



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



SILVIA FONSECA


**O PORTAL TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DA GESTÃO
PÚBLICA: O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES COMO COROLÁRIO DA
ÉTICA PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

SILVIA FONSECA



**O PORTAL TRANSPARÊNCIA COMO FERRAMENTA DA GESTÃO
PÚBLICA: O ACESSO ÀS INFORMAÇÕES COMO COROLÁRIO DA
ÉTICA PÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Giovanna Pezarico

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

O Portal Transparência como ferramenta da gestão pública: o acesso às informações como corolário da ética pública

Por

Silvia Fonseca

Esta monografia foi apresentada às 22:00h do dia 24 de outubro de 2014 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof.^a Dr.^a Giovanna Pezarico
UTFPR – Câmpus Pato Branco
(orientadora)

Prof. Me. Herus Pontes
UTFPR – Câmpus Pato Branco

Prof. Dr. Neimar Follmann
UTFPR – Câmpus Pato Branco

Dedico este trabalho ao meu pai, João Batista da Fonseca Junior, que incentivou e participou com fervor de toda minha jornada em busca de conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus que guiou meus passos e me permitiu chegar até aqui.

Aos meus pais, João e Nezilda, que cuidaram com tanto zelo da minha educação e fomentaram em mim a força e a fé necessárias para permanecer na caminhada e não desistir ante os obstáculos.

Ao meu esposo, Moisés, pela paciência e ajuda para que eu pudesse realizar meu sonho agindo como um verdadeiro companheiro.

À minha orientadora professora Giovanna Pezarico, por ter me aceito como sua orientanda e ter dedicado seu tempo cuidando para que o melhor fosse realizado.

Agradeço aos professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, que dividiram o saber deles sem egoísmo.

Aos colegas de sala que dividiram momentos de alegria e tristeza, mas que acima de tudo impulsionaram uns aos outros rumo ao sucesso.

A todos, meus sinceros agradecimentos!

É muito melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.

(THEODORE ROOSEVELT)

RESUMO

FONSECA, Silvia. O Portal Transparência como ferramenta da gestão pública: o acesso às informações como corolário da ética pública. 2013. 44 f. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

O objetivo deste trabalho é esclarecer alguns pontos relevantes acerca do tema apresentado, isto porque, programas relacionados à transparência governamental são ferramentas da atualidade e estão sendo muito utilizadas com o objetivo de consolidar uma maior participação popular e fortalecimento da democracia, bem como, possibilitar a fiscalização sobre como os recursos estão sendo empregados. Assim, o que se pretende é discorrer sobre a transparência na gestão pública de forma ampla e também tratar do Portal Transparência como corolário da ética pública, a fim de propiciar uma reflexão científica se o acesso às informações aos cidadãos serve também como apoio para uma gestão pública mais qualificada e ética.

Palavras-chave: Transparência. Portal Transparência. Ética Pública.

ABSTRACT

FONSECA, Silvia. The Transparency Portal as a tool of public management: access to information as a corollary of public ethics. 2013. 44 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

The objective of this study is to clarify some relevant points about the topic presented, because it related to government transparency programs are tools nowadays and are being widely used with the aim of consolidating greater popular participation and strengthening of democracy, as well as enable oversight over how resources are being employed. Thus, the aim is to discuss transparency in public administration broadly and also treat the Transparency Portal as a corollary of public ethics, in order to provide a scientific reflection access to information to citizens also serves as support for management more skilled and ethical public.

Keywords: Transparency. Transparency Portal. Public Ethics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotografia 1 – Dados do Portal online do Governo Federal.....	19
Fotografia 2 – Portal online do Governo Federal.....	27
Tabela 1 - Dados do Portal online do Governo Federal.....	32
Gráfico 1 – Total de visitas por ano no Portal da Transparência.....	35
Gráfico 2 – Média mensal de visitas por ano no Portal da Transparência.....	36
Tabela 2 – Estatística de Acesso no Portal da Transparência – 2004 a 2014.....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 JUSTIFICATIVA	11
2 OBJETIVOS	13
2.1 OBJETIVO GERAL	13
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
3.1 A TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
3.2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	17
3.2.1 Origens e trajetória	20
3.2.2 Fundamentos	23
3.2.3 Percepções sobre as dinâmicas geradas pelo Portal da Transparência	24
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	28
4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	28
4.2 LOCAL DA PESQUISA	29
4.4 COLETA DOS DADOS	30
4.5 ANÁLISE DOS DADOS	30
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	32
6 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Primeiramente é de suma importância ressaltar as grandes transformações que ocorreram ao longo das duas últimas décadas, principalmente no que diz respeito à Era Digital, visto que, houve uma crescente popularização das informações que antes ficavam ao alcance de poucos, o que acarretou transformações em todos os campos, inclusive, na área governamental, com implicações consistentes para a Administração Pública.

Anterior a isso, destaca-se que o acesso às informações é direito de todo o cidadão resultante do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, visto que dispõe: “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”. Isto posto, nota-se que ainda que seja um instrumento para a modernização da gestão pública e produza uma maior eficiência para o governo, a intenção do legislador nesse artigo foi assegurar o acesso do cidadão às informações, não se atentando somente aos casos relacionados à transparência na gestão pública.

Conforme disposto, tais transformações ocorridas ao longo dos últimos anos dinamizaram reflexos em diversas áreas, logo, o governo também precisou se atualizar em relação a sua eficiência. Como se isso não bastasse, os cidadãos se atentaram para o fato de que muito pouco era posto ao seu alcance uma vez que praticamente não se via esclarecimentos de como os recursos públicos estavam sendo empregados impossibilitando um maior controle social.

Assim, a transparência das contas públicas ficou carente de exposição para uma maior participação popular e fortalecimento da democracia, surgindo através disso um desafio atrelado à necessidade de que o governo atendesse a essa demanda através de uma política pública diferenciada, a transparência na gestão pública.

Ante o exposto, gestão pública responsável virou sinônimo de transparência e publicidade e neste ponto, é imprescindível ressaltar que, não basta que as informações sejam jogadas aos cidadãos de qualquer forma e por qualquer meio, isto porque, para que efetivamente seja praticada a transparência é necessário que

haja a compreensão da outra parte em relação ao que esta no seu alcance. Assim, é essencial que sua linguagem seja acessível e de fácil entendimento priorizando a clareza e a objetividade.

Não menos importante é destacar que a transparência pública pode ser transformada numa via de mão dupla, haja vista que essa publicização das informações traz resultados positivos para os governantes e os governados, pois, a transparência tem sido apontada como instrumento capaz de propiciar uma gestão menos corrupta e com maior apoio popular, e é neste ponto do trabalho que lançamos mão de outro foco trazendo a transparência como corolário da ética pública através, por exemplo, do Portal Transparência que traz uma série de informações que podem ser consultadas de forma dinâmica ou em relatórios consolidados permitindo acesso rápido e claro de documentos, dados relacionados a compras, contratos, licitações, despesas com pessoal, gastos com diárias e passagens, previsão orçamentária, aplicação dos recursos financeiros, servidores, diferenciando-se em seu conteúdo haja vista que o Portal pode estar relacionado a órgãos distintos e cada qual tem a necessidade de transparecer algo em específico.

Por fim, o pretendido é agregar ao conhecimento de quem possa interessar, até que ponto o Portal Transparência tem alcançado os seus objetivos como um corolário da ética pública? Ou seja, o acesso às informações serve também como apoio para uma gestão pública mais qualificada e ética? É o que veremos no decorrer dessa pesquisa científica.

Para tanto, o presente estudo está estruturado a partir dos seguintes capítulos: a transparência no contexto dos princípios da Administração Pública; o Portal da Transparência através das origens e trajetórias, fundamentos e percepções sobre as dinâmicas geradas pelo Portal.

Com base no exposto, a presente monografia está estruturada da seguinte forma: inicialmente são apresentadas as justificativas e a contextualização do estudo, bem como os objetivos. Logo a seguir se discute os principais conceitos sobre a temática proposta, essenciais para a análise. Da mesma forma, apresenta-se os procedimentos metodológicos que nortearão a coleta e posterior análise dos dados com base na revisão da literatura apresentada.

1.1 JUSTIFICATIVA

Deve-se destacar que essa proposta de pesquisa é atual e que alguns argumentos refletem a importância dessa abordagem e justificam a sua escolha, isto porque, o gestor público passou a ter necessidade de passar maior confiabilidade aos cidadãos e em contrapartida os cidadãos ficaram mais interessados em participar da tomada de decisões, bem como, tomarem conhecimento sobre onde, como e porquê os recursos arrecadados estão sendo empregados de determinada maneira, ou seja, a qualidade de como tudo esta sendo realizado dentro do campo governamental.

Ainda, é necessário tratar como as informações estão sendo repassadas e se são de fácil entendimento possibilitando maior participação popular.

Por fim, a justificativa mais plausível é analisar e mensurar se os objetivos do Portal Transparência estão sendo alcançados e se o mesmo além de trazer acesso mais amplo aos cidadãos também serve como apoio para uma gestão pública de maior qualidade.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as implicações do Portal Transparência no contexto do acesso à informação e a sua participação no contexto da Administração Pública.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar se através do Portal Transparência o acesso à informação ficou mais claro e acessível aos cidadãos;
- Analisar se com a implementação do Portal houve maior participação da população fiscalizando como os recursos públicos foram empregados;
- Analisar se o Portal Transparência além de acesso mais amplo aos cidadãos também serviu como apoio para uma gestão pública mais qualificada e ética.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 A TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme dispõe Alves (2009), é sabido que a administração pública é regida por quatro princípios que foram consolidados através da Constituição Federal de 1988: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, ainda, através da Emenda Constitucional nº 19 o princípio da eficiência foi acrescentado.

Sucintamente, observando o princípio da legalidade, tem-se ainda os dizeres de Alves (2009, p. 1),

Enquanto o cidadão comum pode fazer tudo o que a lei não proíbe, o agente público somente pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Frequentemente vê-se uma autoridade tomando uma decisão polêmica, fundamentada no raciocínio de que nenhuma lei o proíbe. A questão, todavia, deve ser examinada sob outra ótica: há alguma lei que a autoriza?

Ante o exposto nota-se que a legalidade diz respeito à obediência às leis.

Em outras palavras, pode-se dispor como sendo diversa à obediência à lei no campo do Direito Público e do Direito Privado. No Direito Privado, é possível que as partes façam tudo que a lei não proíbe, ou seja, suas ações observam seus interesses; já no Direito Público, há uma relação de subordinação perante a lei, assim, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar ou determinar.

Partindo para o princípio da moralidade, de acordo com os estudos de Lopes (1993), deve-se destacar que não há na doutrina consenso sobre o princípio da moralidade administrativa no que diz respeito a sua aceitação, isto porque, alguns acreditam que há uma imprecisão do conceito de moral administrativa, sendo este vago, e para outros, a noção de moralidade estaria submersa no conceito de legalidade.

Nota-se um princípio amplamente subjetivo e com grande reflexão no campo filosófico, não cabendo aqui um aprofundamento, mas uma conceituação rasa. Para tanto, Marinela (2005) auxilia para a formação de uma conceituação sucinta, a de que o administrador público, no exercício de sua função, deve resguardar a boa

conduta ética, honesta, onde padrões éticos, de lealdade e boa-fé devem ser observados assegurando a administração desejável, é o suficiente para ir adiante com o próximo princípio apontando, o da impessoalidade.

Para ilustrar, o STF consolidou a seguinte decisão:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada a observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

Para Alves (2009), o princípio da impessoalidade está atrelado à finalidade da administração pública que é atender aos interesses comuns da sociedade. Assim, para atingir a finalidade, o agente público não deve adotar critérios pessoais devendo ser impessoal, já que não é adequado que o agente cuide de seus próprios interesses ou de um conjunto de pessoas próximas, pois não se trata de interesse comum e agindo assim está na contramão da impessoalidade. Logo, o administrador público deve estar afinado com as condições do cargo que ocupa e respaldar seus atos dentro do que é legal e admissível, já que a falta da impessoalidade afasta a administração pública de sua finalidade básica, buscar o bem comum incansavelmente.

Sob outra perspectiva, mas ainda sobre o princípio da impessoalidade, este princípio estabelece que os atos públicos não devem apresentar marca pessoal do administrador, tendo em vista que os atos do administrador são necessariamente sim da administração e não próprios, devendo todas as realizações serem atribuídas ao ente estatal que o promove. Em suma, os atos ainda que sejam praticados pelo agente não são dele, mas sim da administração, sendo desta tudo que o agente emana quando no exercício de suas atribuições.

Com o foco voltado para o princípio da eficiência, conforme foi dito anteriormente, este foi consolidado como princípio através da Emenda Constitucional nº 19. A fim de dar início vejamos os dizeres de Alexandre de Moraes (1999, p. 30):

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.

Em verdade o princípio da eficiência pode ser considerado um princípio de ordem moral, tendo em vista que o serviço público só irá alcançar um resultado completamente satisfatório se os agentes cumprirem a lei, atuarem com moralidade e impessoalidade e publicarem os seus atos, sendo que o mais importante para que haja eficiência é o retorno positivo a favor da coletividade. Interpretando Alves (2009), não basta que todos os passos sejam dados em conformidade com os demais princípios se não for alcançado algo em prol do bem comum, haja vista que cuidando de interesses que se distanciem da coletividade não há que se falar em eficiência, já que não pode haver eficiência relacionada à administração pública sem que a coletividade esteja sendo alcançada pela finalidade.

Destaca-se ainda, com a finalidade de tornar nossa síntese mais completa, que o princípio da eficiência apresenta dois aspectos. O primeiro relacionado à atuação do agente público, isto porque, deste prestador do serviço público se espera o melhor desempenho possível no exercício de suas atribuições, já o segundo aspecto está condicionado ao modo organizacional, estrutural e disciplinar da Administração Pública, sendo que ambos os aspectos privilegiam que os melhores resultados sejam atingidos na prestação do serviço público.

A efetividade deste princípio só é possível através da participação e fiscalização popular, visto que são eles que possuem legitimidade para exigir boa prestação e qualidade dos serviços através da Administração Pública.

Ainda, considerando as palavras de Alves (2009) para formação desse entendimento, é claro que a obtenção de um quadro favorável em relação à eficiência se relaciona com o agente público através de sua prestação de serviço, como já foi dito, no entanto, destaca-se que essa eficiência também necessita de boa parte no empreendimento na própria Administração, uma vez que é está que force as condições, os meios para que o agente trabalhe em busca do bem comum e que é a própria Administração que define como o sistema se dará, sendo o agente mero cumpridor daquilo que for estabelecido, além da estrutura, burocratização – tornando o sistema mais ágil e mais produtivo de acordo com o proposto.

Entendimento este compartilhado nos seguintes dizeres, “Por conta desse princípio, a máquina administrativa deve funcionar voltada à produção de resultados. O inferno da burocracia, que se esgota em si, não tem mais espaço na Administração Pública do século XXI” (ALVES, 2009, p.1).

Intencionalmente por último, mas não menos importante, há de se destacar o princípio da publicidade.

Em regra, os atos administrativos são públicos, sendo tratado em caráter excepcional aquilo que é realizado sob a perspectiva do sigilo. É relevante observar que no serviço público sigilo não pode ser considerado sinônimo de secreto, isto porque, o sigilo em si seria um ato de prudência e de resguardo, de tal forma que o sigilo relacionado a determinados assuntos ou atos não se estende a todos, mas sim a alguns, logo, aquelas pessoas que tem direito e que tem interesse legítimo não podem ver suprimido seu direito de publicidade, conforme Alves (2009) também trata em seu trabalho.

A aplicação do princípio da publicidade deve resguardar e preservar a intimidade e o sigilo nos limites da lei, mas sem suprimir a eficiência dos atos administrativos, sendo possível a participação da sociedade acompanhando os atos de gestão, criando-se dessa forma, uma via de mão dupla onde a sociedade de forma consciente fiscaliza e zela pela organicidade da administração pública e, do outro lado, a administração pública que fica condicionada a realizar suas ações buscando-se o bem comum, visto que suas práticas estarão a mercê do olhar consciente do cidadão.

A publicidade, portanto, tem o condão de evidenciar a objetivação da aplicação dos princípios constitucionais da administração pública, dando a necessária noção de transparência na condução da coisa pública exigida pela sociedade.

3.2 O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Tendo em vista tudo que foi trazido até aqui e considerando que o Portal da Transparência é a ferramenta motivadora de toda a análise, é de grande valia destacar o que pode ser encontrado no Portal, vejamos:

- Informações sobre Transferências de Recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão).
- Informações sobre Gastos Diretos do Governo Federal: contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal.
- Informações diárias sobre a execução orçamentária e financeira das com dados detalhados e diariamente atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas. O cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra: empenho, liquidação e pagamento.
- Informações sobre Receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente.
- Informações sobre Convênios registrados no SIAFI e no SICONV firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996.
- Informações sobre a lista de Empresas Sancionadas 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.
- Informações sobre Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem Páginas de Transparência Pública próprias
- Informações sobre Participação e Controle Social.
- Informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência.
- Páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014).

Observa-se que a gama de informações no Portal é considerável e que o controle social pode ser praticado com facilidade através de um simples “clique”.

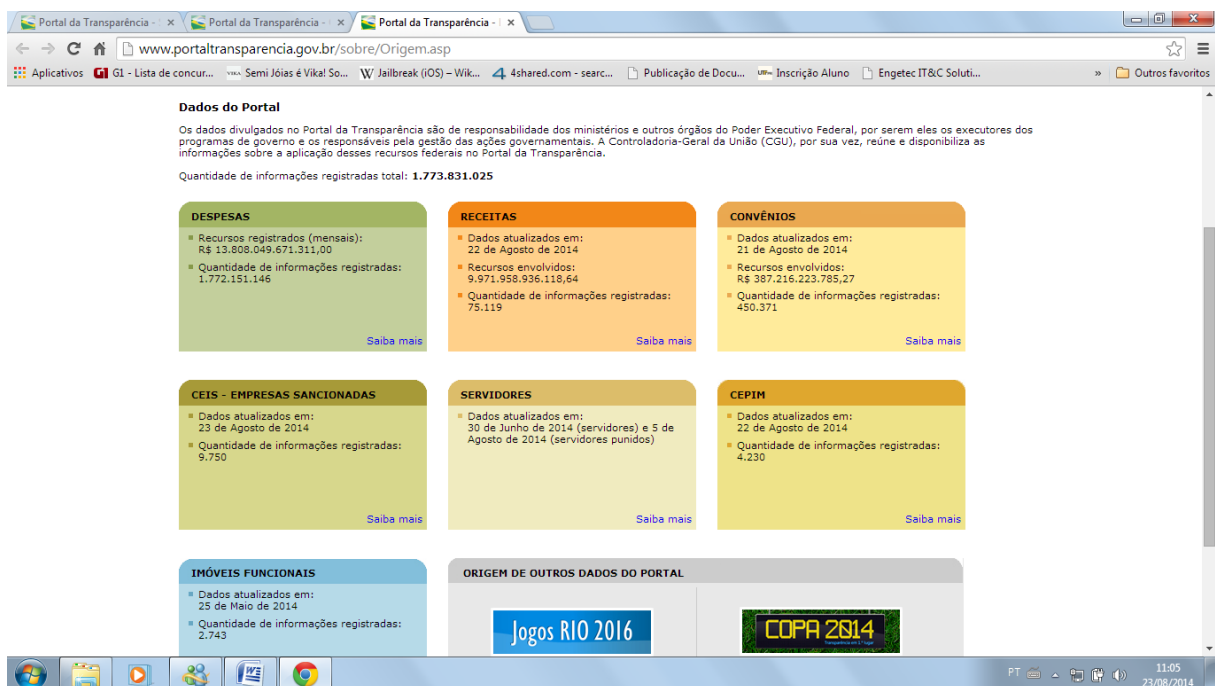
Ainda, com a finalidade de facilitar as consultas foi criado o “Manual Prático do Portal da Transparência do Governo Federal”, assim, através de uma orientação básica e rápida é possível que o cidadão consiga fazer o acesso das informações disponíveis para consulta, ou seja, o manual também deve ser considerado ferramenta essencial para o que o Portal consiga efetivar os seus propósitos, visto que tomar conhecimentos de como os recursos públicos estão sendo empregados é o objetivo do Portal.

Dessa forma, há que se dar ênfase ao que dispõe a Controladoria-Geral da União,

Por meio deste manual passo-a-passo, o internauta recebe instruções simples e ilustradas sobre cada modalidade de consulta existente no Portal da Transparência do Governo Federal. Além disso, o Manual disponibiliza informações detalhadas de todas as seções do Portal tais como “Participação e Controle Social”, “Fale Conosco”, “Aprenda Mais”, “Perguntas Frequentes”, “Rede de Transparência” e cadastramento no sistema de mala direta para receber informações sobre novas liberações de recursos a um município.

Com a publicação, a Controladoria-Geral da União busca facilitar o uso do Portal da Transparência do Governo Federal e sanar parte das dúvidas geradas pelos navegantes do site, contribuindo, para um controle social mais efetivo dos gastos públicos.

Não menos importante é o destaque abaixo relacionado aos dados disponíveis no Portal através da imagem que segue.



Fotografia 1 – Dados do Portal online do Governo Federal

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Origem.asp>

Nessa fotografia é possível visualizar os dados do Portal relativos as principais categorias que são atualizadas constantemente com informações básicas de interesse de todos os cidadãos, ressalta-se que posteriormente e em tópico oportuno serão realizadas definições e análises relativas a essas categorias.

3.2.1 Origens e trajetória

Primeiramente, interpretando e considerando as palavras de Prado (2004), cabe ressaltar a crescente mudança produzida com a Era da Informação que ocorreu nas duas últimas décadas, isto porque, a internet popularizou informações que antes ficavam restritas a pequenos grupos ocorrendo uma revolução no que diz respeito à informação. Com toda a facilidade que a internet proporcionou se produziu rapidez, facilidade de acesso e disponibilidade que antes não existiam e ante esse contexto social os governos também sentiram a necessidade de se adequar a essa nova Era da Informação, a Era Digital. Assim, no que diz respeito as transformações ocorridas em relação aos governos e a utilização da internet como meio de divulgação, foram criados portais eletrônicos que permitem aos interessados a coleta de dados e informações de interesse público, bem como a disponibilizam de serviços on-line.

Ainda sobre essa vertente e ante a perspectiva de Prado (2004), considerando a democracia representativa consolidada que se vive, cabe ao governo dar cada vez mais dar – propiciar – visibilidade não somente aos seus próprios atos, mas também às informações relativas à administração pública, é e sobre essa ótica que foram criados os portais já mencionados, dando ênfase ao Portal Transparência a qual será objeto de estudo.

Otávio Prado (2004, p. 21) nos ensina em seu estudo científico que,

O governo eletrônico surge em meio a um contexto amplo, caracterizado de um lado pelos movimentos de reforma do Estado e emergência de temas como *accountability* e transparência, e, de outro, pelo surgimento de novas tecnologias na área da informática que permitiram a criação de sistemas de informação mais abrangentes, assim como o desenvolvimento vertiginoso da microinformática e da internet.

O desenvolvimento tecnológico deu origem à Era da Informação, e esta surgiu contemporaneamente à reforma do Estado, o que explica ainda que em parte a junção dessa dupla promovendo avanços consideráveis com reflexos positivos na democracia através da participação popular, principalmente, através do controle social.

A expressão controle social, surgiu e ganhou força após a redemocratização do País e da estabilidade econômica. Através do controle social pretende-se garantir que melhores serviços sejam prestados pelo setor público e melhor qualidade de vida à população, pois, a partir do momento em que o Estado permite que os gastos governamentais sejam fiscalizados ele fomenta o controle social e promove a cidadania e a crença de que os recursos estão sendo empregados com responsabilidade e inteligência, ou seja, comentando a ideia de Lúcio Evangelista (2010), o controle social promove sentimento de satisfação nos cidadãos, isto porque, conseguem com efetividade participar das atividades realizadas, não ficando somente à mercê das vontades daqueles que são os detentores do poder regularmente estabelecido através da eleição.

A Lei 12.527/2011 foi promulgada no dia 18.11.2011, e se trata da Lei de Acesso à Informação, ou seja, ela vem regulamentar e fixar o dever do Estado em fornecer informações públicas aos cidadãos, sendo que duas são as possibilidades de fornecimento de informações, são elas: a primeira se trata da ativa, onde o Estado tem o dever de através de suas páginas eletrônicas - seja dos órgãos ou repartições - de disponibilizar informações úteis e de interesse da população; já a segunda é denominada de passiva, que é quando uma informação é fornecida através de pedido processual administrativo realizado somente pelo interessado, ou seja, essa informação não é repassada a toda sociedade, mas somente a quem se destina, logo, comentando Silveira (2013), pode-se notar que não há uma única forma da informação ser transmitida e que se deve levar em consideração se a população como um todo é parte interessada na informação que será transmitida ou somente um único indivíduo.

Ainda segundo Silveira (2013), e mais detalhadamente, é importante destacar que essa abertura dos dados de modo espontâneo pode se efetivar de dois modos distintos, quais sejam: em ambiente virtual, onde as informações são colocadas ao alcance dos interessados em suas páginas eletrônicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dos Tribunais de Contas e Ministério Público (art. 8.º, § 2.º, da Lei 12.527/2011), ou no próprio ambiente físico, observando com isso a finalidade de atender, orientar e informar o cidadão quanto ao acesso às informações (art. 9.º, I, da Lei 12.527/2011).

Não menos importante é compreender e esclarecer Silveira (2013) mais uma vez dispondo que, os sujeitos passivos da obrigação de abrir os dados públicos e a

quem a Lei de Acesso à Informação se relaciona são todos os agentes públicos, abrangendo todos os servidores públicos, concursados ou em cargos comissionados, todos os agentes políticos e aqueles que, por qualquer natureza de vínculo com órgãos ou entidades públicas detenham a guarda de informações públicas, em todos os entes federativos, em todos os poderes e órgãos públicos ou privados que prestem serviço público ou detentores de informações de caráter público, vislumbrando-se assim a amplitude que a Lei de Acesso à Informação trouxe – seja em relação aos sujeitos envolvidos ou aos órgãos envolvidos.

Em verdade, ainda usando o material de Silveira (2013), o que se pretende com regulamentação através da lei é concretizar o acesso à informação, visto que se trata de direito fundamental, e através da publicização, a transparência e a democracia são observadas, já que o Estado apenas detém a guarda da informação - sendo o sigilo exceção e não regra.

Conforme o exposto nota-se que a lei deu respaldo e o Portal Transparência foi a ferramenta utilizada para haver participação social através de um instrumento de legitimação e dessa forma possibilitando uma reaproximação entre o Poder Público e a sociedade.

Em relação à origem, cabe anotar que:

A importância crescente do princípio da transparência para a realização do Estado constitucional democrático se deve, de uma parte, ao impacto das novas tecnologias de informação na cultura de comunicação e de formação da opinião na sociedade, e de outra, à necessidade de fortalecer a posição dos cidadãos frente a um sistema político-administrativo sempre mais complexo e sofisticado. A informação sobre o funcionamento das instituições e os atores responsáveis (transparência institucional), sobre os processos de formação da vontade (transparência procedimental) e sobre o conteúdo das decisões e seus motivos (transparência material) ajudam aos particulares a controlar melhor a atuação dos órgãos públicos, a participar nos assuntos públicos e a facilitar a realização de seus direitos. Deste modo, a transparência do Poder Público é um elemento essencial na estratégia de restabelecer a confiança no sistema democrático e de resguardar o Estado de Direito em uma realidade sempre mais complexa. Com efeito, a retenção ou ocultação de informações que poderiam indicar deficiências de um sistema público são atualmente consideradas características de um regime ditatorial e com problemas de legitimação. (PERUINGEIRO, 2012 apud SOMMERMANN, 2010, p. 11).

Infere-se, que o dever de publicizar os dados públicos sujeita os servidores, agentes públicos e agentes políticos, e às pessoas físicas ou aos representantes de pessoas jurídicas que executem o tratamento de informações, levando em consideração o vínculo com o Estado, o dever de divulgar os dados que forem

solicitados e exigidos, já que o descumprimento desse dever acarreta responsabilização pela prática de ato ilícito administrativo ou de improbidade administrativa, segundo o art. 32 da Lei 12.527/2011.

3.2.2 Fundamentos

Segundo Bastos (2013), o controle social é atual e faz parte de um novo modelo de controle da Administração Pública. No entanto, diante do exposto, já ficou claro que esse exercício somente pode ser feito se de fato houver instrumentos públicos das informações governamentais, haja vista disseminação da informação é condição fundamental para o êxito inclusive da responsabilização, sendo o caso. Assim, é essencial haver transparência governamental para que haja o controle e a posterior concretização da responsabilização. De tal forma, que fica evidente que o papel do Estado é especialmente relevante para o avanço ou não do controle social, isto porque, está em suas mãos até que ponto o controle social poderá ser exercido, podendo para tanto, ser um parceiro dos cidadãos ou obstáculo para que atuem no espaço público.

As concepções de participação e controle social, segundo o Portal da Controladoria-Geral da União, estão intimamente relacionadas com participação na gestão pública dos cidadãos, inclusive podendo intervir na tomada da decisão administrativa, criando-se a exigência de que o gestor público preste conta de sua atuação, essa participação contínua é direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos. Logo, ao cidadão cabe escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes e acompanhar seu mandato supervisionando, para tanto, é necessário que cada cidadão assuma essa tarefa participando ativamente.

Explicando os dizeres de Evangelista (2010), o cidadão que assume sua parte de responsabilidade e entende a necessidade de participação toma conhecimento de como os recursos são geridos pelo próprio Estado, ressaltando-se que a gestão é feita através dos recursos transferidos para o Estado e este movimenta a máquina pública devendo atender o anseio popular, ou seja, a busca

pelo bem comum, ainda mais sob esta perspectiva de que os recursos são repasse da população, deve ser observado em primeiro lugar e estar sempre com o holofote voltado para si.

Na mesma linha de análise a Controladoria-Geral da União (CGU), dispõe que,

É um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado Brasileiro e do número muito grande de municípios que possui (5.560), a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

3.2.3 Percepções sobre as dinâmicas geradas pelo Portal da Transparência

Busca-se aqui compreender a expressão transparência em separado comentando e interpretando Otávio Prado (2004), assim, o ponto de partida é considerar a sonoridade da palavra transparência sendo algo límpido, claro, visível, sem mácula. Na linguagem cotidiana transparência pode fazer menção a alguém ou alguma coisa sobre a qual não paira quaisquer dúvidas. A transparência figuradamente pode ser considerada como aquilo que não possui duplo sentido. Permite-se que se veja por entre - para além da visualização da primeira imagem. Enfim, pode ser interpretada com o sentido de clareza, visibilidade. Logo, pode-se notar que a expressão transparência está mesmo envolvendo e dando todo o sentido necessário para o Portal Transparência, isto porque, o que se vislumbra é a utilização de um Portal para que as informações sejam passadas de forma clara, objetiva e acessível.

Como última etapa do estudo aqui proposto, cabe salientar e direcionar nossos esforços e nossa atenção para o Portal da Transparência do Governo Federal, assim, destaca-se que este foi fruto da iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, com o objetivo de assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, com isso aumentar a transparência da gestão pública possibilitando que o cidadão tome conhecimento e fiscalize como o dinheiro público está sendo empregado.

Segundo o próprio Portal, a ideologia do governo se apresenta da seguinte forma,

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.

A Controladoria-Geral da União também informa que as páginas de Transparência Pública são disciplinadas pela Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 instituídas pelo Decreto nº 5.482/2005, que determinou que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal divulgassem seus dados e informações, sendo o conteúdo relacionado a informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens, etc.

Ainda, segundo a mesma fonte, “as Páginas de Transparência Pública dão continuidade às ações de governo voltadas para o incremento do controle social e complementam as informações disponíveis no Portal da Transparência”.

Com o exposto, nota-se que há diferença entre Portal Transparência e Páginas de Transparência Pública, ainda em consonância com o disposto Controladoria-Geral, logo, cabe esclarecer as características de cada um desses meios; o primeiro apresenta informações num único local e diz respeito à aplicação de recursos público federais utilizando como parâmetro dados coletados de diversos órgãos do Governo Federal tendo por base ações e programas implementados; o segundo apresenta dados referentes às despesas realizadas por cada órgão e entidade da Administração Pública Federal, portanto, cada órgão e entidade deve ter sua própria Página de Transparência com informações detalhadas sobre sua execução orçamentária servindo para auxiliar na preservação do controle social.

É claro que se tratando de Administração Pública, publicidade, transparência e controle social, consegue-se facilmente encontrar ligação com o tema ética. Mas afinal de contas, como a ética pode ser definida? Ao falarmos de ética estamos falando também de moral?

Ética, segundo Maria Garcia (2002, p. 134) “[...] é a ciência da moral, o estudo da moral, das regras morais, dos métodos de estudo da moral, da sua aplicação numa determinada sociedade. Estudo dos deveres do homem”.

Trazendo sucintamente à tona a ideia de Silvano (2007) e interpretando suas palavras, pode-se definir a Ética como sendo a forma que o homem deve se comportar no seu meio social, ou seja, seria a conduta praticada em sua vida social. Já a moral pode ser definida como o conjunto de normas que regulam o comportamento do homem em sociedade, sendo que estas normas são fruto da educação, pela tradição e pelo cotidiano.

Em relação à Administração Pública e sua proximidade com a moral, segundo o Promotor Maurício Antonio Ribeiro Lopes (1993, p. 7), pode ser tratada da seguinte forma,

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum: ela é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos - bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto - mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. Vislumbra-se nessa regra um caráter utilitário que é dado por sua intensa carga finalista.

Ainda, segundo o saber do mesmo autor,

Para merecer o qualificativo de bom administrador deve o agente que desempenha o cargo assumindo condutas jurídicas, pelas quais se realiza a função administrativa, juntar uma reta intenção moral a uma atividade jurídica correta - isto é - marcada pela estrita legalidade de seus atos. Evitar a usurpação de poder, nunca ignorar os limites da própria competência, respeitar escrupulosamente os preceitos em vigor e as formalidades legais, - eis condição necessária, mas não suficiente, do bom desempenho do lugar. Sem dúvida, na conduta jurídica do administrador que diligencia conformar-se à legalidade, manifesta-se já, além de seu prudente critério, a concepção da função administrativa. No entanto, convém ter presente que há muitas maneiras de respeitar a legalidade - tantas, pelo menos, quantas forem as intenções morais de quem à mesma se submete ou dela se utiliza. (LOPES, 1993, p. 11-12).

Portanto, nota-se que a moralidade administrativa possui relação estreita com a legalidade dos atos praticados, intenção moral e atividade jurídica correta, e que todas essas características também se equacionam com o qualitativo de um bom administrador.

Interessante se faz a utilização da tela do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, visto que, esse trabalho científico está ancorado pelas informações ali disponibilizadas, sejam elas de caráter informativo ou estatístico. Logo, não menos importante é visualizar o sítio do Governo Federal e conhecer,

ainda que superficialmente, o que ali pode ser encontrado alguns exemplos são: informações sobre o Portal, receitas, despesas, convênios e dados do Portal.



Fotografia 2 – Portal online do Governo Federal

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Como se verifica na imagem acima, o Portal da Transparência evidencia temas como despesas, receitas, convênios, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) que tem por finalidade fornecer a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções prejudicando o direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública, o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal e o tópico servidores que possibilita a pesquisa de informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Neste ponto do desenvolvimento científico cabe dar ênfase em como este estudo foi realizado, e para tanto, há que discorrer sobre a classificação da pesquisa, o local de realização, o período, como se deu a coleta de dados e sua análise.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

No que tange a abordagem escolhida para o desenvolvimento do trabalho destaca-se o uso da abordagem qualitativa que foi conceituada no seguinte trecho por Silvia, Damaceno, Martins, Sobral e Farias (2009, p. 45-46)

No cerne da discussão aqui apresentada, adota-se uma abordagem qualitativa do método, enfatizando não a quantificação ou descrição dos dados recolhidos, mas a importância das informações que podem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais. Compreende-se ainda que, dependendo da área de pesquisa do investigados e dos interesses do estudo, documentos que podem ser desprezíveis para uns podem ocupar lugar central para outros.

Em relação à técnica escolhida para que fosse desenvolvida a monografia foi a pesquisa documental, e para que haja a devida conceituação dessa técnica necessário se faz destacar os dizeres de Silvia, Damaceno, Martins, Sobral e Farias (2009, p. 46) vejamos:

A pesquisa documental, enquanto método de investigação da realidade social, não traz uma única concepção filosófica de pesquisa, pode ser utilizada tanto nas abordagens de natureza positivista como também naquelas de caráter compreensivo, com enfoque mais crítico. Essa característica toma corpo de acordo com o referencial teórico que nutre o pensamento do pesquisador, pois não só os documentos escolhidos, mas a análise deles deve responder às questões da pesquisa, exigindo do pesquisador uma capacidade reflexiva e criativa não só na forma como compreende o problema, mas nas relações que consegue estabelecer entre este e seu contexto, no modo como elabora suas conclusões e como as comunica. Todo este percurso está marcado pela concepção epistemológica a qual se filia o investigador.

Em suma a pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, sejam eles ulteriores ou contemporâneos, mas que podem ser utilizados como fonte de trabalho científico por possuírem a autenticidade e forma desejáveis, alguns exemplos de documentos são: tabelas estatísticas, artigos, dissertações, revistas, cartas, relatórios, projetos de lei, ofícios, certidões, etc. Destaca-se que nesse trabalho os principais documentos utilizados foram relatórios emitidos no próprio Portal da Transparência de 2004 – ano de sua criação – a 2014.

Por derradeiro, nota-se que a pesquisa realizada foi a descritiva, isto porque, a pesquisa descritiva busca analisar, bem como observar, classificar e interpretar os fatos descrevendo características ou fenômenos. Normalmente, o que se pretende através da utilização dessa pesquisa é estabelecer o que se tem hoje e aquilo que poderá se alcançar através de projeções.

Em verdade, a ideia que fica submersa pela utilização da descrição é a de que os conflitos podem ser resolvidos e as lacunas podem ser preenchidas através da análise. Ou seja, a reflexão realizada em cima daquilo que já existe pode propiciar transformações e melhorias com a descrição.

Por fim, cabe destacar a pesquisa como sendo descritiva já que visa descrever os usos que se tem dado ao Portal da Transparência no contexto da gestão pública.

4.2 LOCAL DA PESQUISA

A atenção ficou voltada e concentrada no endereço eletrônico da Controladoria-Geral da União, Portal online do Governo Federal, que é a ferramenta utilizada como ponte para que as informações possam chegar até os cidadãos para fiscalização e controle, ressaltando-se que as demais páginas de transparência também são utilizadas e complementam as informações disponíveis no Portal Transparência e são igualmente utilizadas para o incremento do controle social.

Destaca-se que o período em que se deu a utilização do Portal está compreendido entre o mês de Junho e Setembro do ano em vigor, ou seja, iniciou-se o estudo com a escolha do tema e sua análise se estendeu até o mês que

antecedeu a apresentação da monografia, logo, este foi o período de utilização por Portal.

4.4 COLETA DOS DADOS

Levando-se em consideração que este trabalho científico foi construído através da análise do Portal Transparência da Controladoria-Geral da União, pode-se dizer que a coleta dos dados foi realizada através do próprio Portal online onde se encontra disponibilizado material explicativo sobre o funcionamento e a finalidade da utilização do Portal como ferramenta de controle social e associado a esses dados houve a análise de estudos contemporâneos concretizados em teses, dissertações e artigos, ou seja, uniram-se os dados ali disponibilizados com os estudos que foram realizados.

Ainda, destaca-se que no mesmo sítio também há dados estatísticos aqui utilizados com o intuito de concluir a ideia proposta nesse projeto, constatando-se, inclusive, se a sociedade tem feito uso desse meio de controle de modo crescente, contínuo e substancial.

Por fim, diversos foram os materiais bibliográficos que deram embasamento para este trilhar científico, entre eles pode-se destacar a utilização do próprio Portal da Transparência, livros, revistas, dissertações, artigos, tabelas e gráficos.

4.5 ANÁLISE DOS DADOS

Tendo em vista que este trabalho ganhou corpo e forma ao somar três itens fundamentais em sua construção, são eles: o material explicativo do endereço eletrônico do Portal da Transparência, os dados numéricos que ali se encontram e a interpretação de estudos realizados por outros autores, pode-se dizer que a análise dos dados se deu de forma abrangente, não só observando a questão quantitativa relacionada da matéria, mas também colocando seu foco na relevância dessa pesquisa dentro do quadro social, discutindo-se e esmiuçando-se questões que vão

além dos números e que estão presentes dentro da nossa sociedade fomentando sentimentos em relação à própria democracia.

Resumidamente, a análise de dados foi realizada de modo interpretativo através da observação de materiais diversos que possuíam relação com a abordagem aqui desenvolvida.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ante o exposto e com a finalidade de abrir o tópico interessante se faz destacar o trecho a seguir que faz menção sobre o Portal da Transparência, vejamos,

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), lançada em novembro de 2004, para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar.

O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014)

É possível visualizar no Portal que os dados se dividem em categorias e as principais são:

despesas, essas dizem respeito ao detalhamento sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal, sendo possível inclusive ter acesso à informações por dia e pela fase de despesa (empenho, liquidação ou pagamento), ressaltando-se que a atualização dos dados se dá diariamente;
--

receitas, onde é possível pesquisar e acompanhar as previsões e as receitas realizadas do Governo Federal escolhendo o exercício - período - e se dever ser feito por órgão ou por receita;

os convênios, onde há dados referentes ao objeto, datas e valores dos convênios firmados pelo Governo Federal a partir de 1º de janeiro de 1996, podendo ser a pesquisa feita em todos os convênios, por Estado e Município, por Órgão Concedente e liberações da semana ou do mês;

o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que possibilita tomar conhecimento daqueles que sofreram sanções implicando em restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública;

o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) onde

entidades privadas sem fins lucrativos são listadas por estarem impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal, a pesquisa pode ser feita também por nome ou CNPJ;

a categoria servidores permite a pesquisa de informações sobre cargo, função, situação funcional e remuneração dos servidores civis e militares e agentes públicos do Poder Executivo Federal, a pesquisa pode ser feita por nome ou CPF, órgão de exercício, órgão de lotação, por função ou cargo de confiança.

Tabela 1 – Dados do Portal online do Governo Federal

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Deve-se ter em vista que acompanhar os dados permite ao cidadão observar as diferenças em determinados períodos de tempo podendo não somente fiscalizar como os recursos públicos estão sendo empregados, mas também concluir se melhorias estão sendo alcançadas através de programas, ações, planos plurianuais, etc., ou seja, um cidadão atento pode fazer muito mais do que a análise daquele momento e conseqüentemente participar bem mais ativamente de toda perspectiva relativa ao emprego dos recursos públicos na categoria em determinado período de tempo.

Em consonância com essa ideia é o trecho a seguir

Em função da transparência que deve permear a gestão pública, conforme princípio inserto na legislação infraconstitucional, os gestores públicos nacionais devem informar à sociedade sobre os resultados de suas ações em prol da própria sociedade. Somam-se a esses fatores as demandas do mundo globalizado que exigem em quantidade e qualidade informações cada vez mais sofisticadas e precisas sobre as atividades governamentais e os resultados sociais e econômicos alcançados, como fruto da crescente influência do Brasil na ordem mundial. Os mercados, os investidores, a sociedade e os próprios governantes para controlar, avaliar e reprogramar, suas ações necessitam de informações tempestivas e confiáveis. (EVANGELISTA, 2010, p. 7).

Explicando os dizeres de Evangelista, o cidadão que assume sua parte de responsabilidade e entende a necessidade de participação toma conhecimento de como os recursos são geridos pelo próprio Estado, ressaltando-se que a gestão é feita através dos recursos transferidos para o Estado e este movimenta a máquina pública devendo atender o anseio popular.

Retomando a ideia de Evangelista (2010, p. 8), o Estado permitindo que os gastos governamentais sejam fiscalizados há uma promoção da cidadania e do controle social garantindo que melhores serviços sejam prestados pelo setor público objetivando melhores condições na qualidade de vida da população. Enfim, o controle social promove sentimento de satisfação nos cidadãos haja vista que há um controle das ações relativas às aplicações dos recursos públicos.

Interessante destacar dentro do menu do Portal o tópico Aprenda Mais, haja vista que esse tópico possui três importantes sessões, vejamos: um glossário que fornece conceituações básicas sobre diversos temas correlatos ao Portal da Transparência facilitando o entendimento dos cidadãos acerca dos temas abordados no Portal; uma seção que visa esclarecer os diversos programas do Governo Federal, conforme pode-se observar no trecho a seguir extraído do próprio Portal,

Aqui, o usuário do Portal da Transparência encontra informações gerais, formalidades e cuidados que devem ser observados relativos a cada programa do Governo. Com o objetivo de facilitar a compreensão dos assuntos, as informações estão disponíveis em apresentações, elaboradas de forma simples e clara.

Não temos a pretensão de esgotar os assuntos abordados, portanto, recomendamos aos que desejam aprofundar-se nos temas tratados, o estudo da legislação e de normas vigentes relativas a cada programa/ação exposto nas apresentações.

Por fim, a última sessão dentro do menu Aprenda Mais pode ser considerada a mais valiosa dentro do contexto desse trabalho científico. Isto porque, o seu conteúdo se relaciona a aprender mais sobre como fiscalizar e inicia dispendo que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável pela fiscalização dos recursos federais repassados, mas que considerando as dimensões do Estado Brasileiro e número de municípios que possui, a Controladoria necessita da participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja realizado de modo satisfatório, afinal de contas somos os maiores interessados na busca incansável dos nossos gestores para que a melhor qualidade de vida possível seja alcançada.

Verifica-se que o Portal também tem preocupações e algumas intenções a serem perseguidas o que pode ser facilmente constatado na seguinte passagem,

Com o intuito de contribuir para o exercício do controle social, técnicos da CGU elaboraram questionários que permitem à sociedade a participar da gestão pública. São instrumentos que esclarecem como acompanhar um determinado programa de governo. Com linguagem simples, clara e acessível, os questionários trazem instruções úteis de como fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos e acompanhar a execução local dos programas federais. O objetivo é facilitar a aplicação desses questionários pelos agentes públicos, conselheiros municipais ou por qualquer cidadão interessado em controlar as despesas efetuadas nos diversos programas do Governo Federal e, ainda, permitir que os órgãos do governo tomem as providências necessárias para solucionar eventuais irregularidades encontradas.

A participação e o controle social não são apenas um direito de cada cidadão, mas, também, um dever. Por isso, é muito importante que todos fiscalizem os recursos federais repassados a estados e municípios, como os recursos para a merenda escolar, para o Bolsa Família, para a saúde e para a erradicação do trabalho infantil, entre outros. Cabe a cada cidadão a tarefa de fiscalizar e acompanhar os gastos do Governo Federal. Seja um fiscal da correta aplicação do dinheiro público. Faça a sua parte! (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014)

Ainda, é importante destacar e observar os quadros do Portal da Transparência disponíveis no site da Controladoria-Geral da União referentes às Estatísticas de Acesso, isto porque, elas evidenciam os números, através de tabela e gráficos, de visitas realizadas.



Gráfico 1 – Total de visitas por ano no Portal da Transparência

Fonte: http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/junho-2014.pdf

Nota-se nesse gráfico a ilustração referente ao total de visitas realizadas por ano à partir de 2004 com a criação do Portal em novembro.

Em 2004 foram apenas 64.326 visitas relativas apenas aos meses de novembro e dezembro.

Já no ano de 2005 observa-se 285.968 visitas, ou seja, 23.831 visitas/mês.

Em 2006 a média passou para 31.423 visitas.

No ano de 2007 as visitas foram 646.701, o que resulta numa média de 53.892 visitas por mês.

No ano de 2008 houve um salto no número de visitas, 1.443.610 visitas/mês de 120.301, ou seja, praticamente seis vezes mais do que no ano de 2005.

Em 2009 a média não sofreu grandes alterações, 142.024, sendo o total de 1.704.284 vistas.

Novamente em 2010 um aumento expressivo pode ser observado elevando a média para 244.846 e o total para 2.938.152.

Já no ano de 2011 mensalmente foram 280.773 visitas.

Em 2012 tem-se mais do que o dobro de visitas de 2011, o que pode ser considerado reflexo de uma população mais interessada e envolvida na aplicação dos recursos públicos, o número total de visitas chegou a 8.170.046 e a média foi de 680.837.

No ano de 2013 foram 11.057.696 visitas, ou seja, ainda que lentamente as visitas seguiram um linear crescente.

No ano corrente, até o mês de junho, foram 7.113.837 visitas, logo, se o ritmo se mantiver no segundo semestre, os números de 2014 provavelmente serão maiores que 2013.



Gráfico 2 – Média mensal de visitas por ano no Portal da Transparência.

Fonte: http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/junho-2014.pdf

O foco mensal desse gráfico é a média mensal de acessos (visitas) por ano, e, diante do que se tem pode-se concluir que as visitas aumentaram consideravelmente ao longo dos anos indo de 32.163 em 2004 para 921.475 em 2013, logo, a média mensal que no primeiro ano do Portal foi de 32.163 visitas passou para 921.475 visitas.

Portal da Transparência
Estatísticas de Acesso

Mês/Ano	Visitas										
	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
Janeiro	1.127.459	710.222	313.136	221.671	195.659	106.628	91.548	48.799	20.354	15.945	-
Fevereiro	1.147.918	615.777	286.260	220.643	188.106	96.499	152.867	48.874	19.072	10.561	-
Março	1.119.631	738.665	410.141	254.431	247.369	131.332	109.176	59.017	24.443	12.452	-
Abril	1.146.048	886.824	372.276	245.335	228.467	118.262	109.751	56.554	26.729	25.906	-
Maio	1.368.817	1.009.019	636.802	295.399	285.299	124.401	108.257	56.869	27.068	25.655	-
Junho	1.203.964	982.573	937.299	288.998	223.867	126.039	105.611	65.988	26.035	52.534	-
Julho		1.021.975	1.291.436	281.312	230.082	127.882	112.257	70.004	26.855	38.001	-
Agosto		1.045.279	1.163.608	320.463	257.655	169.302	123.455	66.829	37.999	25.876	-
Setembro		945.910	812.120	308.729	361.946	181.184	126.556	45.752	40.614	19.733	-
Outubro		986.774	795.427	305.453	248.316	175.652	119.441	47.431	48.164	18.830	-
Novembro		1.060.448	656.748	314.689	250.752	160.994	134.783	40.610	32.474	20.168	30.064
Dezembro		1.054.230	594.793	312.152	220.634	186.109	149.908	39.974	47.271	20.307	34.262
Média Mensal	1.185.640	921.475	680.837	280.773	244.846	142.024	120.301	53.892	31.423	23.831	32.163
Total	7.113.837	11.057.696	8.170.046	3.369.275	2.938.152	1.704.284	1.443.610	646.701	377.078	285.968	64.326

Tabela 1 – Estatística de Acesso no Portal da Transparência – 2004 a 2014

Fonte: http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/junho-2014.pdf

Esse quadro mostra as estatísticas de acesso mais detalhadamente, mês a mês, permitindo concluir que não há uma constância nos acessos, um exemplo disso pode ser observado no ano de 2012 comparando as visitas no mês de julho (1.291.436) e dezembro (594.793), nota-se que a diferença entre esses dois meses é de 696.643 visualizações do Portal, número esse que corresponde a praticamente as visitas do mês de novembro do mesmo ano, 656.748.

Entre os anos de 2004 a 2014, houve quase que em todos os meses uma crescente em relação a visitas na página, no entanto, considerando que se trata de um intervalo de 9 (nove) anos, pode-se dizer que o interesse a respeito da transparência tem se dado ao longo desse período de forma bem lenta e baixa em relação ao número de cidadãos em sua totalidade, o que pode evidenciar ou transparecer o desinteresse dos cidadãos em relação as informações colocadas ao alcance de todos. Ou seja, analisando as implicações do Portal da Transparência no contexto do acesso à informação e participação popular, pode-se observar que com a criação do Portal o acesso aos cidadãos se deu com maior efetividade, isto porque, com apenas alguns minutos é possível verificar e fiscalizar como os recursos foram empregados, todavia, como pode se nota pelas estatísticas, esse ato não motivou a população e não houve a integração da maioria dos cidadãos com a gestão pública e se a população não se mostra interessada e vinculada ao poder público fica difícil acreditar que a pouca fiscalização existente intimida os maus gestores.

Não cabe aqui generalizar e com certeza a insatisfação popular tem tomado proporções cada vez maiores, mas as estatísticas estão aqui para embasar o fato de

que a maioria dos brasileiros não observa nem ao menos aquilo que foi colocado a sua disposição o que dificulta qualquer questionamento que poderia ser feito por um cidadão mais ativo, por exemplo, questionar se as informações e os dados disponibilizados são suficientes ao exercício do controle social.

Enfim, com isso chegamos à reta final do estudo científico realizado com o seguinte questionamento, o acesso às informações serviu também como apoio para uma gestão pública mais qualificada e ética? É Para responder essa questão cabe percorrer mais alguns ensinamentos.

Como já foi colocado, para que o cidadão possa exercer seu direito é imprescindível que haja a contrapartida governamental facilitando o acesso aos dados gerados no âmbito público transformando o linguajar tecnicista em linguagem compreensível ao cidadão comum. Em suma, o fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é denominado de princípio da transparência. Ainda, deve-se ter em vista que não basta que as entidades governamentais façam a sua parte, já que em sua essência só haverá controle social através da transparência e se o cidadão demonstrar interesse e motivação em fazer uso dessas informações, além de identificar obstáculos ao exercício da cidadania (EVANGELISTA, 2010).

Portanto, para que haja controle social e a finalidade de disponibilizar as informações com acessibilidade para os cidadãos produza bons frutos é essencial que haja ânimo e interesse do cidadão em relação às atividades governamentais. Ressalta-se que a participação popular perante as ações governamentais ainda que seja feita de forma precária e por poucos tem produzido resultados, o que é de grande valia, pois, parafraseando Evangelista (2010), o nosso país não apresenta em sua cultura a tradição de acompanhar as realizações da classe política governante, ou seja, é algo a ser construído e sedimentado.

Nesse linear é válido destacar que,

[...] centenas de prefeitos e vereadores já perderam mandatos, sem contar que alguns senadores, deputados e governadores engrossam as fileiras dos que tiveram que deixar os cargos políticos mais cedo sob pressão popular. Em episódio recente, que repercute nas campanhas eleitorais em andamento, a sociedade se mobilizou e apresentou ao Congresso Nacional o projeto de lei “ficha limpa” exigindo que pessoas com pendências perante o Poder Judiciário fossem impedidas de concorrer a cargos eletivos. O Congresso - mesmo que a contragosto - aprovou o projeto que virou lei, a página da passividade começa a ser virada e a narrar capítulos inéditos. (EVANGELISTA, 2010, p. 27).

Outro ponto relevante diz respeito à participação da imprensa e a forma que apresenta suas informações conforme pode ser observado no fragmento a seguir retirado do Portal da Transparência,

Em geral a fonte maior de informação fica por conta dos meios de comunicação, que muitas vezes tratam da parte da notícia que interessa a linha editorial do canal de comunicação, com interpretações que nem sempre condizem com a realidade. Não se pode olvidar, entretanto, o importante papel desempenhado pela imprensa na condição de indutora e fiscalizadora dos gastos públicos, mesmo que às vezes de forma atabalhoada, com linguajar sensacionalista ou mesmo sem o devido conhecimento de causa.

Interessante é notar que a sociedade apesar de não praticar com vigor seus direitos e ficar inerte ainda que seja possível uma ação mais participativa através de ações governamentais como os portais relacionados à transparência, já manifesta sinais de inconformismo com desmandos no setor público e começa a agir e se movimentar, algumas vezes de forma incorreta com atos violentos e sem retorno positivo (EVANGELISTA, 2010).

6 CONCLUSÃO

Primeiramente é oportuno colocar que o intuito de discorrer sobre esse tema foi trazer maiores esclarecimentos para aqueles que nunca acompanharam as informações disponibilizadas ou que nem ao menos sabiam dessa possibilidade de controlar os recursos repassados para os gestores públicos, bem como, fazer uma análise e interpretar a relação do Portal da Transparência com a ética pública.

Diante de tudo que foi exposto fica claro que o Portal contribuiu muito para o acesso e acompanhamento dos recursos públicos, ainda mais considerando a forma que os dados são utilizados e a dinâmica desenvolvida, ou seja, os dados são claros e o Portal é bastante explicativo transformando a linguagem técnica em acessível e conceituando pontos que poderiam dificultar o entendimento de um leigo. Ainda sob essa perspectiva, nota-se que algumas melhorias são passíveis de realização, são elas: possibilitar que o cidadão cadastre um e-mail para recebimento das atualizações e disponibilização de boletins quinzenais comparativos, ou seja, todos os dados teriam seus boletins comparativos, inclusive, seria oportuno que houvessem as justificativas para maior clareza e controle social.

Conclui-se dizendo que, seja através dos meios de comunicação televisivos ou pela internet, a sociedade passou a ter acesso maior em relação às informações referentes aos órgãos públicos, principalmente as de caráter orçamentário e financeiro, e os cidadãos, ainda que lentamente e algumas vezes de forma equivocada, estão mais atuantes perante o Estado e aos poucos chamam para si a tarefa de acompanhar a atuação dos gestores e não somente participam de sua escolha, afinal de contas, os recursos são arrecadados pelo Estado, pois os cidadãos viabilizam esses valores aguardando que o investimento seja revertido da melhor maneira possível.

O que se espera é que com o passar do tempo haja movimentos organizados e conscientes fazendo com que os gestores também apresentem uma conduta mais ilibada, isto porque, quanto o mais os cidadãos se tornarem ativos maior será a cobrança e fiscalização em torno daquilo que é realizado.

Por fim, cabe colocar que o acesso às informações serviu também como apoio para uma gestão pública mais qualificada e ética, mas infelizmente os números mostram que não somos ainda um povo atuante nas relações

governamentais, e por isso, a via de mão dupla em relação à transparência anda um pouco prejudicada, pois, não basta que as informações sejam colocadas ao dispor dos brasileiros de forma acessível, coerente e correta, é imprescindível que haja fiscalização e atuação, todavia, enquanto formos um país que toma conhecimento do que acontece no nosso país por informações imparciais e que chegam a nós de forma retorcida, pouca mudança será vista e os números de visita do Portal da Transparência daqui a 10 (dez) anos será o reflexo de uma mudança que não aconteceu.

Enfim, sempre é tempo de recomeçar e atitudes simples dentro do nosso espaço e área de convivência podem ser praticadas, alguns exemplos são: verificar o quadro de funcionários da escola pública do nosso bairro; questionar a falta de médicos especialistas no Sistema Único de Saúde da região, reivindicar programas públicos direcionados para problemas vivenciados dentro do espaço que nos estabelecemos; verificar como o prefeito da cidade tem usado o dinheiro arrecado, etc., ou seja, se interessar pelos assuntos da cidade que moramos e verificar se o gestor tem buscado as melhorias mais urgentes em prol do bem comum.

Se pensarmos nas dimensões do país que vivemos, pode parece pouco, mas se cada um de nós zelarmos pela nossa região e fiscalizarmos com sapiência, com certeza os gestores se preocuparão ainda mais com bons resultados e uma conduta mais límpida e ética pode se estabelecer, afinal de contas, a fiscalização emana um sentimento maior de cuidado em tudo que é realizado.

Por fim, a partir de tudo que foi visto e dentro dessa temática, seria interessante selecionar aleatoriamente um grupo a ser pesquisado e investigar como cada cidadão busca informações sobre as atividades governamentais e dentro de qual grupo social se encontra inserido.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva. **Princípios que regem a administração pública e o reflexo no processo disciplinar**. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12336/principios-que-regem-a-administracao-publica-e-o-reflexo-no-processo-disciplinar>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BASTOS, Frederico Silva. Controle Social da Administração Financeira do Estado: Democracia, transparência e responsabilização. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 936, p. 115, de out. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.661**. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão publicada no DJ em 23/08/02.

_____. Controladoria-geral da União. Portal da transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

EVANGELISTA, Lucio. Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.PDF>>. Acesso em: 06 jun. 2014

GARCIA, Maria. Direito e ética no mundo contemporâneo. O direito ao silêncio e o caso Enron. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, São Paulo, vol. 9, p. 134, de jan. 2002.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. Ética e Administração Pública. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, vol. 2, p. 139, de jan. 1993.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2005, p. 37.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999, p.30.

PERUINGEIRO, 2012 apud SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. In: García Macho, Ricardo (org.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 11.

PRADO, Otavio. **Governo Eletrônico e Transparência: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras**. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2004, p.14. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2432/127608.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 06 jun. 2014.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da et al. **PESQUISA DOCUMENTAL: ALTERNATIVA INVESTIGATIVA NA FORMAÇÃO DOCENTE**. 2009. Disponível em: <http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2009/anais/pdf/3124_1712.pdf>. Acesso em: 16 set. 2014.

SILVANO, Thiago Firmino. **Moral e Ética: Dois Conceitos de Uma Mesma Realidade**. 2007. Disponível em: <<http://www.coladaweb.com/filosofia/moral-e-etica-dois-conceitos-de-uma-mesma-realidade>>. Acesso em: 15 jun. 2014

SILVEIRA, Marco Antonio Karam. Lei de acesso à informação pública (Lei 12.527/2011) – Democracia, República e transparência no Estado Constitucional. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, vol. 927, p. 131, de jan. 2013.