

Resenha: JAMBEIRO, Othon; DIAS, Maristela; MATA, Vanice e RAMOS, Rodrigo: **Poder Local e Transparência: os Municípios Brasileiros e a Lei de Acesso à Informação**. 1ª edição. Salvador: EDUFBA, 2020.

Rogério Sobral Paulo¹

Recebido em 01 de junho de 2021
Aprovado em 03 de fevereiro de 2022

DOI: 10.18829/2125

Em seu recente livro conjunto, Othon Jambeyro, Maristela Dias, Vanice da Mata e Rodrigo Ramos apresentam uma pesquisa primordialmente empírica a respeito da difusão do conceito de transparência pública no âmbito local dos municípios brasileiros. Tal conceito, associado as ideias de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) e do *e-governo*, pôde ser observado analiticamente pelos pesquisadores a partir da sua materialização na Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011 - LAI).

Mais concretamente, esse estudo busca “identificar a possível relação entre o atendimento dessas disposições legais e certos índices socioeconômicos, além da dimensão populacional” (p. 12), a partir da mobilização de hipóteses estatísticas e dados públicos dos portais virtuais (*websites*), coletados entre setembro de 2018 e fevereiro de 2019, das prefeituras de 464 municípios com mais de 100 mil habitantes (excetuando-se as capitais, por suas características singulares). Esses municípios são impelidos, pela própria lei, a seguirem suas disposições de transparência informacional. Complementarmente, os autores expõem a fundamentação teórica que esmiúça os significados conceituais e premissas as quais alicerçam o desenho e as escolhas metodológicas do estudo. Como de costume, essa fundamentação é exposta nos primeiros capítulos do trabalho.

No capítulo um, “*Introdução*”, os autores mostram brevemente, de modo a abrir o debate, o paradigma do acesso à informação, indicando a relação entre as TICs e as atuais formas de regime democrático, a partir da maior capacidade dos cidadãos de se apropriarem das informações governamentais, e subsequentemente, expandir sua capacidade de controle social sobre as escolhas públicas de seus representantes. Mas para além disso, também mencionam a

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Bacharel em Políticas Públicas e em Ciências e Humanidades pela mesma universidade. <https://orcid.org/0000-0001-6451-4324>

possibilidade de acirramento da participação democrática direta trazida por esses instrumentos, a partir da construção de novas estruturas de decisão descentralizada. Nesse ponto, é importante destacar que dada sua clara natureza instigante, essa possibilidade de as TICs exercerem uma capacidade dual de transparência e democratização – e até em que ponto – é algo explicitamente posto em tensão na problemática discutida ao longo de todo o livro.

O Capítulo dois, “*Aspectos contextuais e conceituais*”, aprofunda essa fundamentação teórica, apresentando de modo mais claro as definições de diversos conceitos envolvidos nessa discussão. O primeiro deles é o conceito de *e-governo*, o qual formaliza a ideia do uso de TICs como instrumentos no apoio à execução de atividades governamentais. “É, em termos ideais, o governo em uma plataforma eletrônica, de plena *informação e interação*, situado na *web*, capaz de relacionamento com todas as categorias e públicos.” (p. 22, grifo meu). Nesse sentido, estão embutidos nesse conceito a garantia de acessibilidade ao maior número possível de pessoas, dado ao amplo contexto de desigualdade que emerge das sociedades modernas (das dimensões mais tradicionais, como socioeconômica e sociopolítica, mas também a respeito das novas portas de entrada desigualmente distribuídas, como o acesso à internet e a sistemas tecnológicos compatíveis com essas redes informacionais). Desse modo, os autores ressaltam que, no Brasil, “assim como nos demais países, [...] ele pode ser utilizado para facilitar a transparência e a participação, mas não tem capacidade por si mesmo de pôr fim à existência de déficit democrático e de *accountability*” (p. 20).

Ainda assim, os autores consideram que, a qualquer conjuntura histórica, o conhecimento é uma condição *sine qua non* da participação, e que especialmente na contemporaneidade “[o] exercício da cidadania [...] por sua vez, jamais esteve tão condicionado pelos processos sistemas e estruturas industriais de informação, cultura e comunicação” (p. 36). Logo, não obstante o desafio provocado pela desigualdade social, e que vai além do próprio escopo do *e-governo*, os autores propõem que, se construído de modo acessível e orientado à participação democrática do público, essa modalidade virtual de resposta às demandas sociais possui, de fato, a capacidade de iniciar “o processo de reengenharia das operações administrativas” (p. 25).

Isto é, a partir de novos engajamentos – a princípio com caráter de avanço incremental – dos cidadãos e da sociedade civil emergidos do paradigma de transparência e legitimidade informacional das decisões governamentais, pode ser desencadeado também uma transição estrutural de etapas tecnológicas no sentido de uma democratização profunda. Assim eles mobilizam referenciais teóricos diversos que apontam o modo como essa transição ocorre em suas especificidades, mas todos compartilhando o mesmo sentido progressivo – de um início

restrito à oferta de serviços e demandas imediatas, à um maior grau de interação e participação nas atividades do setor público. Essa etapa interativa mais avançada, denominada *e-democracia*, é entendida pelos autores como o momento definitivo em que os engajamentos se relacionam diretamente à participação em processos políticos e decisórios; e reforçam a necessidade da apropriação material desses instrumentos pela sociedade, ao afirmarem que “o uso da *e-democracia* não pode ser baseado em seu valor intrínseco, mas na concordância com os efeitos práticos que ela deve alcançar na administração” (p. 31).

Em vista disso, o laboratório ideal para essa implementação de práticas participativas do paradigma informacional apontado pelos autores refere-se ao âmbito do poder local. Isso ocorre, pois, as pautas de interesse local têm a relação mais estreita com o “atendimento das necessidades imediatas do cidadão, tanto de serviços quanto de informações sociais, econômicas e políticas” (p. 31). Desse modo, a instrumentação do *e-governo* permite, em um primeiro momento, tornar mais acessíveis as funções administrativas do setor público, tanto do ponto de vista de acesso efetivo à políticas públicas e outras plataformas diversas de acesso à direitos vinculados à cidadania democrática, quanto da facilitação no processo “pedagógico” de aprendizagem dos cidadãos sobre o que de fato é o Estado: quais seus órgãos e divisões federativas (e como esses elementos abstratos se relacionam com a sociedade civil nas suas dimensões e expressões jurídica e política, dentre outras várias), quais seus princípios de ação, e como interpretar os seus objetivos canalizados pelas diferentes plataformas governamentais.

Entretanto, a instrumentação informacional não se restringe à essa absorção passiva de conhecimento político. Somente quando os cidadãos passam a atuar de forma ativa na produção de novo conhecimento sobre sua realidade social é possível dizer que o grau de transformação participativa inserida na ideia de *e-democracia* está sendo consolidada.

Nesse ponto, o poder local – no Brasil, representado idealmente pelos municípios – torna-se o âmbito de excelência para a capacitação de atores políticos, forjados nos engajamentos imediatos da participação política no delineamento do interesse local, e de sua organização por meio das estruturas institucionais que orientam a vida cotidiana. Nota-se claramente a apropriação, pelos autores, da noção tocquevilleana² de autogoverno local e suas implicações, embora essa referência não seja explicitamente apontada. Sob essa ótica, a descentralização política exerce a função de oxigenação da vida política das nações democráticas, uma vez que as instituições locais de congregação e disputa política (*townships*) consolidam-se como repositórios de liberdade política a qual irradia aos os níveis superiores da administração estatal

² Originada em Tocqueville (2005 [1835]). Para uma discussão contemporânea do tema, conferir Frey (2000).

(nos quais o poder tenderia a se centralizar em sociedades liberais modernas, dado a redução das desigualdades materiais e a apatia política dela decorrente, assim como a expansão do escopo do Estado nesse contexto de provisão material). Desse modo,

A justificativa para a democracia local não se baseia simplesmente no conceito de autogoverno, mas, sobretudo, no argumento de que seu exercício fomenta práticas democráticas na sociedade como um todo. [...] Isto é, essas formas primárias de processos coletivos para articular e resolver conflitos e diferenças se iniciam nos municípios e se estabelecem e consolidam como exercício de cidadania e democracia. O resultado é que sólidos processos decisórios democráticos locais são essenciais para criar e manter práticas que dão suporte a uma também sólida cultura democrática de caráter nacional. (p. 43).

Se o âmbito local é o ambiente por excelência da produção de novas práticas democráticas, é nele que as potencialidades da transparência como produtora de conhecimento apropriado pela sociedade têm maior possibilidade de efetivação. Nesse contexto, a transparência é capaz de gerar insumos práticos e teóricos tanto para o desenvolvimento eminentemente local quanto para a cultura democrática. De fato, os autores colocam explicitamente que “a possibilidade mais concreta de desenvolvimento local sustentável está na *radicalização* da democracia e exercício da cidadania” (p. 34, grifo meu). Conjuntamente, eles reconhecem que a promoção de uma descentralização do poder político em novos modos horizontais e policêntricos é condição necessária para a participação efetiva dos cidadãos nas questões públicas.

No entanto, os autores não se aprofundam nas experiências práticas as quais essa relação de radicalização possa se expressar, já que o escopo da discussão gira entorno de uma perspectiva fortemente institucional da questão democrática (local), onde o cidadão deve alcançar, a partir da sua capacitação, os processos democráticos: “é por meio delas [as TICs], buscando informações precisas sobre a gestão os cidadãos possam se inserir nos processos políticos e decisórios que os afetam” (p. 34). De todo modo, realmente existem experiências de participação com algum grau de radicalização, nas quais surgem como processos de inovação do próprio conceito de decisão democrática local³ (algumas amplamente conhecidas, como os orçamentos participativos). Essas experiências, de fato, apoderaram-se ao longo das últimas décadas do paradigma informacional e seus instrumentos tecnológicos para a construção paulatina de novos horizontes democráticos.

Como descrito anteriormente, uma questão diretamente ligada a essa perspectiva de autogoverno local informacional é a necessidade de redução de desigualdades cujas causas

³ Para um compêndio e discussão sobre a efetivação dessas experiências na América Latina, conferir Geddes (GEDDES, 2014).

ultrapassam o escopo da transparência pública. Esse problema não é aprofundado pelos pesquisadores, os quais se limitam a admitir a necessidade de uma vigilância teórica e problematização crítica sobre o real efeito das TICs na redução dessas desigualdades, e “se essas intervenções têm de fato, a pretensão de quebrar as barreiras que impedem o acesso à informação e ao conhecimento” (p. 39). Semelhante a essa questão, um segundo problema observado é a utilização desse arcabouço instrumental da transparência como “panaceia política”, a qual é colocada como aparente solução de múltiplas complexidades institucionais e sociais, tais como a corrupção e a baixa responsividade dos governantes (*accountability*), apenas por sua potencial ampliação no acesso à informação. Em especial, os autores destacam como é comum o uso de TICs para uma comunicação unidirecional do governo para a sociedade civil, sem considerar todas as expectativas de participação democrática e produção de novos saberes públicos demonstrados nessa discussão.

Na porção final desse capítulo teórico é realizado uma breve recapitulação histórica e normativa sobre o conceito de transparência no Direito brasileiro. Sua primeira aparição ocorre na constituição federal de 1988 (artigos 37 e 216), que já estabelece o direito tanto do interesse particular quanto do público de assimilar qualquer informação pública, salva as de conteúdo sigiloso justificado. Progressivamente, por meio de atos normativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), a transparência de informações foi associada aos veículos do meio digital, tais como portais de órgãos públicos. A LAI surge, enfim, como uma regulamentação do artigo 216 da constituição, firmando as delimitações de quais entes são englobados por suas diretrizes, os modos como a transparência se constituem: ativo, onde órgão disponibiliza previamente as suas informações; e passivo, onde é necessária a provocação, respeitados os procedimentos e períodos de resposta fixados pela lei. É importante destacar, portanto, que ela trabalha em uma perspectiva de acesso, não englobando processos participativos e produção de conhecimento da sociedade.

Os capítulos três e quatro, respectivamente denominados “a investigação e seus procedimentos” e “resultados” apresentam o processo da pesquisa empírica. Por meio de procedimentos metodológicos essencialmente quantitativos, os pesquisadores procuram elucidar as seguintes perguntas de pesquisa:

Estão as prefeituras cumprindo a LAI no que diz respeito à publicação das informações obrigatórias em seus *websites*? Índices de desenvolvimento socioeconômico e dimensão populacional dos municípios estão relacionados com nível de transparência de gestão expresso nos sites das prefeituras? (p. 71).

Para isso, realizou-se uma coleta de dados primária, os quais foram sistematizados por uma amostragem geograficamente estratificada entre as cinco regiões do país. Isso permitiu não

apenas as análises de associação entre os índices socioeconômicos e demográficos (estabelecido como variáveis explicativas), e o indicador de transparência metodologicamente construído a partir da amostragem (estabelecido como variável dependente); mas também uma análise comparativa entre regiões. Os índices selecionados como variáveis explicativas foram a Dimensão Populacional do Município (DPM), o Índice de Potencial de Consumo (IPCM), e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Segundo os autores, essa escolha se justifica porque esses indicadores são mais adequados aos fatores que influenciam no desenvolvimento local “como nível de despesa do município, educação, saúde, emprego e renda” (p. 63).

Nos capítulos finais, “resultados” e “conclusões”, os autores concluem que, de modo geral, há “um atendimento à LAI bastante razoável” (p. 131). Esse atendimento, porém, revela-se bastante variável, de modo que há a tendência de ser mais abrangente entre os municípios da Região Sul, e menos entre os da Região Nordeste. Isso se relaciona diretamente à confirmação das hipóteses, já que se revela uma correlação direta significativa entre os índices socioeconômicos (em especial o IFDM) e o grau de transparência observado. Adicionalmente, o estudo apresenta um outro interessante achado: existe uma variabilidade patente entre o atendimento à transparência ativa e passiva, na qual a primeira é muito mais abrangente (sustentando o atendimento à LAI nesse patamar razoável). Isso ocorre, pois, embora a forma ativa exija a iniciativa do setor público na divulgação de informações, “as prefeituras informam predominantemente o que querem ou são obrigadas pela lei a informar nos seus *websites*, [...], mas são refratárias ao oferecer os munícipes o que eles querem saber” (p. 129).

Por fim, conclui-se que o estudo possui, como informado pelos próprios autores, o objetivo de gerar um acúmulo de conhecimento sobre o atual panorama do acesso à informação e da interação entre governos municipais e sociedade civil emergida a partir desse paradigma técnico-informacional das TICs. Ressalta-se o escopo desenhado de modo a enfatizar a realidade dos pequenos e médios municípios, tipicamente interioranos, os quais se configuram como a grande maioria no país. Embora o seu escopo empírico se restrinja apenas à perspectiva de acesso, foi traçada, paralelamente, uma ampla discussão teórica sobre as potencialidades de alargamento do regime democrático local, a partir da análise desse paradigma informacional, que apresenta ter os elementos conceituais para o fomento de novas práticas participativas. Assim, a pesquisa consolida uma base teórico-empírica para que novos estudos sobre poder local, transparência, e participação democrática associem-se a esse referencial e expandam a discussão para novas experiências.

Agradecimento

Esta publicação foi concretizada com apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Referências

FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba - PR, n. 15, p. 83–96, nov. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zdVs3nGQJBXYfBLC4MdZ5y/?lang=pt> . Acesso em 1º de junho de 2021.

GEDDES, Mike. Neoliberalism and local governance: Radical Developments in Latin America. **Urban Studies Journal**, [S. l.], v. 51, n. 15, p. 3147–3163, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273919102_Neoliberalism_and_local_governance_Radical_developments_in_Latin_America. Acesso em 1º de junho de 2021.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. Trad. Eduardo Brandão. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.