para tanto foi levantado o referencial teórico que permitiu identificar fatores essenciais para um site de transparência ser acessível à população e por meio da observação simples ao Portal da Transparência do Executivo Federal foi possível observar que o mesmo atende a grande parte de tais requisitos. Corroborando com esta afirmativa, foi verificada a análise feita pela ONG Contas Abertas sobre os *websites* governamentais de transparência. Além disto, por meio da aplicação de questionários semi-estruturados, foi possível verificar a opinião de pessoas atuantes em áreas relacionadas aos temas de transparência e controle social sobre o Portal.

Esta pesquisa sofreu limitação em relação à perspectiva considerada para a coleta de dados. Os questionários foram aplicados a pessoas pertencentes às instituições e órgãos relacionados ao tema objeto deste estudo, prevalecendo portanto a visão que possuem sobre o nível de controle social exercido no país, a importância da disponibilização de informações pela administração pública para facilitar o exercício do controle social, os obstáculos para que sites governamentais sejam efetivos ao prestar informações à população em geral, entre outras questões. Uma segunda limitação foi o fato dos questionários terem sido aplicados via-email, obtendo-se um número reduzido de resposta, o que prejudica a sua generalização.

Os resultados da pesquisa apontam semelhanças entre a visão dos entrevistados sobre a

³ <http://www.excelencias.org.br/>

realidade do controle social no Brasil com aquelas verificadas na literatura consultada. Isto é, observou-se a existência de uma visão negativa sobre o nível e a qualidade do controle exercido pela população sobre os gastos públicos no país. Em geral, os pesquisados citaram como justificativa para o baixo nível de controle popular a falta de preparação dos cidadãos em termos de educação e conhecimentos sobre temas relativos à gestão pública, bem como o descaso da administração pública em tornar-se visível e implementar políticas voltadas para o estímulo ao exercício deste direito. Foi ressaltada a importância da atuação da administração pública, da mídia e da sociedade civil e necessidade de transparência das ações e dos atos governamentais para que haja o aumento do exercício deste tipo de controle.

Para mudar o perfil do cidadão brasileiro é preciso compreender as causas que levam ao seu baixo envolvimento com as questões gerenciais do Estado e propor soluções consistentes com a realidade vivenciada no país. É uma mudança a ser alcançada a longo prazo, pois é necessário modificar toda uma cultura de descaso com a coisa pública, de forma que governantes e governados compreendam melhor o papel de cada um na construção de um Estado mais democrático e comprometido com as necessidades da população. Nesse processo de mudança, a atuação da mídia e das organizações da sociedade civil, como mediadoras e como detentoras do poder de conscientizar a população e de pressionar o governo para que cumpram suas obrigações, é fundamental.

No Brasil existem inúmeras ONG(s) voltadas para a questão da transparência pública, do controle social e do combate à corrupção. Estas ONG(s) atuam divulgando informações, oferecendo cursos e palestras ensinando a população a exercer seus direitos, fiscalizando e pressionando o poder público para a correta condução de políticas públicas, etc. Siraque (2004, p. 128) define assim a importância dessas entidades:

A importância política destas entidades, criadas pelos movimentos sociais, é a participação de seus membros no cotidiano do Poder Público. Servem como mecanismo de pressão e de articulação das reivindicações populares junto aos órgãos públicos; colaboram na formação dos conselhos de políticas públicas instituídos pelo Estado e fazem parte de suas composições como representantes da sociedade; promovem a participação popular, o controle social e a democratização da gestão das políticas e dos serviços públicos e de outras atividades do Estado, como o planejamento urbano e o orçamento público.

Faz-se preciso, também, promover uma eficaz reforma na Administração Pública para que esta seja de fato, voltada para atender com efetividade os interesses da sociedade e permitir que esta tenha uma maior participação nos processos de execução do gasto público.

Verifica-se uma crescente preocupação do governo federal com relação às questões inerentes ao controle social, por meio da elaboração de normativos legais e ações destinadas a facilitar e estimular a prática desse tipo de controle. Exemplo disto, foi a promulgação da Lei Complementar 131 (LC 131), em 27 de maio de 2009, que acrescentou dispositivos à Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) determinando que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizassem na internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Outra medida importante, neste aspecto é criação de *websites* governamental voltados para a transparência.

Estes sites são verdadeiros instrumentos de publicização dos atos governamentais, mostram à população como os recursos públicos são aplicados por meio da disponibilização de informações sobre a execução orçamentária, licitações, convênios, entre outras. Embora, tais sites funcionem como uma importante ferramenta por meio do qual a população conhece o destino que é dado aos recursos públicos, diversos fatores são limitadores de sua potencialidade. Entre esses fatores pode-se citar a dificuldade de compreensão das informações disponíveis nestas paginas da internet devido ao baixo nível de educação da população e à dificuldade de compreender as informações disponibilizadas. Estas limitações são compreensíveis num país que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) divulgada pelo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ainda tem 14,1 milhões de analfabetos entre a população com mais de 15 anos - número representa 9,7% da população total⁴.

Outro fator é o baixo nível de acesso às tecnologias da informação, conforme mostra o gráfico 6. De acordo com a pesquisa do CGI.br (2209, p.70), que monitora a evolução do uso de serviços públicos eletrônicos e o uso do governo eletrônico no Brasil, apenas 22% da população brasileira já fez algum tipo de uso desses serviços, sendo 25% da população urbana e 7% na área rural. Dentre os fatores limitantes para o acesso está a renda social, pois nas camadas sociais de maior poder aquisitivo o percentual da população que já utilizou serviços disponibilizados pelo governo eletrônico chega a 73%, enquanto 4% daqueles com renda de até um salário mínimo e 11% dos que ganham entre um e dois salários (11%) já realizaram essa interação virtualmente. Importante salientar que essas duas últimas faixas de renda representam cerca da metade da população brasileira. Há também, outros fatores (Gráfico 7).

⁴ Fonte: IBGE, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Síntese dos indicadores de 2009. Disponível em < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf> . Acesso em 4 nov 2010.

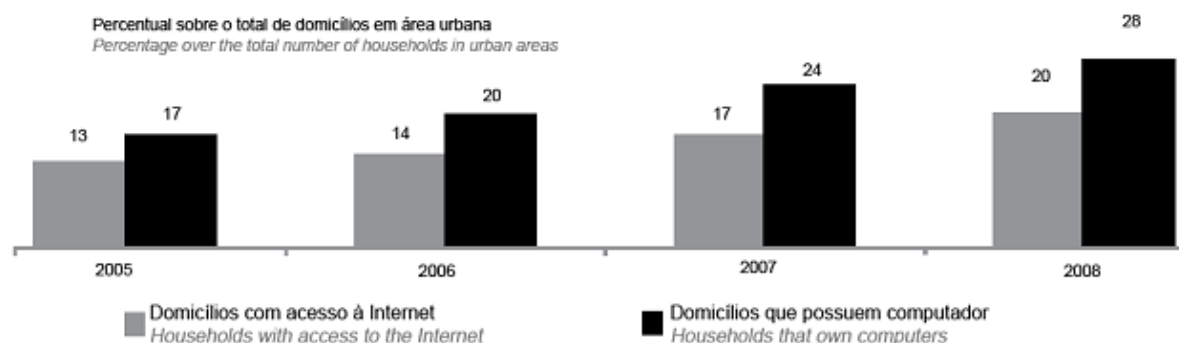


Gráfico 6. Proporção de domicílios com acesso ao computador e proporção de domicílios com acesso à Internet 2005-2008 (%)

Fonte: CGI.BR 2009

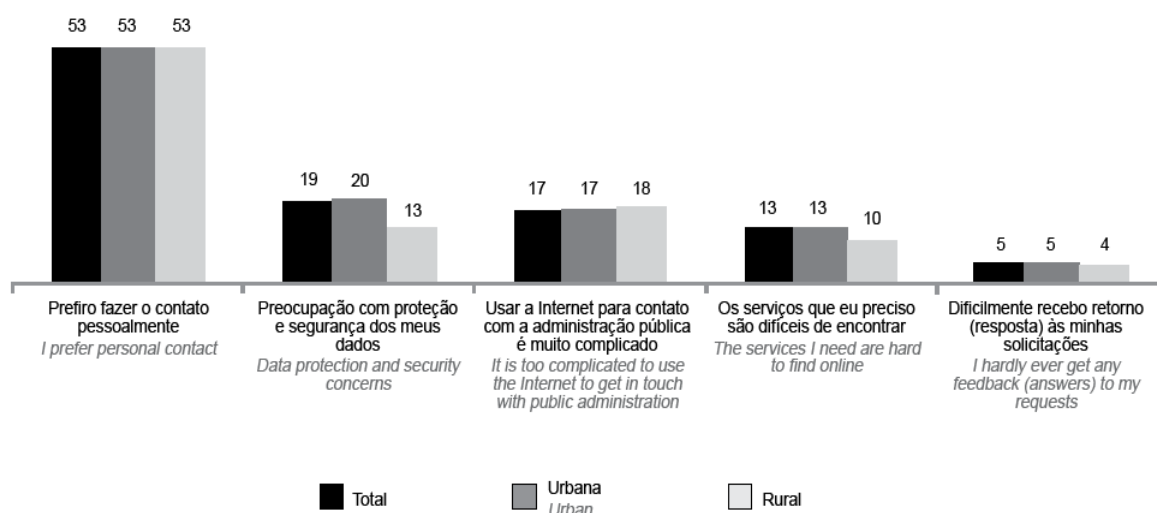


Gráfico 7. Motivos para não utilizar governo eletrônico (%)

Fonte: CGI.BR 2009

Em relação a este ponto torna-se importante a elaboração de políticas públicas voltadas para universalização do acesso às tecnologias da informação e comunicação. Constatase que o governo já vem atuando neste aspecto, por meio do desenvolvimento de programas e projetos de inclusão digital, como é o caso do “O Casa Brasil” que leva às comunidades localizadas em áreas de baixo índice de desenvolvimento humano computadores e conectividade, priorizando ações em tecnologias livres aliadas à cultura, arte, entretenimento, articulação comunitária e participação popular⁵.

Com relação à transparência, as medidas que vem sendo adotadas parecem estar surtindo efeitos, pois conforme estudo desenvolvido pela *International Budget Partnership* (IBP), uma ONG com sede em Washington, o Brasil foi classificado em oitavo lugar num ranking de 85 países que tiveram o seu grau de transparência do orçamento público avaliado. A ONG analisou dados colhidos

⁵ Disponível em < <http://www.governoeletronico.gov.br/inclusao-digital/casa-brasil> > . Acesso em: 4 de Nov 2010.

até setembro de 2007 e examinou os instrumentos de fiscalização e auditorias de cada país para avaliar o grau de transparência dos orçamentos apresentados pelos governos e os mecanismos que permitem o acesso a informações sobre gastos públicos. O Brasil foi considerado um país que provê informações substanciais e concede aos cidadãos algumas ferramentas para monitorar e cobrar responsabilidade do governo na administração do dinheiro público. No entanto, o estudo, verificou que é "de certa forma difícil monitorar gastos, arrecadação de impostos e empréstimos no decorrer do ano fiscal"⁶.

Assim, apesar dos esforços engendrados para publicização das informações governamentais faz-se necessário medidas mais efetivas, pois como foi dito é necessário mudar toda uma cultura de desinteresse pela coisa pública. Para tanto, deve haver um comprometimento maior da administração pública, disponibilizando instrumentos capazes de oferecer respostas rápidas às dúvidas e denúncias dos cidadãos e agindo de forma a facilitar a participação popular. Este foi um aspecto levantado por alguns dos entrevistados, pois a cultura de não averiguar as irregularidades e não punir os infratores contribui para o desinteresse e apatia da população, já que não identifica um benefício prático e real do uso dessas informações. “A verdade é que, geralmente, as pessoas acham muito chato participar e têm medo dos interesses políticos e ideológicos envolvidos nas organizações públicas e privadas de interesse público; carecendo espírito público, cívico e de cidadania ativa, não sabem dos seus direitos; muitos acreditam que a corrupção é inerente à atividade política”.(Siraque, 2004, p. 165)

A administração pública deve estar disponível e aberta para a participação da população em seus atos e decisões. O controle social apresenta diversas vantagens tanto para a melhoria da gestão pública como para a qualidade de vida da população: impede, de forma tempestiva, a prática de irregularidades; contribui para que o cidadão reconheça e respeite os seus direitos e deveres e também, as leis, fortalecendo desta forma o exercício da cidadania e conseqüentemente a noção de democracia; contribui para melhoria das práticas administrativas; entre outras coisas.

Pode-se dizer que a “cultura” do controle social no país é incipiente. A discussão sobre a necessidade e a importância de disponibilizar dados públicos no Brasil começou a se intensificar recentemente. Não existe ainda regulamentação para o acesso a informações públicas, embora seja um direito previsto na Constituição desde 1988. Em termos legais, só a partir da LC 131/2009, Lei da Transparência, a administração pública passou a ser obrigada por lei a divulgar a execução orçamentária em tempo real.

Não se pode esquecer, no entanto, o papel de órgãos como a CGU, que vem atuado como proporcionador e incentivador do controle social e combate à corrupção. Exemplo disto são os

⁶ Disponível em< <http://www.plataformabndes.org.br/index.php/pt/plataforma-na-midia/60-impresso/151-brasil-e-8o-em-ranking-de-transparencia-do-orcamento-publico>> . Acesso em: 31 out 2010

programas que o órgão desenvolve: Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública; o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública que tem por objetivo contribuir para a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos entes federados brasileiros; Programa Olho Vivo no Dinheiro Público cujo objetivo é fazer com que o cidadão, no município, atue para a melhor aplicação dos recursos públicos; gestão das páginas de Transparência Pública; manutenção do Portal de Transparência do Executivo Federal; entre outros⁷.

Verifica-se, portanto que o governo vem agindo para torna-se transparente. O Portal de Transparência é fruto desta ação, mas que como outros mecanismos disponibilizados pelo governo – conselhos, ouvidorias - ainda apresentam resultados tímidos, devido à falta de uma implementação mais eficiente e eficaz , de divulgação e, principalmente, de apropriação desses mesmos meios por parte da sociedade. Assim não se pode afirmar que o Portal de Transparência seja efetivo em seu papel de incentivar o controle social, posto que a população esbarra em uma série de obstáculos para acessá-lo e utilizá-lo de forma correta para o exercício do controle da gestão pública.

⁷ <http://www.cgu.gov.br/>

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida; SENA, Nathália Kneipp. **Web sites governamentais, uma esplanada à parte**. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 1, Abr. 2000.
- BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Fundamentos de metodologia científica. 2. ed. São Paulo: Pearson Markron Books, 2000.
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Portal da transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/Portaltransparencia.asp>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- CGI.br (Comitê Gestor da Internet no Brasil). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2008**. São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www.cetic.br/tic/2008/index.htm>>. Acesso em: 18 out. 2009.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: Senado Federal, 2009.
- COSTA, Sérgio Francisco. **Método científico**: os caminhos da investigação. São Paulo: Harbra, 2001.
- Índice de Transparência**. Disponível em: <http://www.indicedetransparencia.org.br>. Acesso em: 15 out. 2010.
- JARDIM, José Maria. **Arquivos, transparência do estado e capacidade governativa na sociedade da informação**. 2001. Disponível em < <https://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3350>> Acesso em: 05 nov. 2009.
- _____. **Governo eletrônico no Brasil**: o portal rede governo. Disponível em: < <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30773/public/30773-32930-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2009.
- MACIEL, Maria Lucia; ALBAGLI, Sarita (Org.). **Informação e desenvolvimento**: conhecimento, inovação e apropriação social. Brasília: IBICT, UNESCO, 2007.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Editora Saraiva 2004.
- MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública**: mecanismos de operacionalização. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 10 nov. 2009.
- Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.gov.br>>. Acesso 18 jan. 2010.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. **Controle Social**: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. In: Revista da CGU, ano III- Nº 5, dezembro de 2008, pp. 28-45.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da; CASSINO, João (Org.). **Software livre e inclusão digital**. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2003.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis: SEaD/UFSC, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – Questionário aplicado

Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Ciência da Informação e Documentação
Curso de Graduação em Administração a Distância

QUESTIONÁRIO SEMI-ESTRUTURADO

Este questionário visa fornecer dados para uma pesquisa que busca avaliar a efetividade do Portal de Transparência do Governo Federal para o exercício do controle social.

A pesquisa é de cunho acadêmico e integrará um trabalho de conclusão de curso. O acesso a seus dados não será franqueado, apenas seus resultados serão divulgados, após análise qualitativa. Há, assim, a garantia do completo sigilo.

Sua colaboração é de suma importância.

Obrigado.

Órgão/entidade: _____

Nome: _____

Cargo: _____

1. Como você avalia o nível de controle da sociedade sob os atos dos gestores públicos?

- () ótimo
- () bom
- () regular
- () ruim
- () péssimo

2. O controle social é dificultado pelo falta de transparência da gestão pública?

- () Concordo totalmente
- () Concordo parcialmente
- () Indiferente
- () Não concordo parcialmente

☐ Não concordo totalmente

3. A disponibilização de informações sobre as ações dos gestores públicos contribui para o exercício do controle social?

☐ Concordo totalmente

☐ Concordo parcialmente

☐ Indiferente

☐ Não concordo parcialmente

☐ Não concordo totalmente

4. Você conhece o Portal de Transparência do Governo Federal?

☐ Sim

☐ Não

5. Em que medida, a criação de portais da transparência contribui para o exercício do controle social?

☐ ajuda muito

☐ ajuda um pouco

☐ é indiferente

☐ atrapalha um pouco

☐ atrapalha muito

6. Em sua opinião, a população em geral é capaz de compreender as informações disponibilizadas no portal de transparência?

☐ Concordo totalmente

☐ Concordo parcialmente

☐ Indiferente

☐ Não concordo parcialmente

☐ Não concordo totalmente

7. O número de denúncias sobre irregularidades envolvendo recursos federais aumentou com a criação de portais da transparência?

☐ Aumentou

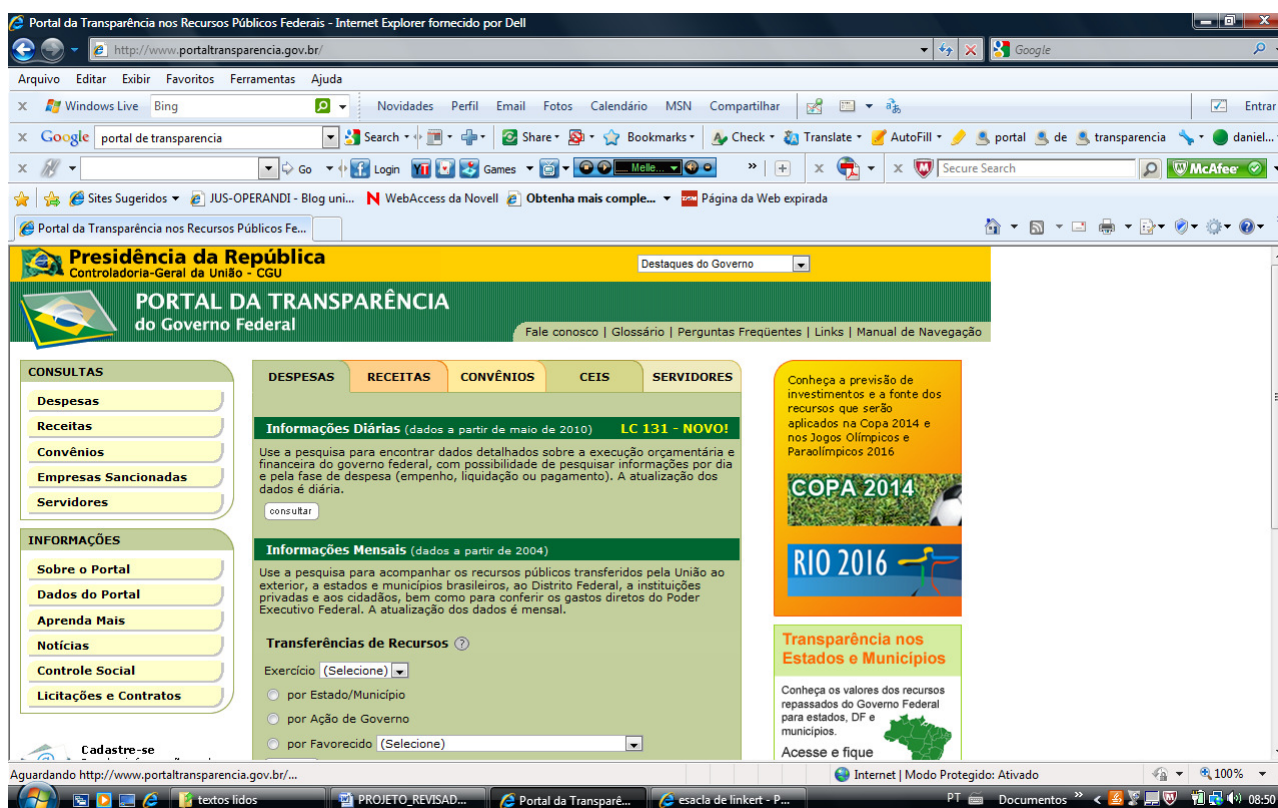
☐ Indiferente

- () Não aumentou
- () Não sei responder

8. Quem são os principais usuários do Portal de Transparência do Governo Federal?
9. Em sua opinião, quais são os maiores obstáculos para que o Portal de Transparência seja efetivo quanto ao objetivo de incentivar o controle social da gestão pública?
10. O que poderia ser feito para sanar tais obstáculos?
11. O que a administração pública pode fazer para estimular o exercício do controle social?
12. Qual o papel da mídia e das entidades da sociedade civil no estímulo ao controle social?

ANEXOS

Anexo A – Página inicial do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal



Anexo B – Metodologia utilizada pelo Comitê de Transparência

O Índice de Transparência

O projeto tem como escopo o desenvolvimento de parâmetros de transparência orçamentária e métodos de avaliação objetivos, para a criação de índices relativos às unidades da federação. A seleção dos índices de transparência orçamentária leva em consideração pesquisas sobre parâmetros já adotados com base em metodologias existentes, no País e no exterior.

Com base nos parâmetros técnicos escolhidos, foram criados três índices:

- o Índice de Transparência dos Municípios (ITM)
- o Índice de Transparência dos Estados (ITE)
- o Índice de Transparência da União (ITU)

A compilação dos índices do Municípios e dos Estados permite a criação de um “ranking”, classificando as unidades da federação com maior ou menor grau de transparência.

O mesmo tempo foi criado ainda um terceiro índice específico para a União, em um primeiro momento somente abrangendo o Poder Executivo Federal.

Parâmetros de Transparência Orçamentária

Considerando os termos da Lei Complementar 131, bem como os critérios estabelecidos pelo Comitê de Transparência, são considerados transparentes, sob o ponto de vista da transparência orçamentária, os entes federativos que possuírem sites com as seguintes características:

1) Conteúdo – Pontuação máxima: 1.650, representando 60% do Índice

Disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, fácil acesso às classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, contratos e informações sobre os servidores públicos.

Compreende a fase de Execução Orçamentária os seguintes itens: dotação inicial (orçamento aprovado, sem remanejamentos), dotação autorizada (orçamento atualizado, incluindo créditos adicionais), valores empenhados (reserva em orçamento), valores liquidados (reconhecimento do serviço prestado ou da entrega do bem), restos a pagar pagos (pagamentos referentes a despesas contraídas em anos anteriores) e restos a pagar a pagar (dívidas de anos anteriores e ainda não

quitadas), valores pagos (fase em que a administração pública quita o débito contraído no exercício vigente) e o total desembolsado (valor global desembolsado, incluindo os valores pagos com o orçamento do exercício, acrescidos dos restos a pagar pagos).

Compreende a Classificação Orçamentária os seguintes itens: o órgão e a unidade gestora responsável pela despesa, a função (setor da despesa – ex: educação, transporte, saúde), subfunção (subdivisão da função – ex: assistência hospitalar, vigilância sanitária), programa (instrumento de organização da ação governamental, que visa alcançar os objetivos pretendidos), ação (conjunto de operações do qual resulta um produto – bem ou serviço – ofertado à sociedade), o subtítulo (localizador do gasto), categoria econômica (despesa corrente ou de capital), natureza da despesa (ex: investimentos, pessoal), modalidade de aplicação (ex: aplicação direta, entidade privada sem fins lucrativos, órgão público municipal), elemento (que define a natureza do gasto – ex: material de consumo, obras, imóveis), subelemento (ex: material de copa e cozinha, combustível, alimentos e bebidas) e fonte de recurso (ex: indenizações, royalties, contribuições sociais).

Compreende a Receita orçamentária os seguintes itens: órgão ou unidade gestora arrecadadora, origem da receita, tipo de receita, valor da previsão e valor arrecadado.

Compreende Contratos os seguintes itens: unidade gestora contratante, razão social da contratada, data de publicação, vigência, valor contratado, objeto, número do contrato, programa de trabalho, natureza da despesa e empenho.

Compreende Convênios os seguintes itens: número do convênio, órgão concedente e conveniente, responsável concedente e conveniente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, justificativa, situação (adimplente/inadimplente/concluído) e valores transferidos, da contrapartida e total pactuado.

Compreende o Detalhamento de Pessoal os seguintes itens; relação completa de cargos e funções, além da remuneração por posto de trabalho e salários.

2) Série Histórica e frequência de atualização – Pontuação máxima: 200, representando 7% do Índice

Disponibilização de séries históricas (entre um e cinco anos) e maior frequência possível na atualização das informações disponibilizadas (diária, semanal, mensal, etc.).

3) Usabilidade – Pontuação máxima: 900, representando 33% do Índice

Possibilidades de download dos dados para tratamentos específicos e comparações

estatísticas, possibilidade de consultas em diversas periodicidades (mensal, bimestral, trimestral, semestral e anual) e interação com os usuários, tornando possível o esclarecimento de eventuais dúvidas, por meio dos seguintes instrumentos: manual de navegação, glossário, perguntas frequentes e fale conosco por telefone e e-mail.

Cálculo do Índice de Transparência

A partir da somatória da pontuação de cada subitem dos três componentes, Conteúdo, Séries Históricas e Frequência de Atualização e Usabilidade tem-se as seguintes ponderações máximas:

- C = Conteúdo, cuja pontuação máxima = 1.650 pontos (60% do total)
- SH = Série Histórica e Frequência de Atualização, cuja pontuação máxima = 200 pontos (7% do total)
- U = Usabilidade, cuja pontuação máxima = 900 pontos (33% do total)

$C_{\text{máx}} + SH_{\text{máx}} + U_{\text{máx}} = 2.750$ pontos (100%) ou, em termos percentuais (Índice de Transparência)

$$C_{\text{max}} + SH_{\text{max}} + U_{\text{max}} = 1$$

Em termos mais formais o índice pode ser definido como:

Onde IT representa o Índice da Transparência, p_i é a nota obtida no item i (por exemplo, 50 pontos no item 1.1) e w_i é um fator de ponderação determinado pela pontuação máxima do item. Ou seja, o w_i do fator 1.1 será 0,04; do fator 1.2 será 0,20; e assim por diante.

Anexo C – Ranking elaborado pelo Comitê de Transparência

| | Ranking Geral | UF | Nota |
|-----|-----------------------------|-----------|-------------|
| 1º | EXECUTIVO FEDERAL | BR | 7.56 |
| 2º | SÃO PAULO (ESTADO) | SP | 6.96 |
| 3º | PERNAMBUCO (ESTADO) | PE | 6.91 |
| 4º | RIO GRANDE DO SUL (ESTADO) | RS | 6.29 |
| 5º | PARANÁ (ESTADO) | PR | 6.07 |
| 6º | MINAS GERAIS (ESTADO) | MG | 5.60 |
| 7º | SANTA CATARINA (ESTADO) | SC | 5.56 |
| 8º | RONDÔNIA (ESTADO) | RO | 5.38 |
| 9º | ESPÍRITO SANTO (ESTADO) | ES | 5.36 |
| 10º | AMAZONAS (ESTADO) | AM | 5.24 |
| | MARANHÃO (ESTADO) | MA | 5.24 |
| 11º | ALAGOAS (ESTADO) | AL | 5.20 |
| 12º | GOIÁS (ESTADO) | GO | 5.16 |
| 13º | RIO DE JANEIRO (ESTADO) | RJ | 5.09 |
| 14º | PARAÍBA (ESTADO) | PB | 5.07 |
| 15º | DISTRITO FEDERAL | DF | 4.80 |
| 16º | PARÁ (ESTADO) | PA | 4.65 |
| 17º | TOCANTINS (ESTADO) | TO | 4.62 |
| 18º | MATO GROSSO DO SUL (ESTADO) | MS | 4.44 |
| 19º | SERGIPE (ESTADO) | SE | 4.33 |
| 20º | CEARÁ (ESTADO) | CE | 4.18 |
| 21º | MATO GROSSO (ESTADO) | MT | 3.93 |
| 22º | AMAPÁ (ESTADO) | AP | 3.85 |
| 23º | ACRE (ESTADO) | AC | 3.82 |

Anexo D – Análise do Portal da Transparência do Executivo Federal



Executivo Federal

<http://www.transparencia.gov.br>

Nota = 7,56 Ranking Geral: 1º

ANÁLISE DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

USABILIDADE – 50% da pontuação máxima

O portal de transparência do governo federal possui todos os itens exigidos para a interação com o internauta, ou seja, Manual de Navegação, Glossário, Perguntas Frequentes e Fale Conosco por telefone e e-mail. Os telefones oferecidos pelo Portal remetem o internauta às secretarias e ministérios responsáveis pela informação original;

Não possibilita download completo do banco de dados;

Quanto à delimitação temporal das consultas, há dois tipos. Na seção “Informações Mensais”, a seleção é anual, ou seja, no acumulado. Já a consulta “informações Diárias”, a delimitação pode ser diária ou mensal, já que o usuário estabelece o período da consulta;

O conteúdo não se encontra em um único site, mas existe um link em “Rede de Transparência”, na página principal do portal, que remete aos portais de Compras e aos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disponíveis no Tesouro Nacional;

Nem todo o conteúdo está disponível em HTML. Exemplo disso é a consulta dos programas de governo, que são acessados somente mediante download da pesquisa;

É possível efetuar download em Excel de boa parte das consultas, exceto nas pesquisas que demonstram beneficiários do Bolsa Família, os favorecidos em “Gastos Diretos” e em “transferências de recursos”.

É possível formatar parcialmente as consultas, por meio de alguns filtros;

O portal enquadra-se no padrão ideal de URL - <http://transparencia.gov.br>.

SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO – 100% da pontuação máxima

De forma geral, disponibiliza informações a partir de 2001;

A atualização da consulta lançada em 27/05 (Informações Diárias e Receitas) é diária. As demais seções disponíveis no portal são atualizadas mensalmente, exceto a seção Convênio que é atualizada semanalmente.

CONTEÚDO – 86,7% da pontuação máxima

Possui todas as fases da execução orçamentária, desde a aprovação do orçamento até o pagamento efetuado. Contudo, as informações não estão agrupadas em um único lugar, encontram-se dispersas em diferentes consultas. Alguns dados constam apenas nos relatórios bimestrais da Lei de Responsabilidade Fiscal como, por exemplo, dotação inicial (orçamento aprovado, sem remanejamentos) e dotação autorizada (orçamento atualizado, incluindo créditos adicionais). Possui ainda, em um sistema informatizado, os valores empenhados (reservados em orçamento), valores liquidados (reconhecimento do serviço prestado ou da entrega do bem) e os valores pagos (fase em que a administração pública quita o débito contraído no exercício vigente), em forma de Ordem Bancária. Em outra consulta apresenta o total desembolsado, que é o valor global pago pelo governo federal, incluindo pagamentos referentes a despesas contraídas em anos anteriores, bem como os valores pagos com o orçamento do exercício;

Quanto à classificação orçamentária, que indica a origem, finalidade e objetivo da despesa, isto é, “para que” os recursos são gastos, o portal apresenta todas as informações exigidas pelo Índice de Transparência. Indica, por exemplo, o órgão e departamento responsável pela despesa, a função (o setor da despesa – ex: educação, transporte, saúde, etc.), subfunção (subdivisão da função – ex: assistência hospitalar, vigilância sanitária), o programa (instrumento de organização da ação governamental, que visa alcançar os objetivos pretendidos), a ação (conjunto de operações do qual resulta um produto – bem ou serviço – ofertado à sociedade) e o subtítulo (localizador do gasto). Os dados sobre programas, apesar de existentes, estão disponíveis apenas mediante download e tabulação, o que acaba por dificultar a compreensão das informações;

Além disso, apresenta outros dados sobre a despesa, como a categoria econômica (despesa corrente ou de capital), a natureza (investimentos, pessoal, etc.), modalidade de aplicação (aplicação direta, entidade privada sem fins lucrativos, órgão público municipal, etc.), o elemento (que define a natureza do gasto – ex: material de consumo, obras, imóveis, etc.) e o subelemento (material de copa e cozinha, combustível, alimentos e bebidas, etc.). Também apresenta a fonte que indica a origem do recurso (indenizações, royalties, contribuições sociais, etc.);

Apresenta todas as informações a respeito dos servidores do estado, em uma relação completa de cargos e funções, além da remuneração por posto de trabalho e salários. O salário, no entanto, não está vinculado ao nome dos servidores, o que seria o máximo de transparência.

O portal desce ao nível máximo de detalhamento do gasto, com as informações básicas exigidas para as Notas de Empenho – NE (documento que registra a reserva do recurso no orçamento). É possível identificar, por exemplo, o que será comprado, o preço e quem será o

fornecedor. O site oferece ainda a etapa seguinte à NE, que são as Ordens Bancárias – OB, (documento que registra a liberação do recurso empenhado para a conta do beneficiário). Em geral, nestes documentos consta a finalidade do gasto, revelando com detalhes os materiais comprados pela administração pública, bem como os serviços contratados. As pesquisas por empenho, liquidação e pagamento, no entanto, só podem ser feitas retroagindo a partir de maio de 2010;

Possui lista completa de beneficiários do pagamento;

O portal de compras do governo permite download dos editais de licitação na íntegra. No mesmo portal, é possível identificar o nome, CNPJs e lances oferecidos pelas empresas concorrentes do certame. É possível ainda obter quase todas as informações dos contratos firmados a partir dos procedimentos licitatórios, a exceção da Natureza da Despesa;

Possui informações sobre convênios, contratos de repasses e termos de parceria;

Possui todas as informações exigidas em Receita, como a previsão da receita e o valor da arrecadação.

Observações:

Há uma página específica para cada estado e município informando o repasse de verba federal. Nas páginas chamadas de “Transparência nos Estados e Municípios” está sendo criado um link que remete ao portal de transparência específico de cada ente federativo. Por enquanto, o usuário que deseja acompanhar, no Portal da Transparência, o repasse de recursos do governo federal para o seu estado é remetido a um link específico do portal de transparência do estado;

O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), apesar de não ser um conteúdo passível de pontuação, também é um dos pontos positivos do portal, já que possibilita ao cidadão conhecer as empresas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas;

No portal há uma página específica chamada “rede de transparência”, onde estão inseridos todos os sites da administração pública em âmbito federal, que disponibilizam informações sobre projetos e ações do Poder Executivo;

Não é possível conhecer o orçamento global (autorizado e pago) de um órgão federal como o Ministério da Educação, por exemplo, ou mesmo verificar a execução orçamentária dos programas de governo. Apenas a verificação do total desembolsado por programa é possível após o agrupamento das ações no Excel, portanto, mediante tabulação de dados;

Não é possível fazer o cruzamento pleno de informações, ou seja, relacionar, por exemplo, todos os recursos desembolsados em um programa específico a um determinado órgão (quanto foi desembolsado por um único ministério em um programa);

É possível ordenar, no próprio site, de que forma as informações devem ser apresentadas, ou seja, ao clicar no valor pago ao favorecido, é possível visualizar os pagamentos do maior para o menor;

O ComprasNet é de difícil navegação para o usuário comum e não possui linguagem cidadã.

Portal avaliado em:

01/06/2010, entre 09h30 e 12h00

Avaliação revisada em:

***03/07/2010, entre 11h00 e
12h00***

www.indicedetransparencia.org.br

**Julho de
2010**