

CIBERTRANSPARÊNCIA. INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: A EXPERIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS¹

Têmis Limberger²

Resumo

As novas tecnologias permitem que a informação seja transmitida a uma velocidade historicamente sem precedentes e de baixo custo. A Internet também tem sido utilizada para promover a transparência no governo do Brasil, algumas possibilidades são: a divulgação das despesas de campanha eleitoral, o gerenciamento de dados de publicidade e de legislação fiscal em matéria de acesso à informação pública, incorporando a experiência anglo-saxã – *accountability*. Neste contexto, é que se pergunta: a disponibilidade da rede de informação pública pode ser utilizada para fazer a Administração mais transparente e permitir o melhor uso dos recursos do Estado, para colocar em prática os direitos humanos de caráter social? Portanto, este estudo tem como objetivo determinar se a Lei de Acesso à Informação Pública está sendo eficaz em 243 municípios do Rio Grande do Sul, de maneira regional. Para tanto, a análise de portais de transparência de cada município, relativo à qualidade dos dados disponíveis e a facilidade entendimento. O objetivo é verificar, também, se os portais de transparência propiciam maior efetividade dos direitos sociais, especialmente educação e saúde.

Palavras-chave: Informação Pública; Transparência Administrativa; Direitos Sociais; Novas Tecnologias.

INTRODUÇÃO

“A transparência administrativa é um elemento essencial na estratégia de restabelecer a confiança no sistema democrático e de salvaguardar o Estado de Direito em uma realidade sempre mais complexa”, no entendimento de Karl Peter Sommermann (2010, p. 25). Vive-se, hoje, num mundo globalizado aonde existe uma tendência do fortalecimento regional, devido ao fim do Estado-Nação e a diminuição da importância das fronteiras.

¹ Projeto que conta com o auxílio da FAPERGS – Edital Pesquisador Gaúcho PqG 001/2013, que se encontra em desenvolvimento, por conseguinte os resultados apresentados são parciais. A pesquisa teve de março a junho de 2015, a colaboração dos bolsistas de iniciação científica Cecília Rosa, Tales Cristian Horn e Yuki Miike, bem como da mestranda Brunize Finger.

² Pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha. Professora do Programa de Pós-graduação em Direito da UNISINOS. Procuradora de Justiça do Ministério Público do RS. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eletrônico - IBDE, da Federación Iberoamericana de Asociaciones de Derecho e Informática – FIADI, Instituto Brasileiro de Direito do Consumidor- Brasilcon e da Rede Brasileira de Pesquisadores em Direito Internacional. Pesquisadora FAPERGS. E-mail: temislimberger@hotmail.com

O direito à informação, o princípio da publicidade e a transparência são requisitos básicos na relação entre Administração Pública e cidadania. Diante destes pressupostos, desenvolve-se a relação entre a disponibilidade da informação pública em rede e a administração municipal mais transparente. A partir da divulgação das despesas e melhor gestão dos recursos é possível a melhor aplicação dos recursos estatais e a implementação dos direitos sociais (especialmente a educação e a saúde), conforme se demonstrará no item 5 deste trabalho, que trata do desenvolvimento da investigação.

A pesquisa tem como objetivo principal analisar se a Lei de Acesso à Informação Pública (BRASIL, 2011) é efetiva, total ou parcialmente, tomando-se em consideração o período de abril de 2014 a abril de 2016, em 243 dos municípios gaúchos, de maneira regionalizada. Pretende-se, ainda, verificar se os portais de transparência resultaram em maior prestação dos direitos sociais, especificamente os de educação e de saúde.

A metodologia da pesquisa combinará fontes bibliográficas e pesquisa de campo, valendo-se do método hipotético-dedutivo, investigando a (in)efetividade das promessas constitucionais e os seus reflexos na sociedade. Nesse contexto, com o advento das novas tecnologias e recentes formas de comunicação, o Estado assume um perfil, em que se evidencia o rompimento dos seus elementos tradicionais, constantes desde o Estado-Nação: povo, território e poder (soberano). Para tanto, seguir-se-ão os seguintes passos:

1. analisar as informações disponibilizadas nos portais dos municípios de pequeno, médio e grande porte, com população acima de 10.000 habitantes, espalhados pelas 07 (sete) regiões do Estado do Rio Grande do Sul³, acerca dos gastos de cada um dos entes públicos, referentes aos seguintes itens: vencimentos dos servidores, licitações e investimentos em educação e saúde;
2. Avaliar, em cada uma destas regiões:
 - a. a acessibilidade da informação - clareza do portal;
 - b. número de “cliques” necessários até obter a informação desejada;
 - c. se houve resposta no tempo de até 20 dias, previstos em lei (BRASIL, 2011);
3. acompanhar mensalmente as informações disponibilizadas pelos entes públicos e avaliar, ao final de cada semestre, se os itens de transparência colhidos exemplificativamente ocasionam melhores condições de efetividade dos direitos sociais (saúde e educação), por meio dos seguintes indicadores:
 - a. recursos disponibilizados nos orçamentos dos municípios para educação e saúde - serão considerados os 5 (cinco) anos anteriores para verificar se houve aumento de percentual investido. Serão utilizados os dados colhidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Portal de Transparência do Governo Federal e da FAMURS (Federação

³ As regiões serão aglutinadas da seguinte forma: Região Metropolitana de Porto Alegre, Nordeste Rio-grandense, Noroeste Rio-grandense, Centro-oriental Rio-grandense, Centro-ocidental Rio-grandense, Sudoeste Rio-grandense e Sudeste Rio-grandense.

dos Municípios do Rio Grande do Sul) na apreciação da Gestão Administrativa determinada pela Lei de Responsabilidade Social;

- b. além dos dados colhidos junto a outras organizações anteriormente citadas, os pesquisadores colherão e identificarão os próprios dados levantados durante o período de realização da pesquisa.

Para identificar, inicialmente, os dados referentes à aplicação dos recursos pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, que serão apreciados pela pesquisa, utilizar-se-ão as informações disponibilizadas pelo Tribunal de Contas Estadual e pelo Portal de Transparência da FAMURS nas áreas de educação e de saúde. Verificar-se-á, também, a posição dos municípios pesquisados no sentido de verificar se os eventuais investimentos na área da educação e da saúde, a partir das informações acerca dos investimentos efetuados, resultaram na melhora de suas posições, a partir da identificação de eventuais diretrizes ou políticas públicas de modo comparativo, obtidas, a partir da análise de fontes diretas e indiretas de pesquisa.

O método crítico-comparativo permitirá, acessoriamente, que os resultados parciais sejam discutidos reflexivamente, mas tendo em vista o objetivo final que se busca alcançar, em condições tanto teórico quanto práticas, a efetivação de experiências de disponibilização de informação pública, que visa prevenir ou diminuir a corrupção, fomentando a participação cidadã e o controle social por meio da democracia eletrônica.

Como referencial teórico principal, utilizar-se-á a obra “Ciberciudadanía” de Pérez Luño. Cumpre ressaltar, também, a utilização de pesquisa empírica na abordagem metodológica, a qual, combinada com as fontes tradicionais doutrinárias, permitirão um caráter de reflexão e proposição críticas. Isto certamente conferirá maior robustez aos achados da pesquisa, proporcionando diagnósticos mais confiáveis acerca da realidade investigada.

DIREITO À INFORMAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRANSPARENTE

Em uma sociedade em que a corrupção é uma patologia histórica, em que para além das classes sociais, um estamento tradicionalmente dominou (e domina) as principais decisões em um governo de interesses pessoais prevalecendo sobre os interesses públicos, regendo os recursos públicos como se privados fossem (FAORO, 2001), é necessária uma fiscalização plural dessa Administração, mediante a participação de diversos atores: sociedade, Ministério Público, terceiro setor, etc.

A democracia participativa decorre do Estado Democrático de Direito, que a partir do art. 1º da Constituição Federal permite uma participação mais direta dos cidadãos nas estruturas de poder (MOREIRA NETO, 1992). Os municípios se constituem em entes federativos, a partir da CF/88, mas isto lhes conferiu maior autonomia política e financeira? O cidadão vive no município. Daí a importância de estudar esta instância de

poder local próximo à cidadania. Merecem, portanto, ser apontados novos mecanismos de controle, em especial o controle social.

O Estado transformou-se (GRACÍA-PELAYO, 2009), como consequência modificou-se o posicionamento do cidadão em relação ao Ente Público. Muito além da mera escolha dos governantes e do desapossamento da coisa pública, o novo perfil de cidadania tende a ser o de uma cidadania ativa, com efetiva influência dos cidadãos nas escolhas coletivas. Nas redes sociais cibernéticas, hodiernamente, é cada vez mais frequente a formação de movimentos de discussão e proposição acerca de temas políticos relevantes, muitas vezes interferindo nas decisões e fomentando construções mais democráticas.

Neste diapasão, é imprescindível que se concretize o princípio da transparência na Administração Pública, coibindo o desperdício de recursos públicos e, consequentemente, permitindo mais amplos investimentos em prol dos direitos sociais. Por isso, pergunta-se: a experiência municipal de transparência com relação ao acesso à informação pública é efetiva? Existem diferenças dos municípios por região do Estado do Rio Grande do Sul com relação ao cumprimento da Lei Federal nº 12.527/2011?

Embora a transparência não seja expressa dentre os princípios que regem a Administração Pública, a partir dos já enunciados, pode-se afirmar que é possível se extrair de maneira implícita (LIMBERGER, 2007). Desta forma, a transparência demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII, CF/88) e o princípio democrático. A publicidade visa, por meio da divulgação do fato, assegurar que o ato foi praticado de acordo com a legalidade, moralidade e os demais preceitos que regem a Administração.

Contextualizando a problemática, uma das características da sociedade da informação é a tecnologia, que propicia a transmissão do conhecimento para muitos lugares e de uma maneira muito célere. As administrações públicas são detentoras de um grande número de dados (GUICHOT, 2005), necessário, portanto, que dentro de critérios legais, esta informação seja acessível à população. Por isso, com muita propriedade Pérez Luño (2004, p. 11) afirma que as relações de cidadania e dos entes públicos sofreram uma profunda transformação devido às novas tecnologias da informação e comunicação, por isso o conceito de cidadania reclama uma redefinição.

A recente Lei de Acesso à Informação impõe, neste sentido, publicar para moralizar, mediante a disponibilização de informações que contemplem, dentre outros, dados pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos. Dispõe o artigo 8º e seu § 2º que os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Além disso, o artigo 10 assevera que qualquer interessado poderá apresentar

pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º da Lei, por qualquer meio legítimo, tendo sido estabelecido prazo de resposta para o atendimento da solicitação do cidadão. Neste vértice, é fundamental acompanhar, portanto, as formas de sua implementação: a informação, por si, é insuficiente, é necessário que seja compreensível, disponibilizada em tempo real e que reflita a realidade.

Um dos grandes objetivos das democracias atuais é possibilitar uma rede de comunicação direta entre a Administração e os administrados que redunde em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência na atividade pública. É o que Pérez Luño (2004, p. 99) denomina de *ciberciudadanía@* ou *ciudadanía.com*, que será utilizado como referencial teórico na presente pesquisa. A sociedade democrática reivindica o pluralismo informativo, o livre acesso e a circulação de informações.

Ainda na temática da transparência na Administração Pública, insta salientar que em recente pesquisa internacionalmente produzida no ano de 2014, pela organização não governamental Transparency International, que fez uma análise em 159 países do nível de transparência da Administração Pública, com classificação de 0 a 10 (assim, quanto menor a nota, maior o índice de corrupção), aonde exemplificativamente, obtiveram-se os seguintes indicadores: a Dinamarca e a Nova Zelândia figuraram em primeiro e segundo lugar, respectivamente, com uma pontuação de 9,2 e 9,1, o Brasil, com a nota 4,3 (quatro inteiros e três décimos) ocupou apenas o nefasto 69º lugar (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2014). Comparando-se o Brasil com outros países da América Latina, o Chile e o Uruguai encontram-se no 21º lugar (7,3) no nível de transparência.

Considerando que o Brasil é um país emergente economicamente – 7ª posição na economia mundial, o Índice de Desenvolvimento Humano é da 79ª posição (BORGES; CALGARO, 2014), sendo a educação um dos critérios que faz o país baixar de posição. Tal denota que o crescimento econômico maior do que a implementação dos direitos humanos e do nível de transparência, inclusive tendo em conta os países vizinhos (Chile 41ª e Uruguai 50ª) (BRASIL, 2014).

O Rio Grande do Sul está entre os 5 (cinco) primeiros Estados no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, divulgado em 2008 pelo PNUD, ocasião em que foi realizada a última disponibilização desses dados (FRANCISCO, 2014). Os municípios que se destacam estão localizados nas regiões metropolitana e da serra.

Para se chegar a um nível adequado de transparência, a informação disponibilizada em rede é um importante passo, mas são necessárias muitas outras medidas, em termos de políticas públicas orientadas tanto ao setor público, quanto ao privado.

A transparência é uma via de mão dupla, de um lado a Administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado dos assuntos públicos (VILLAYERDE MENÉNDEZ, 1994).

Por intermédio da informação disponível por meio eletrônico, desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular, torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático. Evita-se que o cidadão desinformado dos assuntos públicos, constitua-se num *idiótes* (conforme a nomenclatura dos gregos). Com a diminuição dos desvios de dinheiro gerados pela corrupção é possível viabilizar a melhoria das prestações sociais, que podem ser oferecidas à população, ou seja, concretizam-se direitos. Nesse sentido, a cibercultura estimula a transparência, a publicidade, as inteligências coletivas, o aprendizado cooperativo, novas formas de organização social e maior responsabilidade pública. Trata-se de estimular, como refere Pierre Levy (2009), o pluralismo e a diversidade, traços marcantes do Século XXI.

Deste modo, sob o fio da inclusão social e da participação democrática, o presente projeto de pesquisa visa investigar e discutir em que medida as novas tecnologias de informação constituem-se em instrumentos eficientes de controle social das políticas públicas e do orçamento, assim como verificar quais os elementos mínimos para que esta nova cultura se solidifique na sociedade brasileira, em especial no Rio Grande do Sul. É preciso avançar. É preciso desenvolver pioneiros estudos acadêmicos, o que ora se propõe, inter-relacionando Estado, Administração Pública e Novas Tecnologias. Busca-se, assim, que o Brasil, um país de modernidade tardia e de jovem democracia (STRECK, 2003, p. 122), no qual se insere o Estado do Rio Grande do Sul, possa, por intermédio destas novas ferramentas, coibir a corrupção e se emancipar de uma postura popular tradicionalmente passiva, comodista, que vê a coisa pública - o patrimônio público, como algo que lhe seja estranho, que seja do outro, passando a um estágio de pertencimento, de corresponsabilidade pelo avanço da cidadania.

Evoca-se o pensamento de Alexis de Tocqueville em sua análise à democracia nos Estados Unidos, aonde discorre a respeito da tutela a que estão submetidos os cidadãos, mantendo-os como seres humanos em um estado de infantilidade (TOCQUEVILLE, 2000). Assim, a emancipação da cidadania contribui à construção do Estado Democrático de Direito.

O CONCEITO DE CIDADANIA NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Estudando a origem etimológica do conceito de cidadania, até chegar nos dias atuais, Pérez Luño (2004, p. 24), assevera que historicamente advém do vocábulo latino *cives*, que designa a posição na *civitas*. A ideia romana de cidadania fazia referência a um núcleo inseparável de direitos e deveres que definiam a posição das pessoas livres na República.

A época em que a cidadania adquire um novo significado é com o Iluminismo, no qual se assiste a uma nova concepção vinculada à noção de liberdade política. A definição moderna de cidadania coincide temporalmente com o conceito de direitos humanos e Estado de Direito. A Revolução Francesa exaltará a qualidade de cidadãos, no contexto dentro do qual exalará liberdades, que serão exercidas em um contexto de

Estado de Direito (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 35). Assim, os conceitos de cidadania, direitos fundamentais e Estado de Direito estarão imbricados em um determinado momento político, constituindo-se em uma marca da modernidade.

A origem do conceito de cidadania se encontra relacionada à questão de nacionalidade, ser cidadão equivalia, no Estado Liberal a ser nacional de um Estado. Nas sociedades plurais do nosso tempo, os Estados englobam realidades complexas e termos de multiculturalidade e de multinacionalidade, deste modo a relação cidadão e nacional, restou perdida. O cidadão com a conexão em rede e o exercício dos direitos humanos, torna-se artifício deste processo democrático.

Uma cidadania multinível é o que propõe David Held (2005, p. 152-154). Uma nova concepção de cidadania, não estará baseada no pertencimento exclusivo a uma comunidade territorial, senão em normas e princípios gerais que possam consolidar-se e serem utilizados em diversos âmbitos. Esta concepção se apoia na disponibilidade e clareza dos princípios de democracia e direitos humanos.

Hoje, para que as pessoas sejam livres deve haver uma pluralidade de fóruns, que vão desde o âmbito urbano às associações globais, nas quais se podem pedir contas a quem toma decisões. Para que muitas das formas de poder atuais se façam responsáveis e muitos dos complexos problemas que nos afetam a todos: nos âmbitos local, nacional e regional e global, regulem-se democraticamente, as pessoas devem ter acesso a diversas comunidades políticas e pertencer a elas. Os contornos da esfera estatal e global já se fazem visíveis. São importantes identidades abertas a solidariedades diversas e configuradas pelo respeito a normas e princípios gerais, poderão adaptar-se devidamente aos desafios de uma nova era global.

A “cidadania estatal e a mundial, aproximam-se visivelmente”, no dizer de Habermas (2003, p. 304).

Somente uma cidadania democrática, que não se fecha num sentido particularista, pode preparar o caminho para um status de cidadão do mundo, que já começa a assumir contornos em comunicações políticas em nível mundial.

O conceito de cidadania que era vinculado ao Estado-Nação, modificou-se com o mundo globalizado e precisa ser revisto, para universalizar os direitos humanos. Os acontecimentos transcendem as fronteiras dos países e os fenômenos não ocorrem mais isoladamente, mas globalmente. As crises políticas e econômicas não atingem somente a um país, mas repercutem mundialmente.

A virtualidade modifica o conceito de cidade física, mas continua necessitando do caráter de educação para que este contato em rede, sirva à civilização. O desafio consiste, assim, em que o espaço virtual não seja uma mera reprodução das mazelas existentes na vida real, mas seja possível uma qualificação do debate e não apenas uma manipulação da opinião pública.

O isolamento dos domicílios não pode se constituir em um óbice para a troca de ideias e desenvolvimento da criatividade. A interação em rede, deve servir para o compartilhamento desta informação e fomento da participação política de forma consistente. Há uma tendência de que no espaço virtual se reproduzam

as desigualdades existentes na vida real. Desta forma, a disparidade econômica pode ser reproduzida na falta de acesso a internet, no que se denomina exclusão digital. Assim, países que tem uma economia mais sólida possuem mais pontos de internet. Veja-se comparativo dos Estados Unidos da América e de países africanos (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 91). Por outro lado, a questão da inclusão digital não se limita ao acesso a internet. Tal requisito, por si só, não supre uma educação precária e deficiente. Este acesso, precisa vir acompanhado de uma educação escolar básica, a fim de que a quantidade de informação seja selecionada e compreendida de uma maneira qualificada, visando à formação de uma cidadania comprometida com os valores que expressam a defesa dos direitos humanos.

O ciberespaço se constitui ou pode constituir-se em um local para o exercício dos direitos humanos, um espaço para democracia participativa e o controle social, a partir da informação disponibilizada em rede e do acesso e compartilhamento que é feito desta, fortalecendo a ciberciudadanía.

CIBERTRANSPARÊNCIA :A INFORMAÇÃO PÚBLICA EM REDE E A ADMINISTRAÇÃO DIGITAL

O termo cibertransparência serve para designar as novas relações que se travam em rede, denominadas *ciber*, aglutinadas à ideia de transparência. O fenômeno tecnológico pode servir para potencializar a informação pública. Nos trabalhos de Cass Sustein – República.com e de Pérez Luño - Ciberciudadania o ciudadania.com, encontra-se a noção de espaço virtual decorrente das novas tecnologias, daí o objetivo de cunhar uma expressão que traduza esta nova forma de a administração disponibilizar a informação em rede para com os administrados, que não é somente a utilização da ferramenta tecnológica, mas uma nova forma de gerenciamento público e das relações democráticas com a sociedade, que daí advenham.

A transparência é a possibilidade de o cidadão ter acesso à informação pública, quando a informação lhe aparece, enquanto a publicidade seria o movimento que a administração dá a conhecer os seus atos. Deste modo, a publicidade e a transparência são dois movimentos distintos, porém na mesma rota. A publicidade parte do conhecimento dos atos da administração para a coletividade, enquanto a transparência permite ao cidadão o acesso à informação pública. A transparência é uma composição decorrente do princípio da publicidade, do direito à informação, relacionada ao princípio democrático. É a administração agindo em conformidade com o seu dever de publicizar seus atos, o cidadão se informando dos atos praticados pela administração, tudo isto fortalece a cultura democrática.

O processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão.

Norberto Bobbio (2000, p. 103) ao tratar das relações da democracia com o poder invisível, estatui que a publicidade é entendida como uma categoria tipicamente iluminista, na medida em que representa um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas. Utiliza-se, por isso, a metáfora da luz, do clareamento para contrastar o poder visível do invisível. A visibilidade vai fornecer a acessibilidade e a possibilidade de controle dos atos públicos. Daí se origina a polêmica do iluminismo contra o Estado Absoluto, a exigência da publicidade com relação aos atos do monarca fundados no poder divino. O triunfo dos iluministas tem como resultado o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (RIALS, 1995, p. 05) que prevê o direito da sociedade de pedir contas a todo o agente público incumbido da administração. Este direito evolui e vem consolidado mais de dois séculos depois, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que no artigo 41, prevê o direito a uma boa administração. O Princípio referente à boa administração se constitui em um feixe de direitos, no exame da tomada de decisão administrativa deve ser avaliada mais do que a legalidade, forçoso avaliar a eficiência, a economicidade, a probidade e a eficácia da gestão pública (FREITAS, 2009, p. 460-461).

A democracia permite que o cidadão e todos os mecanismos de controle ajam de forma sincronizada para permitir o desocultamento. A democracia colabora para tornar o poder visível.

Para Lévy (2009, p. 111), o ciberespaço é um sistema de caos, pois se constrói em sistema de sistemas. Quanto mais o ciberespaço se amplia, mais ele se torna universal, e menos o mundo informacional se torna totalizável. O universal da cibercultura não possui centro ou linha diretriz. Aceita a todos que queiram se comunicar. Encarnação máxima da transparência acaba por acolher a opacidade. Desenha e redesenha várias vezes a figura de um labirinto móvel, em constante expansão, do qual Dédalo não teria sonhado. Essa universalidade desprovida de significado central, esse sistema da desordem, essa transparência labiríntica, denomina Lévy (2009, p. 111) de “universal sem totalidade”, o paradoxo da cibercultura.

Em se tratando de cibertransparência, isto é matizado. Trata-se de informação pública disponível em rede, que é acessada por distintas pessoas. Ainda que uma multiplicidade de atores esteja a acessar a rede, todos partilham o mesmo conteúdo, porém permite leituras e interpretações distintas. Em que pese a cadeia labiríntica há um compartilhamento de objetivo comum. Desde que a informação pública esteja clara e não ocultada, pode-se designar transparência e não opacidade.

A cibercultura dá forma a um novo tipo de universal: o universal sem totalidade, segundo Lévy (2009, p. 119). Trata-se de universalidade conectado ao sentido iluminista de humanidade. É universal, pois atinge ao conjunto de seres humanos. A cibercultura, ensina que existe uma outra forma de instaurar a presença virtual da humanidade em si mesma (o universal) que não seja por meio da identidade do sentido (a totalidade) (LÉVY, 2009, p. 121).

A informação pública disponível em rede parte do Estado, por isso não desfaz a centralidade do poder estatal; desta forma, não se pode dizer, que a totalidade foi abolida. Assim, quando se menciona a cibertransparência, como sendo a disponibilização da informação pública em rede, a fim de potencializar a sua divulgação, não se elidiu o eixo do Estado. A mesma informação disponibilizada encontra multiplicidade de destinatários – universalidade, porém haverá uma unidade e aí se encontra a ideia de totalidade.

Diferentemente, quando a informação é propagada espontaneamente sem o chamamento de partidos políticos, sindicatos ou outras organizações como ocorreu no movimento dos indignados – ocorrido na Espanha, conhecido como 15-M, em maio de 2011, sob influência das ideias pacifistas de Stéphane Hessel (2011), com repercussão em outros países, incluindo o Brasil (CASTELLS, 2013, p. 176-182), aonde não se tem a centralidade estatal.

As novas tecnologias significam muito mais do que a simples utilização da ferramenta eletrônica pela administração, mas podem servir para tornar o relacionamento mais democrático, a aproximação, a participação e a fiscalização do cidadão com relação aos atos praticados pelos gestores públicos.

Deste modo, a revolução tecnológica “visa propiciar uma administração mais eficiente e eficaz, mais próxima ao cidadão, mais moderna, mais rápida, que permita oferecer ao cidadão um serviço muito melhor. Exige-se uma administração mais transparente, democrática, mais controlada, mais acessível, mais respeitosa com a privacidade”, ao qual se poderia acrescentar: os direitos humanos, de uma maneira ampla (PIÑAR MAÑAS, 2011, p. 30).

Da agilidade da administração na construção de respostas aos administrados, na acessibilidade da informação pública, da fiscalização dos atos administrativos, que propicia o controle social, desta possibilidade de pedir, receber e construir informação, advém uma reaproximação do cidadão com relação aos atos do Estado.

As ferramentas tecnológicas têm servido para auxiliar os mecanismos de gestão fiscal, no Brasil. Assim, o pregão eletrônico – Lei nº 10.520/2002 e Decretos nº 5.450/2005 e 5.504/2005 – tem tornado a administração mais ágil nas licitações, conseguindo diminuir o tempo de procedimento licitatório e alcançado melhor preço nas obras, nos serviços e nas compras buscados pela administração.

Da mesma forma, a Lei Complementar nº 101/2000, que disciplina a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, com as alterações da Lei Complementar nº 131/2009 institui a publicação dos gastos da administração em rede, de forma padronizada. Os artigos 48 e 49 foram inspirados na noção de accountability, do direito anglo-saxão (PEDERIVA, 1998, p. 18). Tal aponta para uma melhor transparência, caso os dados sejam disponibilizados de forma uniforme e com as informações relevantes colocadas em rede. A uniformidade combinada com as diferenças do ente administrado, é importante, uma vez que existe grande número de municípios no Brasil.

A Lei nº 12.527/2011, que busca difundir a Informação Pública, também é um espectro importante. Impõe o dever dos entes da administração publicizarem dados, que se forem colocados efetivamente em rede e tiverem uma correta utilização, podem contribuir para o debate democrático e o controle social.

Assim, se estas informações forem disponibilizadas em rede, acessadas e compreendidas, serão uma ferramenta democrática importante. Caso contrário, teremos a mera reprodução dos aspectos consumistas da sociedade, na rede. Estudos de Cass Sustein (2003) dão conta que preponderavam os sítios .gov. e .edu., quando foi criada a internet. Hoje, os sítios .com prosperam, denotando que a internet deslocou seu eixo da informação pública e da formação cultural para as operações de consumo. As comunidades virtuais têm de se articular em torno de um programa e de um objetivo comum, sob pena de se tornarem vazias (LÉVY, 2009, p. 133).

O individualismo exagerado é um dos males da modernidade, segundo Jacques Chevallier (2009, p. 16). Assiste-se a uma “absolutização do eu”, desenvolvendo-se uma cultura de que “estimam nada dever à sociedade, mas tudo exigem dela”. Este hiperindividualismo leva a uma nova relação com o coletivo. A pessoa quando está diante deste espaço virtual não considera as relações que pode travar desde o ponto de vista social, mas apenas individual, esconde-se atrás de uma tela, por vezes. E, assim, repete a nota acentuada de individualismo e consumismo presentes na sociedade.

Deste modo, o desafio consiste em utilizar os instrumentos informáticos em prol do aperfeiçoamento democrático e não como a reprodução do modelo de consumo, que favorece o padrão existente na sociedade. Neste aspecto, a educação desempenha um papel fundamental.

DO DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

Tomaram-se como base as seguintes regiões do Estado do Rio Grande do Sul, que podem ser visualizadas da seguinte forma:

RIO GRANDE DO SUL - MESORREGIÕES

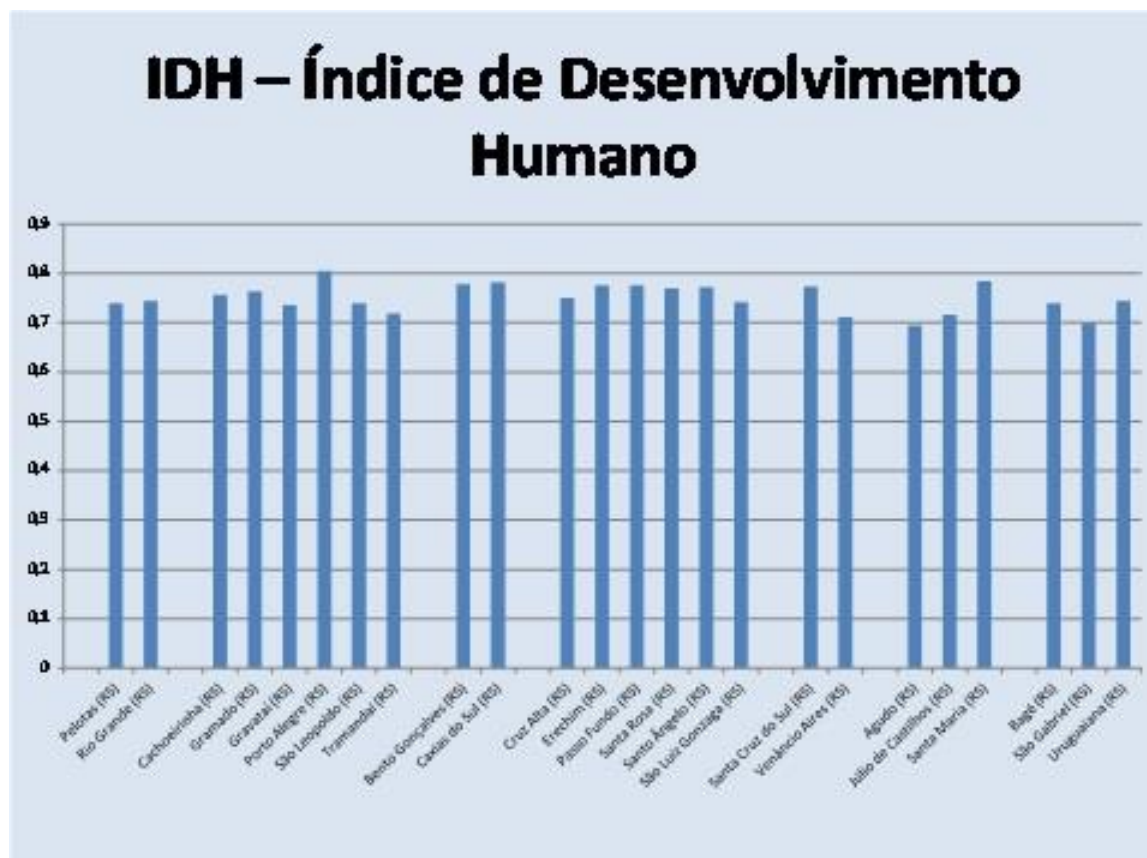


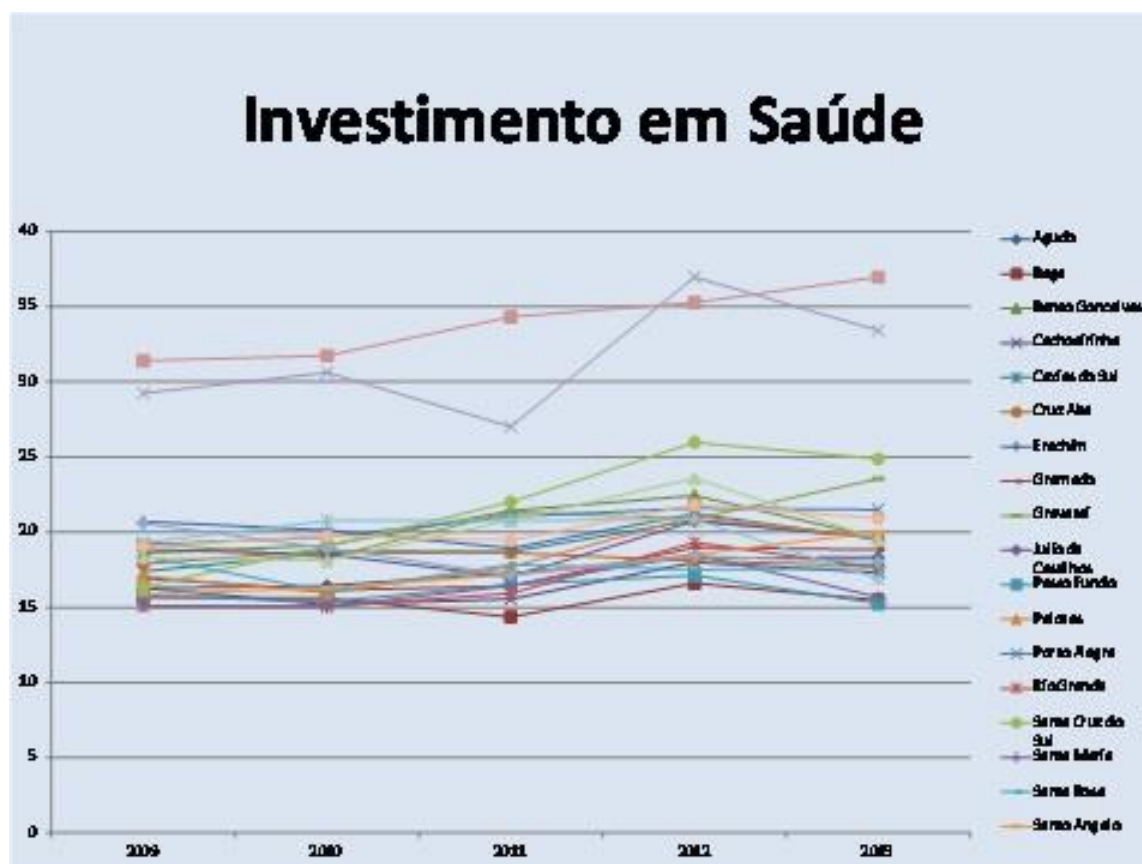
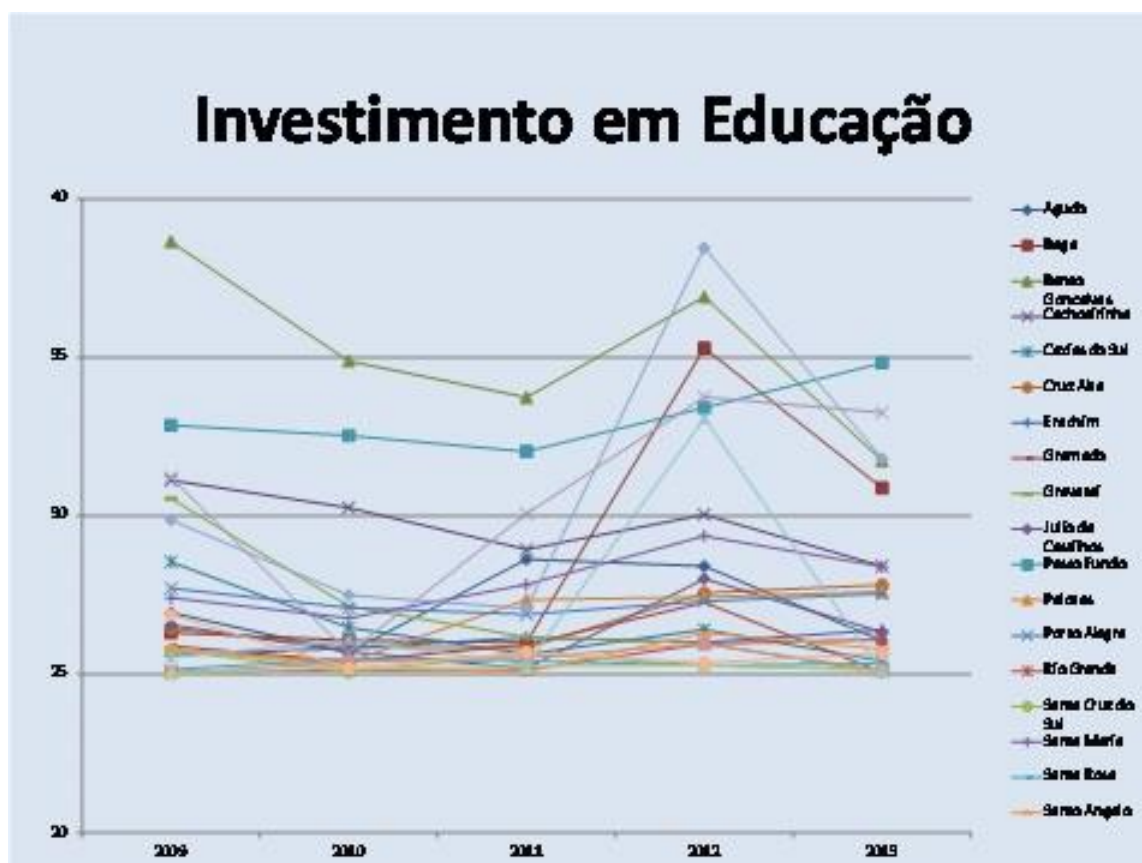
- 1 - Centro Ocidental Rio-Grandense
- 2 - Centro Oriental Rio-grandense
- 3 - Metropolitana
- 4 - Nordeste Rio-grandense
- 5 - Noroeste Rio-grandense
- 6 - Sudeste Rio-grandense
- 7 - Sudoeste Rio-grandense

Municípios avaliados

SUDESTE	METROPO LITANA	NORDESTE	SUDOESTE	NOROESTE	CENTRO- ORIENTAL	CENTRO- OCIDENTAL
Pelotas	Cachoeirinha	Bento Gonçalves	Bagé	Cruz Alta	Santa Cruz do Sul	Agudo
Rio Grande	Gramado	Caxias do Sul	São Gabriel	Erechim	Venâncio Aires	Ílido de Castilhos
	Gravatal		Uruguaiana	Passo Fundo		Santa Maria
	Porto Alegre			Santa Rosa		
	São Leopoldo			Santo Ângelo		
	Tramandaí			São Luiz Gonzaga		

Foram analisados dois aspectos, tendo-se em conta a atualização e clareza dos portais de informação (art. 8º e § 2º) e do prazo de informações (art. 10º) da Lei nº 12.527/2011. Dos resultados parciais, tendo em conta o artigo 8º da Lei e as coletas mensais procedidas, verificou-se que as cidades que se destacaram na análise mensal com o Portal de Transparência são: Pelotas, Caxias do Sul, e Santa Maria. Por conseguinte, Cachoeirinha, Santo Ângelo, Santa Cruz do Sul e Agudo não apresentaram um nível suficiente em relação ao Portal de Transparência. Relativo às principais dificuldades encontradas na divulgação das informações verificou-se a falta de padronização dos Portais, dados muitas vezes desatualizados, falta de clareza nas informações apresentadas, bem como a falta de individualização dos dados apresentados. No que concerne ao prazo de resposta, tendo em vista o disposto no artigo 10 da legislação em questão, Pelotas, São Leopoldo, Santa Maria, Caxias do Sul e Agudo foram os Municípios que responderam ou justificaram as solicitações formuladas dentro do prazo estabelecido na Lei. Salienta-se que foram, ainda, cotejados os dados relativos aos Indicadores Sociais (BRASIL, 2013), tais como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e os respectivos investimentos em saúde e educação, cujos quadros seguem abaixo:





Foi possível constatar que alguns dos portais com maiores índices de transparência são os que respondem às perguntas nos prazos estipulados pela Lei de Acesso à Informação Pública (Pelotas, Caxias do Sul e Santa Maria) que são municípios estruturados e pólos de desenvolvimento nas suas respectivas regiões – Sudeste, Nordeste e Centro-Occidental.

Vale referir, que estes municípios não são destaques nos investimentos de educação e saúde. Há que se considerar que estes dados IDHM são referentes ao ano de 2013 (BRASIL, 2013) diferentes, temporalmente dos dados coletados na pesquisa FAPERGS (2015), uma vez que aqueles ainda não estão divulgados e somente serão disponibilizados, posteriormente. Desta forma, por ora, da interpretação dos números coletados não se pode relacionar diretamente os municípios com maior índice de transparência e a respectiva aplicação orçamentária com o objetivo da efetivação dos direitos sociais com as verbas constitucionalmente previstas.

CONCLUSÕES PARCIAIS

A título exemplificativo, observem-se os dados coletados no mês de novembro de 2014, considerando que não existem grandes discrepâncias entre os meses, esses apontaram que:

1. 100% dos municípios pesquisados possuem portais de transparência;
2. 37,5% dos municípios apresentaram um portal de transparência considerado com um padrão de clareza suficiente;
3. 25% dos municípios apresentaram um portal de transparência considerado com um padrão de clareza insuficiente;
4. 41,66% dos municípios disponibilizam de forma atualizada os vencimentos dos servidores;
5. 29,17% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada os vencimentos dos servidores (atraso de 1 a 2 meses);
6. 29,17% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada os vencimentos dos servidores ou não disponibilizam (desatualizado por mais de 2 meses);
7. 75% dos municípios disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em saúde;
8. 4,17% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em saúde (atraso de 1 a 2 meses);
9. 20,83% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em saúde ou não disponibilizam (desatualizado por mais de 2 meses);
10. 70,83% dos municípios disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em educação;
11. 4,17% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em educação (atraso de 1 a 2 meses);

12. 25% dos municípios não disponibilizam de forma atualizada as licitações e investimento em educação ou não disponibilizam (desatualizado por mais de 2 meses);
13. 70,83% dos municípios apresentam a informação de forma acessível (em até 5 cliques)
14. 25 % dos municípios apresentam a informação de forma razoavelmente acessível (entre 6 e 8 cliques)
15. 0% dos municípios apresentam a informação de forma pouco acessível (mais de 9 cliques)

Considere-se que foram remetidos aos municípios selecionados, 48 pedidos de informação, no total (duas perguntas para cada um dos 24 Municípios).

Foram obtidas 20 respostas, o que equivale a 41,6% das perguntas, embora apenas sete cidades responderam às duas solicitações. Seis Municípios responderam a apenas uma pergunta, e os demais (11) não se manifestaram. A maioria das respostas (75%) foi obtida dentro do prazo. Duas foram respondidas dentro do prazo de prorrogação, embora sem cientificar o requerente, e três ficaram fora do prazo.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, verificou-se que 87,5% dos municípios pesquisados possuem IDHM considerado alto. Entre os restantes, um município teve índice muito alto, enquanto que dois obtiverem índice considerado médio.

No período apurado, entre 2009 e 2013, o percentual médio de investimento em saúde foi de 19,68%, sendo que o município de maior percentual investiu 33,93% e o de menor, 15,54%. Em relação à educação, o percentual médio de investimento foi de 27,53%, sendo 35,18% o maior investimento e 25,71% o menor. Observou-se, ainda, que, como regra, aqueles que mais investem em uma área diferem daqueles que mais têm investimentos na outra, o que sugere que os municípios não têm capacidade financeira para investir em duas áreas prioritárias.

Verifica-se que os Municípios que mais investiram em saúde (Bagé, Cachoeirinha e Santa Cruz do Sul) não possuem destaque na educação (liderados por Bento Gonçalves e Passo Fundo). Observa-se que os Municípios de Bagé e Cachoeirinha tiveram aporte significativo nos dois setores, sendo que a regra majoritária aponta em sentido inverso, pois os municípios não possuem capacidade financeira para custear de forma satisfatória os dois setores. E, ainda, os investimentos em educação e saúde são semelhantes na maioria dos Municípios pesquisados, atendo aos percentuais estabelecidos constitucionalmente.

No decorrer do estudo, foram feitos, ao total, 48 pedidos de informação (duas perguntas para cada um dos 24 Municípios). Obtiveram-se 20 respostas, o que equivale a 41,6% das perguntas, embora apenas sete cidades responderam às duas solicitações (Caxias do Sul, Santa Maria, Erechim, Venâncio Aires, Pelotas, São Leopoldo e Tramandaí, todas com resposta no prazo, exceto uma das respostas de São Leopoldo).

Outrossim, seis Municípios responderam a apenas uma pergunta, e os demais (11) simplesmente não se manifestaram. Ressalta-se que a maioria das respostas foi obtida dentro do prazo (15), o que equivale a 75% do

total de respostas. Duas foram respondidas dentro do prazo de prorrogação, embora sem cientificar o requerente, e três ficaram fora do prazo. Mais da metade dos Municípios possuía campo específico no site para encaminhamento de solicitação de informação referente à lei de transparência (13 dos 24). O índice de respostas obtidas foi maior entre esses Municípios do que aquele referente aos Municípios para os quais a informação foi solicitada por outros meios, como e-mail e ouvidoria.

Com relação às regiões, não há destaque de uma em relação às demais. Observa-se, apenas, que a região Sudoeste foi a única que não respondeu a nenhuma das solicitações, sendo que os Municípios sequer possuíam campo específico para o pedido de informação nos seus sites. Os estudos, por ora realizados, apontam que os Municípios mais atentos ao cumprimento da lei de transparência e acesso à informação preocuparam-se em disponibilizar campo específico em seu site para envio de perguntas dos cidadãos, bem como responder a todas as solicitações dentro do prazo estabelecido pela legislação.

Os pesquisadores não se limitaram a perguntar se o ente público tinha um portal de transparência com as informações e se respondia as perguntas solicitadas ou, ainda, a ver se existia um “link” para informação de vencimentos ou licitações. Na realização da investigação a preocupação não se limitou ao aspecto formal, buscou ir além verificando a qualidade das informações prestadas. Percebeu-se que muitas vezes existe o campo de informações, mas estas não apresentam consistência.

Nesse sentido, vale referir que quando o poder estatal faz uso das novas tecnologias para tornar disponível a informação pública na internet, permite a participação do cidadão nos assuntos públicos, propicia o controle social e, conseqüentemente, a fiscalização do gasto estatal, a isto se denomina cibertransparência.

As novas tecnologias devem estar à serviço da cidadania. Por isso, é importante que a Administração Digital não seja apenas a incorporação da ferramenta tecnológica, mas a realização concreta e diária de todos os princípios que regem a administração pública, e, especialmente, o respeito à pauta dos direitos humanos na relação entre administração e cidadãos. Para finalizar, evoca-se o pensamento de Habermas (2014, p. 419): “é preciso promover a refuncionalização do princípio da publicidade!”.

CIBERTRANSPARENCY. PUBLIC INFORMATION NETWORKING AND THE ACHIEVEMENT OF SOCIAL RIGHTS: THE EXPERIENCE OF THE RIO GRANDE DO SUL CITIES

Abstract

The new technologies allow information to be transmitted at a rate historically unprecedented and inexpensive. The Internet has also been used to promote transparency in the government of Brazil, some possibilities are: disclosure of campaign expenses, management of advertising data and fiscal legislation of access to public information, incorporating the anglo-saxon experience - accountability. In this context, that are asked: the

availability of public information network can be used to make more transparent the public administration and enable to do the best use of state resources, to put into practice the human rights of social character? Therefore, this study aims to determine if the Law of Access to Public Information is being effective in 243 municipalities of Rio Grande do Sul, by regional way. Therefore, the analysis of transparency portals of each municipality on the quality of available data and easy understanding. The aim is to check, also, if the transparency portals provide greater effectiveness of social rights, especially education and health.

Keywords: Public information; Administrative transparency; Social rights; New technologies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 7. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORGES, Bruna; CALGARO, Fernanda. **IDH do Brasil melhora e supera média da AL; país é o 79º em ranking mundial**. 2014. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2014/07/24/idh-do-brasil-sobe-supera-media-latinoamericana-mas-ainda-e-2-entre-brics.htm>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. 2013. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Orgs. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fundação João Pinheiro. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>, Acesso em: 10 jun. 2015. Dados disponíveis até dezembro de 2014.

_____. 2011. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011.

_____. 2014. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD**. Ranking IDH Global 2013. Relatório de desenvolvimento Humano 2014 com dados de 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2013.aspx>>. Acesso em: 16 abr. 2015

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet (inclui posfácio do autor sobre o Brasil)**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHEVALLIER, Jacques. 2009. **O Estado pós-moderno**. Trad. Marçal Justen Filho, Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Globo, 2001.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. IDH no Brasil. **Brasil Escola**. 2014. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/o-idh-no-brasil>>. Acesso em: 29 mai. 2015.

FREITAS, Juarez. **Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As Transformações do Estado Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GUICHOT, Emilio. **Datos personales y Administración Pública**. Navarra: Editorial Aranzadi, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. v. II, 2. ed., Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública, investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa**. São Paulo: Unesp, 2014.

HELD, David. **Un pacto global: la alternativa socialdemócrata al consenso de Washington**. Madrid: Taurus, 2005.

HESSEL, Stéphane. **!Indignaos! Um alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica**. Barcelona: Ediciones Destino, 2011.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 2ª ed., 5ª reimpressão. São Paulo: Editora 34, 2009.

LIMBERGER, Têmis. Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o dever de publicidade, o direito de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo** nº 244, p. 248-264, São Paulo: FGV, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, Constituição e Contabilidade. Brasília: **Revista de Informação Legislativa** n. 140, 1998.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **¿Ciberciudadanía@ o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Administración Electrónica y Ciudadanos**. Pamplona: Thomson Reuters – Civitas, Aranzadi Ed, 2011.

RIALS, Stéphane. **Que sais-je? Textes constitutionnels français**. 11e édition. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.

SOMMERMAN, Karl-Peter. **La exigencia de una administración transparente em la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho**. Derecho administrativo de la información y administración transparente. Ricardo García Macho (ed). Madrid: Marcial Pons, 2010.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica – Uma Nova Crítica do Direito**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SUNSTEIN, Cass R. 2003. **República.com. Internet, democracia y libertad**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2014**. Transparency and Accountability are critical to restoring trust and turning back the tide of corruption, 2014. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2014/results>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. **Estado Democrático e información**. Oviedo: Junta General del Principado de Astúrias, 1994.

Trabalho enviado em 17 de julho de 2015.

Aceito em 23 de dezembro de 2015.