REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

IBAM
Instituto Brasileiro de Administração Municipal

60 anos

MUNICÍPIOS

Revista de Administração Municipal – Municípios | IBAM | 2012 | Ano 58 | Nº 282 | ISSN 0034 - 7604

acesso à informação pública

ARTIGOS

Governança Pública
Lei de Acesso à Informação
Transparência
Observatório Cidadão de Piracicaba

E MAIS

Pareceres
Em Foco

Informação pública no mundo digital

Como os Governos Federal, Estaduais e Municipais estão se organizando para acessar e para disponibilizar informações a partir da Lei nº 12.527

Mauricio Lima – Jornalista

Há dois anos, o Brasil deu um grande passo para a consolidação do seu regime democrático. Em 18 de novembro de 2011, foi criada a Lei nº 12.527, que garante o acesso à informação sobre a gestão pública. Um marco significativo na democracia brasileira, que oferece aos cidadãos, à imprensa, às ONGs e às associações empresariais instrumentos para maior visibilidade de atos governamentais que até pouco tempo eram sigilosos e inacessíveis. Essa lei permite desburocratização da informação e dá transparência a informações de caráter público aos gastos públicos, a exemplo de arrecadação de tributos, de folhas de pagamento de servidores, de licitações, de investimentos públicos e de auditorias, entre outros.

Por sua vez, os Portais de Transparência têm o objetivo de apresentar ao cidadão de que forma os recursos públicos estão sendo utilizados. Criados nas esferas federal, estadual e municipal, estão disponíveis a todos os brasileiros. Dois anos ainda é pouco para dizer que a transparência vingou. E, embora se possa afirmar que esse é o caminho certo, especialistas ouvidos pela Revista de Administração Municipal – MUNICÍPIOS demonstram otimismo, porém sinalizam longo caminho ainda a prosseguir.

Controle da Gestão Pública

Na visão de Roberto Arraes, secretário da Controladoria-Geral do Município de Recife e do Portal da Transparência da Cidade, a Lei de Acesso à Informação (LAI) chega para transformar a Administração Pública, para abrir as "caixas pretas", para desburocratizar a informação e para dar mais transparência ao gasto público. Para ele, como consequência imediata para o Governo nota-se a obrigação de investimentos em tecnologia da informação e em processos que dão suporte à informação. "Com a LAI, a sociedade passa a receber informações diretamente da administração pública ou por intermédio da imprensa, o que amplia o seu alcance pela facilidade de acesso e, consequentemente, sua capacidade formadora de opinião. Mas, como em todo processo de mudança, o tempo contribui para aprimorá-lo e consolidá-lo, incrementando a participação popular na gestão pública, melhorando o controle do gasto público e auxiliando no combate à corrupção," define.

Ainda na avaliação de Arraes, o olhar mais acurado da sociedade vem exigindo cada vez mais qualidade e resultados por parte da Administração Pública. O conhecimento deta-

"A parceria Estado/população se consolida, o que leva em médio prazo a melhoras nos programas governamentais."

Roberto Arraes

"A sociedade está fazendo a sua parte, exigindo as informações disponíveis."

Levi de Mello

lhado dos atos de Governo, de custos e de processos de aquisição e de investimentos, dota a sociedade de uma capacidade crítica, capaz de aumentar a cobrança por resultados. "Se por um lado a sociedade passa a exigir mais, tornando mais árdua e mais instigante a tarefa da administração pública, por outro a mesma sociedade passa a ter uma visão melhor da necessidade e da importância da arrecadação de tributos, principal fonte de custeio e de investimentos públicos. A parceria Estado/população se consolida, o que leva em médio prazo a melhoras nos programas governamentais," complementa.

Para Levi de Mello, diretor de Assuntos Jurídicos e Disciplinares da Corregedoria Geral da Administração CGA (Casa Civil) do Governo de São Paulo, a sociedade brasileira ainda não se deu conta da utilidade do instrumento que lhe foi disponibilizado pela Lei de Acesso à Informação e a sua importância no controle da gestão pública. Ele esclarece que alguns órgãos públicos vêm enfrentando dificuldades diante da lei, por causa da resistência por parte de agentes públicos. Temendo divulgar informação sigilosa ou pessoal, eles acabam por restringir indevidamente o acesso a informações públicas. "Essas circunstâncias já eram esperadas, pois se tratando de uma mudança de cultura é normal a colidência das novas ideias e conceitos com aqueles já enraizados não apenas na sociedade civil como também no Poder Público. A sociedade está fazendo a sua parte, exigindo as informações disponíveis. E a administração pública, por seu turno, está buscando atender aos anseios dos cidadãos no que tange à transparência. É uma longa caminhada em prol da transparência", acrescenta.

Mudança de Cultura

Fábia dos Santos Sacco, presidente do Observatório Social de Maringá (OSM), entende que os avanços acontecem de forma paulatina e há a necessidade de uma profunda mudança de cultura para se sentir a efetividade da Lei de Acesso à Informação. Para ela, ainda há, por parte dos gestores públicos, o conceito arraigado no sentido de que após eleito o administrador não deve mais satisfação de seus atos à população. "Há uma tirania do poder e raros são os exemplos de administradores transparentes que facultam acesso às informações. Muitas vezes, é preciso buscar auxílio em outros poderes, como é o caso do Ministério Público e da Câmara de Vereadores, para se ter o efetivo cumprimento das disposições legais. Mas penso que isso é uma questão cultural que aos poucos vai cedendo espaço e não há mais como retroceder. A cada dia, temos mais cidadãos conscientes de seus direitos e exercendo sua cidadania."

Fábia ressalta ainda: "Hoje, diferentemente de outras épocas, a imprensa noticia casos de corrupção, de desvios e de desmandos na gestão da coisa pública, prestando relevantes serviços de esclarecimento, encorajando os cidadãos comuns a saírem da posição de meros espectadores, passivos".

Na opinião de Cláudio Weber Abramo, diretor executivo da Transparência Brasil, a mudança de cultura não ocorre de uma hora para a outra.

Para ele, não se pode esperar que, subitamente, porque existe um pedaço de papel no qual se escreve alguma coisa, os órgãos públicos passem a ser mais francos, mais diretos e mais rápidos na prestação da informação. "Isso não iria acontecer, não aconteceu e não vai acontecer. Embora a regulamentação em questão seja condição necessária para que ocorra melhor fluxo da informação, ela não é, de jeito nenhum, suficiente. Ou seja, a lei não garante que haverá transparência. Isso porque grande parte do processo de divulgação da informação pelo Estado depende da demanda, depende de quem pede. E quem é que precisa pedir essa informação? A imprensa, em primeiro lugar; em segundo, as ONGs, as academias e assim vai. Esses são os grandes consumidores de informação e é da ação desses protagonistas que depende a resposta do Estado, do poder público", elucida.

Pesquisa e Divulgação das Informações

Na apreciação de Daniel Beltran, vice-presidente da Associação dos Arquivistas do Estado do Rio de Janeiro, a nova lei pode identificar a elevação do nível de consciência sobre a importância da transparência, consolidando o conceito de que o sigilo é a exceção e não mais a regra. E isso se manifesta pela quantidade de solicitações de informações. "Em muitas discussões que ocorrem na sociedade sobre transparência no Estado, a LAI surge como elemento garantidor da transparência. Isso tem início mais fortemente em nível federal, que é responsável pela iniciativa, mas a tendência é de capilarizar por Estados e por Municípios", acredita.

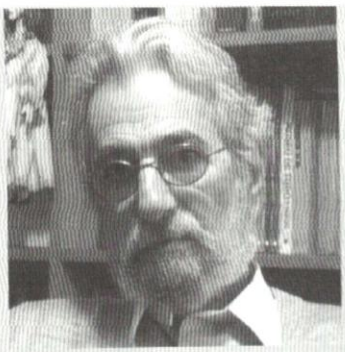
Como conhecedor do acesso final à documentação em arquivos físicos para consulta e para pesquisa, Daniel Beltran sustenta que muitas vezes o aumento no uso de informações dos arquivos acaba encoberto pelo fato de as solicitações entrarem e acabarem sendo registradas pelos Serviços de Informações ao Cidadão (SICs), que por sua vez coordenam o acesso às informações, muitas delas disponíveis nos arquivos das instituições. "Porém não há dúvida de que a ampliação de consciência do direito ao acesso provoca aumento em pesquisas realizadas diretamente nos arquivos públicos. O cidadão consciente de seu direito o faz valer."

Fábia dos Santos Sacco não acredita em aumento de procura por parte do cidadão, sem um processo de conscientização. No entanto, salienta que as informações muitas vezes, ainda que prestadas, não são claras e objetivas, não atendendo à finalidade da transparência. "Posso afirmar isso a partir de experiências que tenho tido à frente do Observatório Social de Maringá. Vezes há em que, em atendimento a pedido de informações, o que se vê são respostas evasivas, muitas vezes em nada relacionadas com os questionamentos feitos. Tal comportamento mostra, de certa forma, que tem havido por parte do gestor a preocupação com possíveis reflexos por eventual descumprimento da lei, mas que ainda há resistências no sentido de se cumprir a efetiva transparência."

Para o desenvolvimento dos trabalhos do Observatório, os setores que mais são demandados são as Secretarias da Saúde e da Educação, onde se concentram a análise dos procedimentos licitatórios por parte do Observatório. "E esses órgãos são os que recebem maiores fatias do orçamento público e, como a entidade

"Há uma tirania do poder e raros são os exemplos de administradores transparentes que facultam acesso às informações."

Fábia dos Santos Sacco



"A lei não garante que haverá transparência. Isso porque grande parte do processo de divulgação da informação pelo Estado depende da demanda, depende de quem pede."

Cláudio Weber Abramo

não tem pessoal suficiente para acompanhar todos os procedimentos licitatórios abertos pelo Município, passou a priorizar algumas áreas", consolida Fábia dos Santos Sacco.

Transparências Ativas e Passivas

Pensando em acesso à informação, é sabido que, no caso da transparência ativa, a divulgação dos dados ocorre por iniciativa do Poder Público, independentemente de solicitação. Na transparência passiva, as informações são disponibilizadas de acordo com os pedidos da sociedade.

Segundo Cláudio Weber Abramo, muitas vezes os Municípios não têm tendência a nenhuma direção, no que diz respeito à transparência. "É claro que não são todos, mas a maioria não tem nenhuma disposição para divulgar informações, seja do ponto de vista ativo – colocando na internet uma base de dados a respeito de vários aspectos da administração –, seja do ponto de vvista passivo, respondendo demandas.

Já Roberto Arraes aclara que a transparência ativa deve ser cada vez mais enriquecida para que as informações se tornem disponíveis o mais rapidamente possível e atendam a maioria dos anseios da população. Como são infinitas as possibilidades de informações, é imprescindível ser criativo, claro e objetivo na apresentação dos portais, permitindo interação e liberdade na formulação das consultas. Por outro lado, Arraes chama a atenção: como não se pode prever todas as informações almejadas, surge a necessidade da transparência passiva, o atendimento de demandas não previstas no portal. "A ideia é que o leque de informações demonstrado no portal se redimensione ou se reforme à medida que se perceba a frequência de informações repetidas solicitadas por meio da transparência passiva", assegura. "No que diz respeito ao Portal da Transparência do Recife, nossos sistemas acusam indubitavelmente maior tendência de acesso às informações por intermédio da transparência ativa (visitas ao site do portal) do que da transparência passiva."

Na visão de Daniel Beltran, a transparência ativa é uma busca pela redução do esforço do Estado em atender às demandas do cidadão pela informação. Estabelece-se um rol de questões tidas como de alta demanda, entre as quais licitações, despesas, auditorias, contratos e convênios, e se coloca voluntariamente à disposição no sítio eletrônico do órgão. Desta forma, o atendimento às demandas que não estão nesse grande grupo fica reduzido, viabilizando-o inclusive ao cidadão. Na sua essência, não existe diferença entre transparência ativa e passiva. "A tendência é que os órgãos que identifiquem demandas por determinados grupos de informação passem a colocar tal informação em seu portal eletrônico, complementando a lista de informações disponíveis de forma ativa ao cidadão."

Os Desafios dos Municípios

"Os Municípios de maneira geral enfrentam dificuldades para dar cabo das disposições que

tratam da transparência das informações públicas. É difícil comparar os Municípios brasileiros, mesmo no âmbito de um único Estado, dadas as diversidades culturais e estruturais que envolvem a administração de cada um daqueles entes", explica Levi de Mello. E acrescenta: "Para aqueles que, tal qual o Estado de São Paulo, já destinavam atenção especial às informações, com política de guarda adequada à legislação vigente, o acesso por parte da população enfrenta menos obstáculos, dada a facilidade na localização da informação e sua consequente disponibilidade."

Sandra Marinho, corregedora de Assuntos Jurídicos e Disciplinares da CGA, do Governo de São Paulo, afirma que, embora o programa Transparência Paulista esteja aberto a qualquer Município, o foco principal, no início da sua implantação, foram os 522 Municípios que possuem até 50 mil habitantes. Uma das primeiras iniciativas do grupo de trabalho foi realizar uma pesquisa junto a eles, viabilizada pela Fundação Seade, com ao apoio do Tribunal de Contas do Estado. O resultado apontou que 67% desses entes não possuíam Portal da Transparência e não estavam atendendo às exigências da Lei Complementar nº 131/2009. "Até o dia 19 de junho, 252 municípios aderiram ao programa, mediante convênio com o Governo do Estado de São Paulo, e foram desenvolvidos 232 portais. A diferença refere-se aos municípios com mais de 50 mil habitantes, cujos portais estão em desenvolvimento, tendo em vista que priorizamos no primeiro momento os menores, em função da data limite de 27 de maio para adequação à LC 131/2009."

O programa consiste, também, em amplas ações de capacitação dos Municípios, mesmo para os que não aderiram ao Portal da Transparência e independentemente da densidade populacional. "Outro aspecto positivo do programa Transparência Paulista foi a experiência vivenciada no trabalho conjunto, envolvendo representantes de diversos órgãos estaduais, cada qual no seu âmbito de competência, mas unidos pelo objetivo comum de fomentar a cultura da transparência e do acesso à informação nos Municípios. Não seria possível alcançar resultados em tão pouco espaço de tempo senão pelo trabalho integrado da Casa Civil, da Corregedoria Geral da Administração, do Conselho de Transparência da Administração Pública, das Secretarias de Gestão Pública, da Fazenda de Planejamento e Desenvolvimento Regional, das Fundações Seade, Cepam e Fundap, da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo", conclui Sandra Marinho.

Portais de Transparência

Otimista, Cláudio Weber Abramo sinaliza que a disponibilidade da informação aumenta sistematicamente na esfera federal, muito nitidamente, e nos três poderes, não somente no Executivo como também no Legislativo e no Judiciário. "A quantidade e a qualidade das informações veiculadas aumentaram bastante. Nos Estados mais ricos, isso acontece nos Estados mais ricos; nos mais pobres não acontece. E nos Municípios com mais dificuldade."

"Em muitas discussões que ocorrem na sociedade sobre transparência no Estado, a LAI surge como elemento garantidor da transparência."

Daniel Beltran

"Até o dia 19 de junho, 252 municípios aderiram ao programa, mediante convênio com o Governo do Estado de São Paulo, e foram desenvolvidos 232 portais."

Sandra Marinho

A experiência de Recife

De acordo com Roberto Arraes, o Portal de Recife soma-se a outros portais, como o do Estado de Pernambuco e o do Governo Federal. A Administração Pública, em suas três esferas, apresenta à sociedade a prestação de contas do conjunto de sua obra. "O cidadão pode checar e cruzar informações, comparar desempenhos, custos e analisar a qualidade da gestão. Nosso objetivo vai além do aspecto legal e impositivo da transparência: busca contribuir para o aprimoramento da visão crítica da sociedade sobre a gestão governamental. Com essa finalidade, Recife disponibiliza todos os gastos públicos em tempo real, em todos os níveis de classificação da despesa, de salários de servidores à lista de credores do município, demonstrando o valor, a data e o serviço prestado." E lembrou ainda que transparência total diz respeito às suas receitas, suas metas orçamentárias, seus convênios, seus contratos, seus dados contábeis e seus demonstrativos fiscais.

A Experiência de Maringá

Na avaliação de Fábia dos Santos Sacco, o Observatório Social de Maringá alcançou expressivos resultados na melhora de gestão. "A grande importância do Observatório é servir, não como modelo, mas como inspiração para as pessoas, fazendo crer que é possível alcançar resultados efetivos e expressivos com o envolvimento de cidadãos comuns na gestão da coisa pública."

Fábia dos Santos Sacco vai ainda mais longe: "Não basta que a sociedade saia em passeata para bradar o inconformismo ou a indignação com os desmandos provenientes da corrupção. É preciso que realizemos ações efetivas que tragam resultados práticos, seja na educação cidadã de nossos jovens, ensinando a importância do voto, a função social e o destino dos tributos, seja na prática da fiscalização dos gastos públicos, da atuação dos vereadores e do cumprimento das propostas de campanha pelos gestores".

A experiência de São Paulo

No caso do Estado de São Paulo, o Portal da Transparência foi eleito, pela segunda vez consecutiva, como o melhor no Índice de Transparência elaborado pela ONG Contas Abertas, sediada em Brasília (DF). "A sociedade também vem descobrindo que a internet facilita o acesso a informações, sendo certo que o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC-SP), disponível no endereço eletrônico www.sic.sp.gov.br, ultrapassou, neste mês de março de 2013, a marca dos dez mil pedidos de acesso apreciados", sublinhou Levi de Mello. O Portal da Transparência foi honrado com o Prêmio TI & Governo 2012, conferido pela Fórum Editorial.