

Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social¹

The impacts of transparency in Brazil for public management, accountability and social participation

DOI 10.36428/REVISTACGU2595-668X112006

Vanessa Rodrigues de Macedo

Resumo: A proposta deste artigo é analisar o processo e difusão da transparência, desde o momento em que o tema ganha força e entra para a agenda nacional, passando pela institucionalização com a publicação da lei de acesso à informação, até a fase final de produção de impactos no sistema político, quando efetivamente a transparência começa a viabilizar maior controle social e melhoria das políticas públicas. A intenção é identificar em que medida o maior acesso às informações públicas vem produzindo resultados significativos na democracia. Para realizar esta análise, serão utilizados como estudos de caso os processos que levaram à publicação da lei de acesso à informação e ao desenvolvimento da iniciativa internacional Open Government Partnership (OGP) no Brasil. Será ainda apresentada uma dimensão comparativa com o contexto mexicano, tendo em vista explorar de forma mais detalhada as entraves e desafios das particularidades do caso brasileiro.

Palavras-chave: Transparência; accountability; controle social; gestão pública; Brasil; México.

Abstract:

The purpose of this article is to analyze the process of transparency diffusion, from the moment the issue is introduced on the national agenda to the final phase of impact production on the political system, when transparency can results in impacts in public management, social control and accountability. The intention is to identify to what extent the greater access to public information has produced significant results in democracy. To carry out this analysis, the processes that led to the passage of the Right to Information law and the development of the international Open Government Partnership (OGP) initiative in Brazil will be used as case studies. In order to explore in a more detailed way the obstacles and challenges of the particularities of the Brazilian case, it will be developed a comparative analyses with the Mexican context.

Key Words: Transparency; accountability; social control; public management; Brazil; Mexico.

Vanessa Rodrigues de Macedo
é doutora em ciência política pelo IESP-Uerj e coordenadora de Gestão da Informação na Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP).

O conceito de transparência na política remete à ideia de abertura de informações governamentais e de prestação de contas e, no Brasil, costuma vir acompanhado da discussão sobre o combate à corrupção. É um termo cada vez mais presente nos discursos políticos, nos debates econômicos e sobre direitos humanos e ainda comumente demandado por regimes internacionais. O aumento da informação sobre a atividade governamental amplia as condições para mais fiscalização e mais sanção por parte dos órgãos de controle, o que leva à maior *accountability*, à diminuição da corrupção e, portanto, a uma melhor aplicação dos recursos públicos (FOX, 2007).

1. Artigo submetido em 07/03/2019 e aprovado em 17/06/2019.

A proposta deste artigo é analisar o processo e difusão da transparência, desde o momento em que o tema ganha força e entra para a agenda nacional, passando pela institucionalização com a publicação da lei de acesso à informação, até a fase final de produção de impactos no sistema político, quando efetivamente a transparência começa a viabilizar maior controle social e melhoria das políticas públicas. A intenção é identificar em que medida o maior acesso às informações públicas vem produzindo resultados significativos na democracia. Para realizar esta análise, serão utilizados como estudos de caso os processos que levaram à publicação da lei de acesso à informação e ao desenvolvimento da iniciativa internacional *Open Government Partnership* (OGP) no Brasil. Será ainda apresentada uma dimensão comparativa com o contexto mexicano, tendo em vista explorar de forma mais detalhada as entraves e desafios das particularidades do caso brasileiro.

Por parte da sociedade, o acesso às informações sobre as ações do governo, amplia a simetria de poder entre governo e sociedade, pois cidadãos mais bem informados têm mais condições de participar e influenciar na gestão pública, efetuar o controle social e, por conseguinte, pressionar e cobrar os órgãos de controle para fiscalizar e realizar sanções. O equilíbrio no funcionamento entre estes elementos – transparência, controle, sanção e participação social – representa um avanço democrático capaz de conduzir a mais desenvolvimento social e econômico.

Face a este entendimento, a transparência avaliada como um fim em si mesma, ou seja, com relação à quantidade maior ou menor de informações públicas abertas não demonstra o alcance de resultados democráticos. O conceito precisa ser compreendido para além da abertura de informação, na medida em que alcança impactos que potencializam a melhoria da gestão pública, da prestação de contas e a participação social. Quanto mais difundida e internalizada no plano nacional, maior a sua capacidade de gerar efeitos na democracia.

Neste sentido, a abordagem do estudo sobre a transparência a partir da compreensão da sua difusão vai ao encontro deste entendimento uma vez que entende o acesso à informação como um processo que se inicia com a introdução do tema na agenda nacional. Em uma segunda etapa começa a se disseminar

pelos órgãos governamentais a partir da implementação de um conjunto de normas, leis e políticas até alcançar o status de um sistema de transparência. Por fim, se consolida a partir da geração de impactos no sistema político, sobretudo no que se refere à melhoria da gestão pública e à ampliação da prestação de contas e da participação social. Em outras palavras, é possível sistematizar a difusão da transparência como um processo que se realiza em três etapas: 1) introdução do tema na agenda nacional; 2) institucionalização da transparência; 3) promoção de impactos da transparência no sistema político.

Um dos principais marcos da etapa de institucionalização – senão o mais importante – é a aprovação da lei de acesso à informação (LAI). A norma é conhecida globalmente como *Freedom of Information Act* (FOI laws) ou *Right to Information Act* (RIA) e já está vigorando em mais de 100 países. Esta lei procura garantir o direito à informação já previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 19 (MENDEL, 2009: 4,5).²

Embora seja necessário para a efetivação deste direito que cada país publique a sua lei, já existe um entendimento global acordado a respeito do seu teor, portanto, como poucas leis no mundo, em qualquer país, se houver uma lei de acesso à informação, a mesma vai tratar do mesmo assunto e possuirá itens bastante semelhantes às leis publicados nos demais países. Em linhas gerais, as leis de acesso obrigam órgãos públicos (geralmente de todos os níveis de governo), bem como entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado (ROBERTS, 2010 e CEPIK, 2005: 5).

Além da LAI, outra tendência global em transparência que vem se destacando nos últimos anos é a *Open Government Partnership* (OGP), lançada em 2012 e que já conta atualmente com a adesão de mais de 70 países e 15 governos subnacionais. A OGP é uma iniciativa do tipo *multistakeholder*, ou seja, estabelecida com base no apoio e na colaboração voluntária e em rede de variados atores internacionais, tais como governos, organizações da sociedade civil, comunidades epistêmicas,

2. O art 19 afirma que: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

organizações transnacionais, dentre outros. Foi criada com o objetivo de contribuir com a melhoria da governança pública, bem como renovar a confiança da sociedade nas instituições a partir de um movimento de abertura das informações e da adoção de uma postura mais responsiva dos governos para os cidadãos (CAMPOS, 2015).

Conjuntamente com a LAI, a OGP promove a institucionalização da transparência a partir do estímulo ao desenvolvimento de uma série de políticas e ações de governo que, por sua vez, se desdobram em impactos na participação política. Um olhar sobre a forma como ocorreu no Brasil o processo de institucionalização da transparência, a partir dos desdobramentos da LAI e da OGP, pode contribuir não apenas para compreender como vem se dando a difusão do tema, mas também para identificar com maior clareza suas entraves e desafios.

O tema da transparência surge no país no contexto da reforma do estado, influenciado pelo neoliberalismo, como um mecanismo de suporte ao ajuste fiscal, portanto, no âmbito da administração pública, como uma agenda de governo. A sociedade civil não se apropria do tema enquanto um direito humano fundamental à informação. Em outras palavras, a transparência surge no Brasil como parte da agenda neoliberal e de controle fiscal voltada para atender aos anseios dos governos e dos mercados (FILGUEIRAS, 2011). Esta forma como o tema foi introduzido marca toda a sua trajetória a partir deste momento, como uma agenda de governo e não da sociedade. O principal exemplo desta circunstância foi o processo que levou à aprovação da LAI no país em 2012. Apesar do empenho da sociedade civil na aprovação da lei – que ocorria desde o início dos anos 2000,³ sua aprovação ocorreu sobretudo porque a mesma consistia em um requisito para a adesão do Brasil à OGP, que aconteceu em 2012. A participação do país nesta iniciativa internacional era uma agenda de governo, uma vez que este envolvimento aumentaria o prestígio internacional e promoveria a imagem do país no cenário global.

A comparação com outro país em desenvolvimento, como o México, por exemplo, contribui para melhorar este entendimento. Neste país, a transparência surge no processo

de redemocratização e se torna uma agenda da sociedade por maior abertura, ou seja, surge no bojo da sociedade civil que passa a inserir o tema no âmbito das demandas democráticas em curso na ocasião (MICHENER, 2010: 73; ISUNZA-VERA, 2008). Esta forma de inserção da transparência marca a trajetória do tema como uma agenda da sociedade. Neste sentido, de forma diferente do Brasil, o fortalecimento da sociedade civil mexicana foi o principal motivo que levou à aprovação da lei de acesso à informação no México, em 2002 e à criação de um instituto nacional independente para tratar do tema da transparência no país (IFAI/INAI). A lei e a atuação do INAI estimularam importantes reformas constitucionais gerando um sistema de transparência (ISUNZA-VERA, 2008). Em decorrência deste cenário, o país foi convidado para participar da OGP em 2012.

Em outras palavras, enquanto no México a LAI é resultado do fortalecimento da sociedade civil e responsável pela adesão deste país à OGP, no Brasil a mesma lei é publicada em decorrência das negociações para a participação do país à OGP. Assim, embora seja possível observar que México e Brasil alcançam a etapa de institucionalização da transparência em virtude da publicação da LAI, no México a institucionalização foi maior, uma vez que a lei produziu o INAI e gerou um sistema de transparência. No Brasil, a lei é o grau máximo de institucionalização da transparência e, embora tenham sido criados alguns outros decretos e legislações, não foi estruturado um sistema nacional de transparência.

Com relação à etapa relacionada aos impactos no sistema político, tanto no México quanto no Brasil, o maior impacto pode ser observado na gestão pública, uma vez que este setor é o foco da transparência. Podem ser citados como exemplo a criação e expansão do INFOMEX, no México, e do seu equivalente no Brasil: o Serviço de Informação ao Cidadão. Também podem ser ressaltados nos dois países a criação de páginas na internet obrigatórias de acesso à informação para todos os órgãos públicos e que recebem recursos públicos, bem como a necessidade de estruturação da gestão da informação nas instituições públicas, tendo em vista o estabelecimento de processos, equipamentos, sistemas e pessoal dedicado ao tema. Ainda que não se verifiquem transformações estru-

3. Com informações retiradas do site <http://informacao publica.org.br/>.

turais, estas mudanças micropolíticas repercutem e impactam em maior ou menor grau na gestão pública tanto do México quanto do Brasil (GUTIÉRREZ e OCEJO, 2013; GUTIÉRREZ e OCEJO, 2015; COELHO e WAISBICH, 2013; STEIBEL, 2016).

No que se refere aos impactos na participação social, os números disponíveis até o momento não permitem uma avaliação consistente para a compreensão da participação como um todo da sociedade na busca por informações. Por exemplo, no México o número de pedidos cresceu 200%, desde a implantação da FOI Law (ISUNZA-VERA, 2008, FOX e HAIGHT, 2010; VIVANCO e PARDINAS, 2013) e, no Brasil, sabe-se que há demandas em todo o território nacional, mas não é possível saber informações mais específicas sobre a relação das solicitações e as ações de controle social. Portanto, o que é possível avaliar são os impactos na participação social no âmbito do processo específico de institucionalização da transparência. Neste sentido, novamente o maior avanço observado é no México, onde a sociedade civil na área da transparência é mais forte e atuante. Observa-se a criação de processos participativos inovadores e de novos espaços de co-construção das políticas públicas, como, por exemplo, o parlamento aberto para a elaboração das reformas constitucionais e da lei da transparência (GUTIÉRREZ e OCEJO, 2013; GUTIÉRREZ e OCEJO, 2015; COELHO e WAISBICH, 2013; STEIBEL, 2016).

No Brasil não houve participação direta da sociedade civil, embora a mesma tenha influenciado de maneira significativa o processo de produção da LAI. O impedimento do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) de seguir com a defesa do sigilo eterno da informação e a criação de um grupo consultivo ao comitê interministerial que coordena a OGP no Brasil são exemplos nesta direção.⁴

Apesar dos resultados mencionados acima, ainda não é possível considerar que a transparência esteja promovendo impactos significativos e transformadores para a participação social tanto no México quanto no Brasil. Isto se deve a dificuldades encontradas com relação à questão da representatividade. Isto é, as organizações participantes estão localizadas

nas regiões centrais dos dois países; não há inclusão significativa de uma boa parcela da população; e a escolha dos participantes não é feita pelos cidadãos. Estas condições dificultam a ampliação da participação social nas políticas de transparência.⁵

O ponto de maior fragilidade em termos de impacto tanto no México quanto no Brasil diz respeito ao *accountability*, que é justamente quando a transparência encontra a sanção e, quando, portanto, apresenta mais condições de impactar o sistema político. No México, um sistema nacional de transparência convive com uma cultura de impunidade que impede que sejam tomadas as medidas cabíveis e que se avance em prestação de contas.⁶

No Brasil, a transparência também não vem impactando na *accountability*. Embora os escândalos de corrupção que vêm sendo divulgados nos últimos anos, como o Mensalão e a Lava Jato, possam parecer indicar que está havendo um aumento da transparência, as ações de combate à corrupção em andamento são resultado do uso pelos órgãos de controle do mecanismo da delação premiada e não representam um aumento da transparência. Esta poderia cumprir o seu papel de forma plena na medida em que ela permitisse à sociedade avaliar o trabalho dos órgãos de controle, contudo, falta clareza por parte da sociedade sobre o entendimento e a utilidade da transparência.

Portanto é possível concluir que, tanto no México quanto no Brasil a difusão da transparência já alcançou a terceira fase, ou seja, foi institucionalizada e vem gerando alguns impactos. No México os principais impactos estão relacionados com a gestão pública e a participação social, enquanto que no Brasil os principais efeitos dizem respeito à gestão pública. A principal diferença entre os dois casos está relacionada às diferentes formas de institucionalização da transparência em cada país, ou seja, enquanto no México o tema entrou para a agenda da sociedade, no Brasil, sempre esteve localizado na agenda de governo.

5. Com informações de entrevista realizada no dia 15/02/2017 com Almuena Oejo, pesquisadora do Centro de Controladuría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS CIESAS) e de entrevista realizada no dia 30/01/2017 com Fabro Steibel – Pesquisador encarregado do IRM do segundo plano de ação do Brasil.

6. Com informações de entrevista realizada no dia 15/02/2017 com Almuena Oejo, pesquisadora do Centro de Controladuría Social y Estudios de la Construcción Democrática (CCS CIESAS).

4. Com informações retiradas da notícia Itamaraty quer manter sigilo eterno em documentos publicada no site da Artigo 19 no dia 18/03/2010

Além disso, conclui-se ainda que apesar destas diferenças, não se verificam impactos significativos da transparência no sistema político em ambos os países. Em outras palavras, um maior envolvimento da sociedade civil e um sistema nacional de transparência consolidado – como no caso mexicano - não garantem que a transparência promova impactos significativos no sistema político.

A promoção destes impactos necessita de outras circunstâncias capazes de promover um maior alcance das informações divulgadas a ponto de provocar mudanças. Contudo,

tais circunstâncias estão submetidas a outras dinâmicas e relações de poder. Transparência, prestação de contas e participação social são temas que ensejam um desenvolvimento conjugado e articulado com as diferentes esferas de poder do sistema político para promoverem avanços no cenário democrático. Transparência e prestação de contas dependem da participação para alcançarem impactos reais na democracia e não enveredarem por apenas figurar na lista das boas práticas que os países costumam assumir como compromissos protocolares para assegurar sua imagem internacional.

Bibliografia

- CAMPOS, L. V. B. *La Alianza para el Gobierno Abierto*, una visión desde sociedad civil. 2015
- CEPIK, Marco. Direito à Informação: Situação legal e Desafios. In: *Informática Pública*, Bel Horizonte (MG), v. 02, n 02, pp.43-56. 2000.
- COELHO, Vera Schattan P. e WAISBICH, Trajber Laura. (2013). *Mecanismo Independente de Avaliação Brasil*: Relatório de Progresso 2011-2013. Open Government Partnership.
- FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. Em AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Civilização Brasileira. 2011.
- FOX, Jonathan. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*. Vol 17. Nº 4/5. pp 663-671, 2007.
- GUTIÉRREZ, P. e OCEJO, A. *Mecanismo de Revisión Independente*: México Informe de Avance 2011-2013. Open Government Partnership (OGP) Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS – Ciesas. 2013.
- _____. A. *Mecanismo de Revisión independiente*: México Informe de Avance 2013-2015. Open Government Partnership. Centro de Controladoría Social y Estudios de la Construcción Democrática CCS-CIESAS.
- ISUNZA-VERA, E. *O Sistema Mexicano de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental*. Texto elaborado para o Seminário regional “Sociedade civil e as novas institucionalidades democráticas na América Latina: dilemas e perspectivas”, Brasília, 9-12 de novembro de 2008.
- MENDEL, Toby. *Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado*. 2 ed. Brasília, UNESCO. 2009.

MÉXICO, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). 2002.

*Vanessa Rodrigues
de Macedo*

MICHENER, G. *The Surrender of Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*. The University of Texas at Austin. 2010.

_____. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, vol 22 n 2 abril 2011 pp. 145-159. 2011.

ROBERTS, Alasdair. A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act. In *Public Administration Review* n70 nov/dez, pp. 925 – 933. 2010.

STEIBEL, Fabro. *Mecanismo Independente de Avaliação Brasil: Relatório de Progresso 2013-2015*. Open Government Partnership. 2015.