

Transparência pública e acesso à informação: uma análise do Portal da Transparência do município de Fortaleza

Public transparency and access to information: an analysis of the Transparency Portal in the municipality of Fortaleza

Elaina Cavalcante Forte¹

RESUMO

O artigo visa à análise do conteúdo do direito à informação e sua relação com o princípio democrático, enquanto pressupostos para a concretização do controle social da administração pública. Diante do desenvolvimento acelerado da chamada sociedade da informação e do conhecimento, as novas tecnologias tendem a influenciar progressivamente a gestão estatal, exigindo posturas mais ativas da sociedade e do Estado diante das diferentes demandas em virtude da transparência fiscal. A fim de correlacionar esses aspectos no plano fático, o artigo intenta compreender criticamente a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação na gestão municipal, com base em dados veiculados diretamente no Portal da Transparência do município de Fortaleza. O método de procedimento da pesquisa é bibliográfico e empírico, utilizando-se, quanto a este, de consulta ao Portal da Transparência do município, a fim de averiguar sua transparência ativa, ou seja, a divulgação de informações pelo próprio órgão, independentemente de requerimento pelo cidadão (transparência passiva). A problemática está em analisar os aspectos legais e administrativos advindos com a promulgação da Lei e se a gestão municipal os cumpre de forma satisfatória. Conclui-se que o Portal apresenta baixo detalhamento das informações, com uso de quantitativos e percentuais em linguagem puramente técnica, sem tradução para o cidadão comum. Essa

¹ Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito e Processo Constitucional pela Escola da Magistratura do Estado do Ceará (Esmec). E-mail: elainacforte@gmail.com

situação resulta em déficit de transparência, afastamento dos cidadãos da gerência e da fiscalização da coisa pública e baixo controle social.

Palavras-Chave: Controle Social. Direito à Informação. Democracia Fiscal. Transparência Pública. Portal da Transparência.

ABSTRACT

This paper verifies the content of the right to information and its relation to the democratic principle as premise for the social control of Public Administration. In view of the accelerated development of the information and knowledge society, new technologies tend to progressively influence state management, demanding more active positions from society and the government, given the various demands due to fiscal transparency. In order to correlate these aspects in the factual plan, this article critically analyzes the application of the Law of Fiscal Responsibility and the Law of Access to Information in the municipal management based on data transmitted directly on the transparency portal of the municipality of Fortaleza. The research methodology was an empirical bibliography review utilizing consultation to the municipality's transparency portal to ascertain its active transparency, that is, the disclosure of information by the body, regardless of application by the citizen (passive transparency). The legal and administrative aspects arising from the enactment of the law and the levels of satisfaction with municipal management were defined. The portal was shown to have a low amount of detail, presenting numbers and percentages in purely technical language without any translation for ordinary citizens. This situation leads to a lack of transparency, the exclusion of citizens from public management, and inspection of public affairs and low social control.

Keywords: Social Control. Right to Information. Fiscal Democracy. Public Transparency. Transparency Portal.

Recebido: 10-03-2020

Aprovado: 15-06-2020

1 INTRODUÇÃO

Vivencia-se um momento denominado “sociedade do conhecimento e da informação”, marcado pelo advento das novas tecnologias da informação e da comunicação. No contexto brasileiro, o Estado gerencial começa a estruturar algumas reformas administrativas, pautadas na eficiência e na transparência. O objetivo é priorizar a consensualidade e o diálogo com o cidadão-contribuinte, em detrimento da perspectiva de cliente.

Diante dessas mudanças, surge a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal nº 101 (BRASIL, 2000), consagrando o princípio da gestão fiscal responsável, o qual foi reforçado quando a Lei sofreu alterações pela Lei Complementar nº 131/2009, que obrigou a divulgação, em meios eletrônicos, de todas as informações públicas referentes à atividade financeira dos entes federados.

Em 2011, foi promulgada a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), para regular o acesso à informação e à transparência na administração pública, acrescentando outras obrigações e detalhando alguns conceitos. Nesse contexto, a fim de atender aos dispositivos da lei, começam a ser criados portais da transparência nos estados e nos municípios (na esfera federal, existe desde 2004).

Com base nesse panorama, este trabalho tem por escopo analisar alguns aspectos do Portal da Transparência do município de Fortaleza, de forma conjugada a uma leitura crítica da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Para tanto, o primeiro tópico aborda as inter-relações entre democracia, direito à informação e controle social, para analisar seus conceitos e a complexa interação entre eles. Em seguida, passa-se à análise da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da LAI, destacando origens, características e suas complementaridades e convergências. Em um terceiro momento, realiza-se uma apreciação crítica de alguns dispositivos da LAI em consonância com o princípio da transparência, a partir de uma análise prática do modo como vêm sendo geridas as informações pelo Portal da Transparência de Fortaleza.

2 DO DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA NO CONTEXTO DA SOCIEDADE INFORMATACIONAL

O estabelecimento da publicidade e do acesso à informação como regra no funcionamento da administração pública, em contraposição a uma cultura do segredo, se dá com base na evolução da sociedade e da concepção de Estado. A mudança desses paradigmas para a administração pública gera reflexos no contexto da administração fazendária.

Segundo Cavalcante e Fernandes (2018, p. 50-51), “a tributação tem que ser vista sob o prisma da *accountability*, da transparência, das boas normas de governança, da responsabilidade fiscal e social”. Para construir um modelo de administração fazendária que concilie transparência e a participação social no controle dos atos do poder público, é necessário analisar o contexto evolutivo da administração pública.

Em breves linhas, a fase absolutista ou patrimonialista foi caracterizada pela indistinção entre o público e o privado, o que dava margem para práticas nepotistas e corruptas. É com o advento do Estado liberal que a “coisa pública” é tratada de forma distinta da “coisa do particular”, imprimindo-se um novo papel para o Estado, baseado no respeito à legalidade (Estado que se submete à lei e deve impedir o arbítrio do governante, com a respectiva contenção de abusos por parte deste), à impessoalidade (distinção entre instância pública e instância privada) e à racionalidade (aliada ao formalismo e a uma regulamentação detalhada a fim de evitar a corrupção e o desvio de finalidade de outrora).

É a fase da administração pública burocrática, em que enfatiza-se o momento processual, não os resultados, situação que causa enrijecimento da estrutura administrativa e distanciamento entre sociedade e poder público. Fatos como a separação entre as decisões da administração e os interesses dos administrados, a globalização econômica e as novas funções sociais do Estado (novas responsabilidades assumidas em virtude da

emergência dos direitos sociais), levam à evolução de um modelo de administração pública denominado gerencial, que busca o atendimento das necessidades do cidadão e a eficiência dos atos administrativos.

Nesse sentido, “a eficiência orienta o controle de resultados não apenas em termos de quantidade, qualidade, oportunidade e economicidade, mas, sobretudo, pela real satisfação proporcionada ao cidadão-usuário” (MOREIRA, 2010, p. 146). A administração sistêmica não abandona por completo os princípios da administração burocrática, mas o paradigma gerencial passa a ser orientado “nos princípios da confiança e da descentralização da decisão”, situação que “exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” (BRASIL, 1995, p. 17).

A concepção de administração pública no atual Estado democrático de direito “trata-se de fórmula composta, cujas adjetivações se conjugam para identificar a feição estatal, a que se pode acrescentar o caráter ‘social’, extraído da leitura completa do texto constitucional” (MEDAUAR, 2011, p. 32). Além disso, com o surgimento das novas tecnologias da informação e da comunicação, especialmente com o advento da internet, houve um redimensionamento dos controles clássicos do Estado, introduzindo uma gramática sociotécnica diferente nas formas de gestão da administração pública.

De acordo com Limberger (2007, p. 256), “a internet muda o clássico conceito de território, permitindo que as limitações geográficas sejam superadas no *ciber espaço*”; por isso, “a noção de soberania também perde sua importância, diante da economia globalizada e dos tratados internacionais”.

A esse fenômeno tecnológico Schwab denomina “quarta revolução industrial”, em cujo cerne estão as tecnologias. Segundo o autor, “as tecnologias emergentes poderão proporcionar enormes benefícios à indústria e à sociedade”, mas isso só será alcançado se as tecnologias estiverem baseadas em valores e em princípios, a fim de “encontrar novas aborda-

gens para governar as tecnologias de forma a servir ao interesse público, cumprir as necessidades humanas” (SCHWAB, 2018, p. 63).

As tecnologias da informação e da comunicação (TICs) se infiltram pelo setor governamental por meio do chamado governo eletrônico, que, segundo Bernardes (2011, p. 110), “além do objetivo de informatizar suas atividades internas e a comunicação com o público externo, busca o aumento da transparência e da participação da sociedade nas agências governamentais”.

Nas lições de Rose-Ackerman e Palifka (2016, p. 139), a tecnologia moderna permite “aos governos aprimorar a transparência, a *accountability* e a disseminação da informação. Ela também permite cidadãos e grupos de interesse para monitorar o governo com mais minúcia e cuidado”. As autoras alertam que o governo eletrônico “não é, contudo, uma garantia de processos limpos e transparentes, e pode ter suas próprias patologias em governos frágeis ou autocráticos” (Ibidem, p. 145). Além disso, “para aqueles que não têm acesso à internet ou conhecimentos de informática, o governo eletrônico pode significar mais marginalização” (Ibidem).

Nessa ambiência, Stiglitz (1999, p. 25) destaca que a abertura é essencial à governança pública. Trata-se de “dar ênfase na criação de uma cultura de abertura, onde a presunção é que o público deve conhecer e participar em todas as decisões coletivas”. É necessário “criar uma mentalidade de abertura, uma crença de que a informação que os funcionários públicos possuem é ‘de propriedade’ do público, e usá-lo para fins privados – é tanto um roubo de propriedade pública quanto roubar qualquer outra forma de propriedade” (Ibidem).

Em face desse contexto, depreende-se que informação e transparência são pilares essenciais para a concretização do controle social da administração, constituindo dimensões de valor e de direito importantes em um Estado democrático. Como destaca Bobbio (2015, p. 41), “não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado das decisões que são tomadas em nome do

interesse coletivo e de exprimir sobre elas sua própria crítica livre”. Embora estejam intimamente relacionados, informação e transparência têm conteúdos distintos. Transparência é, ainda, um conceito em formação, enquanto informação já é um conceito mais delimitado.

A Constituição da República de 1988 prevê, no artigo 5º, inciso XIV, o acesso de todos à informação como direito fundamental, constituindo o sigilo a exceção (BRASIL, 2016). Além disso, é atribuído ao poder público o dever de informar, conforme se induz dos artigos 37, caput (ao tratar dos princípios que regem a administração pública, dentre eles, a publicidade) e o art. 5º, inciso XXXIII, considerando interesse de todos serem informados pela administração (Ibidem).

O direito à informação é via de mão dupla, albergando tanto o direito de receber informações sem interferência do Estado, bem como de ter o direito de ser mantido informado pelo próprio governo. A LAI conceitua informação em seu artigo 4º, inciso I, como “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Idem, 2013).

Já o conceito de transparência, também utilizado pela Lei, não encontra definição precisa. É necessário entendê-lo de forma conjugada com os princípios norteadores tanto da LAI quanto da LRF. Assim, a LRF, em seu artigo 48, parágrafo 1º, estabelece que a transparência será assegurada mediante outros princípios, como o da participação popular. Ter acesso à informação constitui pressuposto ou instrumento para se chegar à transparência.

Taborda (2002) aponta três facetas diferenciadas pelas quais é possível compreender o conteúdo da transparência:

A primeira é que *transparência é direito de saber*, isto é, se a Administração funciona no interesse geral, os cidadãos devem ter o direito de saber o que se passa no interior da Administração porque ela está a seu serviço. O segundo aspecto do princípio da transparência cinge-se ao *direito de controle*, porque, só

conhecendo o que se passa dentro da Administração, o cidadão pode melhor verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como o dinheiro público está sendo utilizado. Por fim, por transparência entende-se o direito do cidadão de ser um ator e não só um espectador da vida administrativa: é o direito de não ser mais um administrado, mas um usuário, isto é, *de participar dos mecanismos administrativos* (Ibidem, p. 258-259, grifos do autor).

É importante destacar que as condições de possibilidade da transparência do poder público estão relacionadas a um processo de comunicação mais amplo que a mera transmissão de informações. O conceito de informação precisa ser valorado a fim de que ele possa dar acesso ao direito à transparência e concretizar todo o arcabouço principiológico delineado constitucionalmente, que congrega tanto os princípios da publicidade, da democracia e da participação.

Ao desenvolver o conceito de comunicação, Luhmann (2005) claramente diferencia informação de comunicação. Segundo ele, o processo comunicativo é uma relação imbricada entre emissão, informação e comunicação. A informação é apenas um elemento bruto, que é emitida por diferentes pessoas e instituições a partir de suas próprias óticas. O que a tornará inteligível e apta a estabelecer comunicação é, justamente, sua interpretação pelos diferentes sistemas nos quais se insere.

Por essa razão, ter acesso à informação é um dos requisitos para efetivar o direito à transparência, sendo fundamental destacar que esse acesso deve ser de qualidade, capaz de comunicar de forma clara, acessível e fácil de ser elaborada pelo cidadão. Caso não haja preocupação com o receptor da mensagem, a informação transmitida será inócua e incapaz de propiciar um verdadeiro saber sobre os atos do poder público e, conseqüentemente, dificultará uma tomada de decisão consciente por parte da sociedade.

Autores como Laporte, Demchak e Friis (2000) definem a transparência a partir do conceito de *openness*, segundo o qual atingir uma

abertura administrativa pressupõe atos do poder público no sentido de não apenas mostrar uma informação, mas de geri-la, trabalhá-la e disponibilizá-la, *a priori*, dando publicidade com o real intuito de “fazer-se entender” ao cidadão. É, pois, criar facilidades empíricas de real acesso.

No que concerne à transparência da gestão fiscal e ao escopo do trabalho, a mera disponibilização de informações relevantes sobre orçamento, receitas e despesas em um portal da transparência pelo município não garante o cumprimento do direito à informação, tampouco a transparência se realiza. É primordial o cuidado de estruturar tais informações de forma acessível e compreensível. Por fim, há uma relação que é feita entre transparência e *accountability*, que se refere à dimensão do controle dos atos da administração pública pela sociedade. Deve-se destacar sua importância como instrumento de controle do Estado pela sociedade:

O entendimento do controle social tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38-39).

O exercício desse controle permite que sejam sanados vícios na atuação dos agentes públicos, mas, para isso, é necessária a transparência das condutas dos agentes políticos e uma estrutura adequada de intervenção da sociedade, com sua devida instrução. Para potencializar espaços efetivos de controle, o conceito deve compreender, segundo Teixeira (Ibidem, p. 40),

a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação de políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos. Requer, por outro lado, uma total trans-

parência e visibilidade do Estado, um trazer de volta à agora, traduzida em amplos espaços públicos e autônomos, e que os cidadãos e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia.

Tendo em vista a exposição pretérita, o direito à informação está conectado a outros direitos fundamentais, tendo em sua base o princípio democrático, que, conjugados, são um meio de acesso ao controle social, o qual requer uma fusão de horizontes. Assim, direito à informação, democracia e controle social formam uma imbricação necessária, porém complexa.

Pergunta-se: que interações são possíveis ao pensarmos a informação sob a perspectiva de uma construção democrática, se entendermos que democracia não é um conceito meramente formal? Ou seja, como o Estado se torna democrático e fomenta práticas democráticas e participativas, com a utilização de instrumentos de governança novos, como os portais e sites de transparência? Como ele desenvolve uma cidadania fiscal, para além de mecanismos formais de participação política? Bittencourt e Reck (2018, p. 136) refletem sobre a questão ao dimensionar que, para que a LAI possa ser uma “lanterna a iluminar a atuação do corpo burocrático estatal e de seus agentes públicos e privados”, é necessário

que tal situação passe do plano normativo para a produção de eficácia social necessita-se mais do que estar disponível, a informação produza a comunicação, sendo então capaz de além de formar opiniões na esfera pública, qualificá-los em aspectos substantivos. Tais aspectos, que se chamam de substantivos, estão relacionados às práticas que se esperam da administração pública e lastreadas por seus princípios informadores. Ou seja, a expectativa do administrado em relação à administração pública deve ser a realização normativa alimentada por uma legitimidade de sua atuação (Ibidem).

Ainda, os autores fazem outro desdobramento das relações entre informação e democracia, que é “o papel decisivo para a formação e para

a análise da eficácia das políticas” (Ibidem). Destacam que o alcance da legitimidade se dá por meio das “deliberações, das discussões e decisões dos seus membros, especialmente quando são formuladas e manifestadas por meio de instituições sociais e políticas que reconheçam e respeitem a autoridade coletiva dos seus membros”.

O controle social só é factível se são assegurados meios que fomentem o acesso à informação de qualidade, passível de ser compreendida, elaborada e criticada por todos; que seja uma forma de controlar a moralidade administrativa e atentar contra possíveis atos corruptivos praticados na administração fiscal. A fim de entender como esses conceitos foram traduzidos no plano normativo atual e como vêm sendo implementados, o próximo tópico abordará os principais aspectos da LAI e da LRF.

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO: COMPLEMENTARIDADES E CONVERGÊNCIAS

A LRF foi promulgada para atender a regulamentação do artigo 163, da Constituição Federal, que trata sobre princípios e normas atinentes às finanças públicas, e tem por objetivo estabelecer um regime de gestão fiscal responsável. Ela surge em um contexto de reforma da administração burocrática para a gerencial, adotando um novo regime de gestão dos recursos públicos, que deve integrar o planejamento (ação planejada e transparente), os atos de transparência voltados para a correção de desvios ou para a prevenção de riscos, e o controle social. Esses são os principais aspectos que podem ser depreendidos do art. 1º, §1º, da referida Lei.

Com a era digital, a estrutura administrativa se moderniza, destacando-se, nesse contexto, dois marcos importantes sobre a incorporação das novas tecnologias pelos governos: Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público. A Nova Gestão Pública surge na década de 1970 para tentar superar a crise fiscal, a partir da utilização de princípios de gestão típicos

do setor privado, com foco na eficiência da administração, em que “os cidadãos são vistos como consumidores e os problemas são tratados com o uso de incentivos. Espera-se que os servidores públicos sejam empreendedores de risco que realizam os melhores negócios e reduzam riscos.” (MEZZAROBÀ; BERNIERI; CLERILEI, 2014, p. 27). Já o Novo Serviço Público “se constrói sobre a idéia do interesse público, a idéia de administradores públicos a serviço de cidadãos e, de fato, totalmente envolvidos com eles” (Ibidem, p. 28).

Tendo como elemento irradiador das suas demais normas, a transparência na gestão fiscal foi tratada especialmente nos artigos 48 e 48-A da LRF (da transparência na gestão fiscal) e determina a obrigatoriedade de divulgação, por meios eletrônicos, de todos os documentos e dados que tratem da atividade financeira do Estado (planos, orçamentos, leis orçamentárias), bem como suas versões simplificadas. É dever dar ampla acessibilidade, ainda, às políticas que estejam em desenvolvimento, como contratações públicas e afins.

Nas lições de Petrei (1997, p. 447), é de “particular valor contar com um bom sistema de administração financeira”, no qual “cada parte do poder público deveria elaborar um informe financeiro que refletisse os ingressos e os gastos do período precedente e seus ativos e passivos”. Como destaca Taborda (2002, p. 275):

A Lei de Responsabilidade Fiscal, então, veio a aprofundar a racionalidade de toda atuação administrativa, no sentido de que haja uma boa e responsável gestão. Além disso, a lei, ao trazer definições novas, como a de “transparência na gestão fiscal”, persegue uma mudança de mentalidade do administrador público, na medida em que configura um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, objetiva controlar o déficit público para estabilizar a dívida a um nível suportável para as economias emergentes, aglutina vários ramos do direito público, pois trata de Direito Financeiro, Tributário, Administrativo e Orçamentário e, o mais importante, estabelece a responsabilização pessoal dos governantes pelo seu descumprimento.

mento, conforme § 1º do art. 1º.

O artigo 48, em seu parágrafo §1º, também enumera outros meios pelos quais os cidadãos possam ter conhecimento dos atos da administração: participação popular mediante audiências públicas, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e orçamentos, além da disponibilização em tempo real das informações e do estabelecimento de um sistema integrado de administração financeira e controle.

Como reforço aos preceitos da LRF, foi promulgada a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) –, a qual regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, reforçando os princípios da participação e da gestão fiscal responsável. Ela corrobora a necessidade de transparência dos atos públicos e amplia o escopo já previsto na LRF. Segundo Cavalcante (2015, p. 379), a LAI foi construída “por pressão da sociedade civil e determina uma reestruturação da administração pública perante a sociedade na era da informação, determinando que: a regra é a transparência e o sigilo, a exceção”.

Nesse contexto, foi elaborada, em 2011, a cartilha de acesso à informação, a qual veio selar a cultura de segredo existente na tradição histórica das instituições brasileiras. Ao estabelecer que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção, visa fortalecer a cultura da transparência nos governos, tornando-a um fim e um meio a ser almejado nas atuações estatais.

Desse modo, a LAI estabeleceu novos mecanismos de acesso à informação, por meio, por exemplo, da criação dos portais da transparência, em 2004². Além da criação do Portal da Transparência federal, aos estados e municípios também foi incumbida a responsabilidade de facilitar o acesso à informação localmente. Em razão disso, em 2013, também é elaborado o *Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios* (BRASIL, 2013). E essa é uma importante incorporação para concretizar o direito à informação em todos os níveis do Estado.

² Observa-se, portanto, que a LAI veio para robustecer essa mudança de concepção na administração, quando foi editada em 2011, tentando fortalecer o controle social, a cidadania participativa e a cultura de transparência.

De acordo com DaMatta (2011, p. 18), em estudo realizado sobre transparência governamental promovido pela Controladoria-Geral da União, o cidadão é o epicentro da Lei. Ao analisar o aparato informacional do Estado brasileiro, entende que:

Desafios deverão ser enfrentados para a implementação bem-sucedida da Lei. O primeiro deles é o enfrentamento da cultura do segredo, identificada principalmente na constante preocupação com o “mau uso” das informações pelo público, com a “má interpretação” ou “descontextualização das informações”. [...] muitas vezes, as informações sob a guarda da administração pública são tratadas como sendo de propriedade do Estado, dos departamentos e, em alguns, casos dos próprios servidores. [...] O controle das informações, especialmente dos bancos de dados, cria um status diferenciado e garante o espaço político dos técnicos dentro de seus órgãos. Por isso, há resistência em disponibilizar informações não só para o público, mas às vezes até para outras áreas da administração.

É necessário frisar que a LAI regulamentou os dispositivos do art. 5º, inciso XXXIII, segundo o qual “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” (BRASIL, 2016), ressalvando-se aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Ainda, o inciso II do §3 do art. 37 dispõe que a Lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

Positivaram-se duas modalidades de abertura à informação para proporcionar a transparência de forma prática: a transparência ativa e a passiva. Quanto à ativa, é dever do poder público, independentemente de provocação do cidadão, fornecer informações relevantes à sociedade, mantendo disponível de forma permanente os dados, documentos e relatórios de interesse geral e coletivo, exceto os que estiverem protegidos de

forma sigilosa. Os artigos 3º, II e 8º da LAI fazem referência a essa modalidade, ao disporem, respectivamente, que: a divulgação de informações de interesse público deve ser feita independentemente de solicitações, assim como é “dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

Já na transparência passiva, regulada no artigo 10 da LAI, qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso à informações aos órgãos e entidades elencados na Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (BRASIL, 2011).

A fim de operacionalizar a medida, a LAI previu, no art. 45, que esses requerimentos podem ser enviados por meio eletrônico ou presencialmente. Para isso, estados e municípios, no caso, devem contar com um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Além da infraestrutura on-line, os entes também devem ter estruturas físicas que permitam o atendimento presencial ao cidadão, o chamado SIC Físico. De acordo com a exegese da Lei, ratifica-se a importância do entrelaçamento entre acesso à informação de qualidade, democracia e controle social. Segundo Gruman (2012, p. 104),

A finalidade principal da transparência só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação do cidadão, o que nem sempre é algo fácil de alcançar. As duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a “alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica” (Culau & Fortis, 2006), daí a necessidade de utilização de uma “linguagem cidadã”, segundo a Cartilha elaborada pela CGU, garantindo a leitura fácil de informações e dados. Nesta “cultura do acesso”, a informação compreensível pertence ao cidadão e, a partir delas, as demandas sociais podem e devem ser atendidas.

Recentemente, em maio de 2019, foi publicado um relatório da entidade independente Brasil Transparente acerca do diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para o nível local e o impacto no controle social.

Foram realizados 105 pedidos de acesso à informação a 43 municípios brasileiros, dentre eles 22 capitais, entre os anos de 2017 e 2019. Além de a maioria das informações estarem defasadas ou incompletas, o estudo também constatou que muitos municípios não cumpriam as determinações da LAI de disponibilizar esses dados via transparência ativa.

Quanto ao município de Fortaleza, a pesquisa mostra que os pedidos sobre obras de escolas e creches foi apenas parcialmente atendido, sendo enviados apenas três dos 57 pedidos feitos. Em geral, a pesquisa constatou que 60% dos pedidos não foram atendidos ou só foram atendidos parcialmente. Nas capitais, apenas 22% das solicitações enviadas foram respondidas de forma satisfatória (BERTI et al., 2019).

Com o intuito de fazer uma relação de cotejo entre teoria (legislação) e prática e avaliar possíveis desafios à efetivação do controle social via transparência pública, o próximo tópico abordará os principais artigos da LAI sob uma perspectiva crítica, a partir de sua aplicação pelo Portal da Transparência do município de Fortaleza.

4 ALGUMAS CRÍTICAS À EXEGESE DA LAI E EXPERIÊNCIAS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

Passados oito anos da promulgação da LAI, é importante fazer um balanço crítico de seus preceitos, a fim de avaliar as ações e os esforços que têm sido empreendidos para sua efetivação social. Garantir o acesso à informação está além de disponibilizar, de forma crua, dados incompreensíveis relacionados à realidade fiscal do município.

Quanto à metodologia, foi feita uma análise geral de alguns aspectos presentes no Portal, no tocante à transparência ativa, mediante acesso ao que estava disponível no site, em cotejo com a LAI. Para tanto, foram estabelecidos indicadores para guiar o acesso, tais como: acessibilidade e navegabilidade, prestação de informações básicas, estruturação das infor-

mações e controle social, e modalidades de interação e participação com o cidadão. É importante frisar que este último critério não será suficientemente elaborado neste momento de análise do trabalho, visto que o foco é se ater às informações e aos dados diretamente expostos no espaço virtual, sem uma demanda individual específica. Logo a interação e a participação com o cidadão será aferida apenas de modo inicial e tangencial, com base no que o próprio Portal oferta, por exemplo, se é possível visualizar possibilidades de contatar a administração e como fazê-lo ao acessar o Portal.

Para proceder a essas críticas, tomou-se como base pesquisa referente ao orçamento para o ano de 2018 até o primeiro semestre de 2019, sem destinar-se a uma área específica, visto que o objetivo foi aferir, nesse primeiro momento, se havia facilidade de compreender a discriminação de informações presentes no Portal do município por qualquer pessoa interessada.

Esses critérios tiveram como base estudos realizados por André Lemos e Wilson Gomes. Lemos (2004, p. 10) comenta que “a partir da ideia de um design centrado no cidadão (*citizen-centered design*) são propostas quatro categorias de avaliação: acessibilidade, otimização, navegabilidade e tratamento de erros”. Gomes (2005, p. 218) se baseia no que ele chama de graus de democracia digital, compreendidos em uma escala crescente de participação da sociedade nas instâncias de decisão governamental. Nas suas palavras:

São os cinco graus de democracia digital, correspondentes à escala de reivindicação dos modelos de democracia participativa. No primeiro grau, está a prestação de informações básicas. O segundo corresponde aos serviços oferecidos. O terceiro, a prestação de informações e contas públicas. O grau quatro corresponderia a um certo nível de democracia deliberativa, com um Estado mais poroso à participação (produção de decisão) e o grau cinco, baseado em modelos de democracia direta (sobre operacionalizar processos plebiscitários) (GOMES, 2005, p. 2018).

Quanto à navegabilidade e à acessibilidade, procurou aferir se há facilidade do cidadão em acessar o site, se este pode ser encontrado em uma busca rápida na internet e se o site da prefeitura indica de maneira clara onde acessar a transparência. Quanto a esse critério, verificou-se que o site da prefeitura conta, no canto superior direito, com uma aba denominada “transparência”, a qual encaminha para o Portal da Transparência do município. Ao lado, há também a aba de acesso à informação, que encaminha o usuário para o e-SIC, fornecendo informações de como fazer um requerimento de informação (foi elaborada uma cartilha para mostrar o passo a passo).

Entende-se que o objetivo deve ser a facilidade do cidadão em navegar pelo site, cujo layout deve ser intuitivo, a fim de não desestimular as buscas. Além disso, é importante conter um “mapa do site”, no qual seja mostrada a estrutura de funcionamento, facilitando ainda mais a experiência do cidadão, dotando-o de caráter mais educativo e explicativo. O site poderia ser um espaço para mostrar a importância desses canais. Em geral, esse indicador é satisfatório, e o Portal atende aos comandos básicos da Lei.

Quanto à prestação de informações básicas, intentou-se aferir se o Portal disponibiliza aba para contato, perguntas frequentes, formas de acesso etc. O Portal conta com essas informações, apresentando também “links úteis”, “pesquisa de satisfação”, “órgãos e endereços” e “glossário”. Há, ainda, um pequeno vídeo denominado “Guia portal”, cujo objetivo é demonstrar como fazer buscas no site.

Considera-se que o conteúdo apresentado seja bom, embora o “Guia portal”, por exemplo, não seja muito esclarecedor, e o “glossário” pudesse estar em linguagem mais acessível, citando também exemplos. O fato de o site apresentar esses canais de busca não necessariamente garante a transparência, além disso, os requisitos da LAI estão sendo atendidos apenas no sentido formal, sem que haja uma sistematização mais assertiva

e educativa.

O objetivo é traduzir informações técnicas para uma versão simplificada, não simplória para, assim, atingir o cidadão médio e facilitar sua compreensão acerca da importância da transparência na gestão fiscal, gerando interesse e fomentando o controle social e a cidadania fiscal.

Quanto à estruturação das informações, buscou-se aferir como se discriminam as informações sobre receitas, despesas, licitações, despesas com pessoal, informações sobre contratações, entre outros. Também, se os dados são dispostos de forma específica ou se é apresentado apenas o valor global, sem maiores esclarecimentos.

Saliente-se que o art. 5º da LAI prescreve que a divulgação da informação deve ser feita de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Isso não é exatamente o que se observa ao acessar o Portal. Ao fazer uma busca acerca das despesas por área de atuação, só é possível ter acesso aos valores cheios, sem uma demonstração de relatórios mais detalhados. Se as despesas se referem aos gastos públicos, é crucial saber as transações que foram feitas, o andamento das obras e afins. Em suma, trata-se do custo das escolhas públicas a que o cidadão tem o direito de ter acesso.

Embora a Lei não explicita que tenha de haver detalhamento, a partir da interpretação crítica da LAI, da LRF e dos demais princípios constitucionais, extrai-se que a malha administrativa deve se conformar ao melhor interesse do cidadão, em especial com base no princípio da boa administração pública. Inclusive, a falta de detalhamento da LAI é uma crítica pertinente ao seu próprio texto legal. Mencione-se, porém, que o art. 7º esmiúça um pouco mais algumas diretrizes para alcance da transparência:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação al-

mejada; II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e VII – informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (BRASIL, 2011).

As dificuldades do art. 7º estariam no plano da operacionalização e da divulgação dessas informações no âmbito prático, pois a forma como a informação será disposta influenciará consideravelmente em seu grau de transparência e de efetivo acesso e conhecimento por parte do cidadão. Por exemplo, o art. 7º, inciso III, estabelece que “informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado” (BRASIL, 2011).

A exegese legal é bastante abrangente. Ao prescrever sobre informações produzidas por pessoa física ou entidade privada, não é possível saber do que se trata quando do acesso ao Portal. Ao fazer uma busca sobre despesas públicas, colocando o filtro “por favorecido”, exercício de 2019, aparece uma lista de nomes sem especificar se se trata de entidade privada, por exemplo, que vínculo mantém com a administração pública, se está se referindo a uma organização social ou a outra entidade. Embora haja, ao lado, o número de CPF ou CNPJ, é difícil ao cidadão médio conseguir tornar mais compreensível para seu entendimento tais informações.

Assim, entende-se que, embora cumprindo o requisito legal, o nível de transparência ainda é tímido. Se o intento é informar para comunicar e, enfim, conferir uma transparência efetiva, é necessário haver mais detalhamento no Portal.

Nesse sentido, observam-se deficiências de duas ordens: de um lado, a própria insuficiência de detalhamento das disposições legais e, de outro, intimamente interligado ao primeiro, é a forma como o Portal gere suas informações, de forma não efetivamente transparente, como se fosse “feito para não entender”.

Outro exemplo no Portal foi uma pesquisa feita por tipos de despesa da Prefeitura de Fortaleza em 2018. É possível ter acesso à lista de favorecidos e às notas de empenho, em que está especificada uma breve descrição do órgão, natureza da despesa e demais informações orçamentárias, assim como a descrição do empenho. Como dito, embora o Portal disponibilize um pequeno glossário no qual, inclusive, consta a definição de empenho, a linguagem utilizada é bastante técnica, inacessível a um cidadão comum. Seria importante uma descrição, ainda que breve, da destinação do recurso, não somente indicando a instituição de destino, mas também constar a necessidade de tal gasto pela administração pública.

Além disso, há o fato de haver um quadro que indica “valor empenhado”, “valor liquidado” e “valor pago”. Ao usuário, seria interessante ter uma definição sobre cada um desses aspectos, demonstrativo de como ocorre o processo e o processamento da despesa, e os caminhos para se chegar a ela, a fim de tornar a informação mais compreensível. Ao disponibilizar tais informações no Portal e para garantir transparência, é necessário munir o usuário da possibilidade de cruzar as informações que lá estão dispostas, explicitando melhor o tipo de serviço prestado, o motivo efetivo e o objetivo do gasto, afinal.

Assim, uma forma de auxiliar a navegação e a acessibilidade do usuário seria a possibilidade de disponibilização pelo site de relatórios em PDF detalhados para cada tipo de despesa elencada. Atualmente, só é

possível gerar um arquivo PDF geral, sem maiores especificações.

É importante mencionar que, em estudo comparado sobre acesso à informação, liberdade e internet elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), comitês específicos e ministros da Justiça da Commonwealth³ estabeleceram alguns princípios estruturais que caracterizam um regime de direito à informação. Destacam-se a necessidade de máxima divulgação e a obrigação dos órgãos públicos de divulgar informações essenciais. Assim prescreve o princípio 2 da ONU:

A liberdade de informação implica que os órgãos públicos publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo, como por exemplo informações operacionais sobre o funcionamento do órgão público e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afetem a população (MENDEL, 2009, p. 34).

Mais uma vez questiona-se a exegese da LAI, em relação à carência de detalhamento, mediante o volume de conteúdo do art. 7º, assim como uma crítica à modalidade de transparência passiva, prevista também na lei, como um possível óbice ao acesso à informação e ao controle social. Sob essa perspectiva, Mendel (2009, p. 34) preleciona que,

Para efetivar o direito a informação na prática, não basta simplesmente exigir que os órgãos públicos atendam pedidos de informação. O acesso efetivo para muitas pessoas depende de que esses órgãos publiquem e divulguem, efetivamente, voluntariamente, de forma pró-ativa, sem necessidade de requisição, categorias-chave de informação, mesmo na ausência de um pedido. Isso é refletido em uma série de declarações internacionais.

Esses são alguns aspectos críticos da LAI, assim como alguns exemplos presentes no Portal, para indicar que ainda existem ruídos de comunicação na transmissão de informações públicas. A falta de sistema-

³ Commonwealth refere-se a um conjunto de 54 países provenientes das regiões da África, da Ásia, das Américas, do Caribe, da Europa e do Pacífico, que formam, livremente, uma comunidade intergovernamental, com o intuito de apoiarem-se mutuamente na busca por, dentre outros objetivos, promoção da democracia, desenvolvimento, direitos humanos, multilateralismo e paz mundial.

tização e de padronização, o uso frequente de linguagem técnica e uma postura estanque do poder público da realidade obstaculizam o fomento ao controle social e a promoção de uma cidadania fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de democratização do poder e da sociedade é permanente e não se faz de forma linear e sem percalços. Construir valores de liberdade, igualdade e cidadania pressupõe o desenvolvimento e o amadurecimento de outros direitos, diretamente interligados, destacando-se o direito à informação e à transparência pública.

A interação entre democracia e direito à informação constitui pressuposto essencial para efetivar o controle social. O acesso à informação, em especial neste século, de incorporação das novas tecnologias da informação e da comunicação, notadamente da internet, é pré-requisito basilar para a arquitetura de uma sociedade do conhecimento inclusiva.

Diante da costura teórico-doutrinária deste trabalho, constatou-se que LAI e LRF apresentam muitas convergências e devem atuar de forma integrada. Contudo, em que pesem os inegáveis avanços, a própria Lei pode constituir empecilhos à concretização da transparência efetiva.

No que se refere à parte empírica, com a consulta aos portais da transparência, confirma-se que estes apresentam problemas, como falta de detalhamento de informações essenciais: em que determinado tipo de recurso foi gasto, como foi a escolha de sua aplicação e como são explicadas as porcentagens presentes.

Contudo, como a LAI não enfatiza como essas informações devem ser disponibilizadas, em tese, os portais estariam cumprindo o requisito da transparência. Por essa razão, depreende-se uma insuficiência de regulação normativa presente na própria Lei para atender aos requisitos da informação e da transparência, em que pese a dicção do art. 7º.

Sugere-se que a LAI deveria ser mais detalhada em alguns aspectos

essenciais, como: opções para que o usuário acesse dados de forma traduzida ao universo leigo, possa encontrar os dados brutos e entender do que se trata, que o Portal explicita os critérios de classificação de rubricas, o empenho e que discrimine o destino do recurso utilizado: o quanto foi realizado em benefício do próprio órgão público, quanto foi enviado a entidades privadas, procedendo-se, conforme a Lei, a uma atualização das informações quase em tempo real.

Garantir o acesso à informação e a sua tradução em conhecimento, a concretização da transparência e o controle social, perpassa por erigir, inicialmente, um arcabouço normativo claro, factível, com maiores detalhes e sistematizações. Ainda que uma lei não possa esgotar tudo isso, é importante que sejam feitas recomendações aos órgãos no sentido de operacionalizar melhor seus sites e portais, gerindo a informação de forma cuidadosa.

Nessa perspectiva, é de fundamental importância maior fiscalização dos órgãos públicos para aferir se a transparência vem sendo cumprida, levando em consideração indicadores e critérios de análise em que o usuário tenha acesso a dados traduzidos em linguagem clara e de fácil acesso.

Assim, a existência formal da Lei não garante a concretização do direito à informação, no plano fático, visto que o objetivo de garantir acesso à informação deve ser estabelecer pontes de diálogo com o outro, alcançando-se uma comunicação de qualidade. A garantia de cumprimento da legislação demanda políticas públicas sérias, reflexivas e avaliações permanentes com o real intuito de garantir direitos.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, M. B. **Democracia na sociedade informacional**: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/318MKjP>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BERTI, B. *et al.* **Diagnóstico de efetividade de pedidos via LAI para nível local e o impacto no controle social.** São Paulo: Transparência Brasil, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Yspc7V>. Acesso em: 23 fev. 2020.

BITTENCOURT, C. M., RECK, J. R. Interações entre direito fundamental à informação e democracia para o controle social: uma leitura crítica da LAI a partir da experiência dos portais de transparência dos municípios do Rio Grande do Sul. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 23, n. 3, p. 126-153, 2018.

BOBBIO, N. **Democracia e segredo.** São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/2Nniv0n>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2VuOn7L>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3hXfWA6>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. **Lei de acesso à informação**: cartilha de orientação ao cidadão. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2BurwII>. Acesso em: 13 jun. 2019.

CAVALCANTE, D. L. Os danos provenientes da tributação oculta: cidadania fiscal e transparência. *In*: CARVALHO, P. B. (org.). **Direito Tributário e os novos horizontes do processo**. São Paulo: Noeses, 2015. v. 1, p. 371-385.

CAVALCANTE, D. L.; FERNANDES, A. D. Administração fiscal dialógica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 49-70, 2018.

DAMATTA, R. **Sumário Executivo**: pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/2BylSz7>. Acesso em: 18 fev. 2020.

GOMES, W. A. Democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteira: Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, 2012.

LAPORTE, T.; DEMCHAK, C.; FRIIS, C. Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. *In*: GARSON, G. (ed.). **Handbook of public information systems**. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000.

LEMOS, A. *et al.* Cidade, tecnologia e interfaces: análise de interfaces de portais governamentais brasileiros. Uma proposta metodológica. **Revista Fronteiras: Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 117-136, 2004.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o princípio de ser informado e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 244, p. 248-263, 2007.

LUHMANN, N. **A realidade dos meios de comunicação**. São Paulo: Paulus, 2005.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MEZZAROBA, O.; BERNIERI, J.; CLERILEI, B. **Os desafios da governança no novo século, as reformas estatais e a accountability**. In: ROVER, A. J.; GALINDO, F.; MEZZAROBA, O. *Direito, governança e tecnologia: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

MOREIRA, J. B. G. **Direito administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PETREI, H. **Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SCHWAB, K.; DAVIS, N. **Aplicando a quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2018.

STIGLITZ, J. **On liberty, the right to know, and the public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford, UK: Oxford Amnesty Lecture, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2NpTqBW>. Acesso em: 19 fev. 2020.

TABORDA, M. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, p. 251-279, 2002.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.