



**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**

*INTERACTIONS BETWEEN FUNDAMENTAL LAW TO INFORMATION AND
DEMOCRACY FOR SOCIAL CONTROL: A CRITICAL READING OF AIF FROM THE
EXPERIENCE OF TRANSPARENCY WEB-PORTALS OF THE MUNICIPALITIES OF
RIO GRANDE DO SUL*

Caroline Muller Bittencourt

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/RS, Estágio Pós-Doutoral pela PUC Paraná. Especialista em Direito Público pela Universidade de Passo Fundo/RS. Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, na Graduação e Pós-Graduação, vinculada ao PPGD em Direito - Mestrado e Doutorado. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao Cnpq.

Janriê Rodrigues Reck

Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestrado pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutorado em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. Procurador Federal.

Resumo

Trata-se de artigo científico voltado à definição do direito à informação e à transparência, e suas relações com a Democracia e o controle social, e a partir dessa perspectiva proceder críticas aos portais de transparência de Municípios ante os dados coletados no Rio Grande do Sul em sua execução da Lei de Acesso à Informação, permitindo apontar críticas a própria Lei. O problema que envolve este trabalho é: quais as críticas que podem ser formuladas à Lei de Acesso à Informação a partir da experiência dos portais de transparência com base em uma leitura complexa da interação acesso à informação e Democracia? O objetivo é demonstrar que os portais não atendem satisfatoriamente um conceito rigoroso de democracia, e que parcial responsabilidade pode ser atribuída à Lei de Acesso à Informação. O método de procedimento da pesquisa foi

o bibliográfico na parte do artigo, e empírico, com consultas aos portais, classificação e crítica, na segunda.

Palavras-chave: Controle Social. Democracia. Direito à Informação. Portais. Transparência.

Abstract

This is a scientific article focused on the definition of the right to information and transparency, and its relations with Democracy and social control, around the transparency portals of Municipalities of Rio Grande do Sul in its implementation of the Access to Information Law. The problem that involves this work is: what criticisms can be made to the Access to Information Law from the experience of transparency web-portals based on a complex reading of the interaction access to information and Democracy? The objective is to demonstrate that the portals do not meet satisfactorily a strict concept of democracy, and that partial responsibility can be attributed to the Access to Information Law. The method of procedure of the research was the bibliographical in the first part of the article, and empirical, with queries to the web-portals, classification and criticism, in the second.

Key-words: Democracy. Internet Portals. Right to information Social Control. Transparency

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo trata das relações entre o direito fundamental à informação e Democracia, em uma perspectiva de utilidade para o controle social, a partir da experiência dos portais de transparência do Rio Grande do Sul e as críticas que daí decorrem à Lei de Acesso à Informação.

O tema é delimitado dogmaticamente nas noções de direito à informação e democracia, tais como presentes na Lei de Acesso à Informação e na Constituição Federal. Este trabalho se vincula disciplinarmente à matriz pragmático-sistêmica. Esta matriz apresenta como vantagem a possibilidade de abertura ao diálogo com outras matrizes. Deste modo, o conceito de transparência será trabalhado com a ajuda do conceito de comunicação, em Luhmann, e o de Democracia, com bases nas teorias das Democracia deliberativa e radical. Temporalmente, a preocupação é com regime jurídico pós Constituição de 1988, mas de modo mais preciso, dada a ilustração a partir dos portais de transparência, o direito à informação à luz da realidade dos Municípios do Sul em 2016.

O problema que move este artigo é: quais as críticas que podem ser formuladas à Lei de Acesso à Informação a partir da experiência dos portais de transparência com base em uma leitura complexa da interação acesso à informação

e Democracia?

Como hipótese, a de que há fortes interações entre direito à informação, democracia e controle social. Mesmo com uma quantidade grande de artigos, a LAI ainda foi lacunosa em uma série de informações essenciais para o controle social, razão pela qual há inviabilização do direito à informação e, por consequente, a transparência pública.

Objetiva-se, de forma geral, a resolução do problema. Os objetivos específicos, os quais correspondem aos subtítulos e matérias tratadas neste artigo, são: a) construir, a partir da teoria da comunicação da matriz pragmático-sistêmica, um conceito de informação e transparência que possa ajudar a tornar mais precisa as vagas referências legais; b) de posse deste instrumental, estabelecer as relações entre Democracia Deliberativa/Radical (uma vez que o trabalho não está regido por um viés canônico, permitiu-se esta articulação) e controle social, demonstrando os principais pontos de contato e acoplamento; c) - finalmente, analisando-se os dados de pesquisa empírica realizada, foi possível identificar de modo totalmente preciso quais são as insuficiências da Lei de Acesso à Informação, bem como estabelecer sugestões de modificação, a partir das conclusões aí inferidas.

Reconhece-se a polêmica acerca da existência de metodologia científica para o Direito. De todo modo, há uma hipótese a ser testada e a formulação de juízos a partir de dados empíricos, de modo que o método aqui utilizado se aproxima do hipotético-indutivo. Em termos de metodologia de procedimento, a primeira parte do artigo foi monográfica, enquanto que a segunda consistiu em visitas aos sites, a captura das telas e sua análise conforme os parâmetros desta pesquisa. Os sites consultados são aqueles ranqueados como os dez mais transparentes segundo o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (mais informações abaixo, no tópico específico).

Deste modo, passa-se à análise do Direito à Informação.

2. DIREITO À INFORMAÇÃO OU À TRANSPARÊNCIA

Há diferenças em se falar direito à informação e direito à transparência? Transparência é um conceito jurídico ainda em formação, com referências esparsas no ordenamento. O de informação é um pouco mais preciso. A Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXIII, utiliza a palavra informação. A Lei de Acesso à Informação utiliza

tanto os termos informação como transparência.

Enquanto que há uma definição precisa para informação, prevista no art. 4º, inciso I, da Lei 12.527, a doravante chamada LIA (I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;), tal não se repete no que toca à transparência (MULLER; RECK, 2016). O conceito de transparência acaba tendo de ser formado a partir da conjunção de diversas normas previstas na LIA.

O conceito de comunicação em Luhmann e em Habermas, em tese, pode ajudar na compreensão do que significa transparência. A operação hermenêutica aqui realizada é a de, então, não de se afastar os marcos legais, mas sim usar a teoria para explicar o que eles significam. A hipótese é a de que a transparência é um conceito jurídico que distingue uma comunicação provável da não-provável tendo em vista o sucesso comunicativo.

Coincidentemente, o conceito de informação é exatamente aquele estabelecido por Luhmann. Para este autor, o processo comunicativo é formado pelos elementos emissão, informação e compreensão. A informação é apenas o significante, antes de sua interpretação.

Importante dizer que Luhmann, assim como os pensadores de sua época, compreende que a comunicação é possível diante de um leque de experiências compartilhadas comuns. Entretanto, Luhmann trabalha com a ideia de que os sistemas psíquicos, isto é, a mente das pessoas, são sistemas (CLAM, 2003). Como sistemas que são, apresentam-se como fechados. Assim, a informação é um dado que é imitado, via linguagem, a um sistema fechado, e recepcionado em outro sistema fechado – daí a improbabilidade de uma comunicação bem-sucedida (LUHMANN, 2001).

A comunicação, deste modo, para Luhmann, é uma construção social, e não o acesso a uma realidade em-si-mesma. Como se trata de um processo intersubjetivo, nenhuma das partes possui domínio sobre o sentido daí gerado. Daí a conclusão da teoria dos sistemas de que a comunicação é algo externo aos sujeitos – e como a sociedade é formada por comunicação, a sociedade também é um sistema que não inclui os sujeitos (estes estão na periferia do sistema).

Semelhantemente a Luhmann, em Habermas a comunicação pode ser descrita a partir de três principais momentos. Os três momentos têm categorias de observação diversas. O ato de fala, no qual as categorias centrais são a intenção (comunicativa ou não) do falante e as garantias que o falante oferece; as regras que regem a

comunicação e a hermenêutica do ato de fala por um ouvinte, tornada possível através de um mundo compartilhado entre falante e ouvinte (HABERMAS, 1994).

Compreende-se, nas palavras de Habermas, um ato quanto se sabe se o que se quer fazer com ele, quando se sabe o que o faz aceitável e quais são as repercussões para a ação. Habermas parte das suposições que um falante cotidiano necessariamente tem de fazer para a comunicação funcionar.

Habermas aponta como condições para a comunicação (HABERMAS, 1999):

- uma linguagem ou uma tradução de linguagem comungada pelos dois lados da comunicação (alter e ego);
- uma situação de fala onde é possível a inspeção por ambos lados;
- uma compreensão de fundo;
- um proferimento capaz de ser aceito/não aceito, com base em pretensões de validade, por parte do ouvinte.

O conceito de jogos de linguagem, o qual Habermas herda de Wittgenstein (2004), é interessante para a elucidação do problema da comunicação. O significado de uma palavra não está no campo da “verdade”. Investigar palavras significa adentrar na sua validade social, no compartilhamento de experiências e na capacidade que um falante tem de oferecer e de aceitar razões. Estas razões explicitam “regras” de uso da linguagem. Conhece-se uma expressão por que se concorda com as pretensões que fundamentam o uso da expressão (HABERMAS, 1999). As pretensões estão fundamentadas em razões, que podem ou não ser aceitas pelo ouvinte. Esta é a razão pela qual o significado, para Habermas, não é uma questão de verdade, mas sim de validade. Esta também é a razão pela qual o significado é uma construção social intersubjetiva, e não uma relação de imagem a um estado de coisas, como no pensamento pré-irrevolucionário linguístico.

Com Wittgenstein, Habermas pode dizer que o significado de algo está vinculado com o “seguir uma regra”. Ninguém segue uma regra em privado. Isto significa que o significado e sua validade, construídos através de regras, por evidente que são intersubjetivos. A possibilidade de que o outro critique o uso de regra por alguém não é só uma condicionante para o seguimento das regras de linguagem, mas também uma segurança para quem quer seguir uma regra. Quem quiser se comunicar de eficiência tem de, evidentemente, seguir as regras dos jogos de linguagem de forma competente.

A partir dos referenciais acima, pode-se estabelecer algumas conclusões

epistemológicas para levar adiante a argumentação:

- a informação é a distinção antes de processada por um sistema cognitivo, tal como estabelecido pela legislação;

- a comunicação é um evento social e histórico – não é possível entender transparência como uma “correspondência” com a realidade, uma vez que tal não ocorre;

- a comunicação não pertence a um sujeito específico;

- a comunicação acontece dentro de contextos históricos, estes contextos históricos implicam que as partes são capazes de descrever e falar de modo competente dentro destes mesmos contextos;

- comunicar-se implica jogar jogos de linguagem inspecionáveis por ambas partes.

- O conceito de comunicação, assim, ao analisar como unidade os momentos da emissão da informação e da compreensão, força a uma análise do todo. Esta análise do todo permite visualizar elementos previamente opacos, como por exemplo fato de a informação não estar preparada para a média dos leitores e, tampouco, permitir engajamentos para a ação posteriores (responsividade).

Em hipótese, o conceito de comunicação pode ser usado como inspiração para a formação das diferenças que fazem a diferença na transparência. Transparência significaria, então, uma unidade que compreende a disponibilização da informação, a intenção comunicativa, a compreensibilidade, a objetividade e a responsabilidade. Este inclusive é o conceito constitucionalizado de transparência, isto é, lido à luz dos princípios da moralidade, participação e igualdade.

Ao que parece, a transparência é um conceito jurídico que indica uma finalidade. É um programa finalístico e não condicional (LUHMANN, 1993). A transparência é um estado de coisas, um objetivo a ser alcançado e a partir do qual se avaliam os portais. A disponibilização de informações é um dos caminhos para se alcançar a transparência. Um portal transparente é aquele que consegue *possibilitar* a comunicação.

É evidentemente que a comunicação nunca é garantida. Mesmo que o portal esteja redigido na forma mais competente possível, não significa, dado o fechamento dos sistemas, que a finalidade será alcançada.

Observe-se alguns elementos que podem ser observados na legislação. O próprio art. 4º, I, ao dispor sobre o conceito de informação, estabelece que esta pode

ser utilizada para *produção e transmissão de conhecimento*. Sabendo-se que conhecimento é comunicação estabilizada (LUHMANN, 2007), a própria legislação indica que a transparência é um estado alcançável via informação. Ainda, o art. 7º, § 3º estabelece que § 3º “forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”; “modo a facilitar a análise das informações”. Ainda o conceito de serviço público adequado, previsto na Lei 13.460, art. 5º: “XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos”.

Tudo leva a crer que a transparência significa *bem comunicar*. Este é um dos grandes mistérios da ciência e evidentemente não será em nível legislativo que isto será resolvido. Ocorre, contudo, que mesmo assim é possível gerar conclusões dogmáticas, isto é, pré-programar as decisões que os operadores jurídicos tomarão. Cabe à dogmática dar coerência à todo o processamento de informações efetivamente caóticas do sistema jurídico (LUHMANN, 2002). No caso da transparência, significa explorar os referenciais pertinentes no ordenamento e coloca-los de forma coerente ao lado do direito à informação e das demais categorias de Direito Administrativo e Constitucional.

Esta comunicação competente significa *saber jogar os jogos de linguagem*, ou emular as diversas competências interpretativas dos sistemas psíquicos. Os portais devem ser elaborados tendo em vista que serão lidos por pessoas com diversas motivações e conhecimentos técnicos. É evidente que os portais não podem solucionar problemas de motivação pessoal das pessoas – a legislação não pode atender quem tem preguiça de procurar um dicionário. Por outro lado, inviabiliza a cidadania obrigar a as pessoas a fazerem cursos de Contabilidade Pública e Direito Financeiro para entenderem os portais. É justo pensar que há diversas pessoas dispostas a se informar e que é o devedor do direito fundamental que tem de se ajustar, e não o contrário, evitados os extremos. O gozo do direito há de ser parametrizado por uma média. Esta média, dada a peculiaridade do direito aqui tratada, deve ser vista como uma grande faixa de falantes de competências de entendimento variadas – razão pela qual a informação tem de ser disponibilizada de diversas formas para produzir transparência.

A linguagem, portanto, há de ser simplificada mediante certos critérios que facilitem as funções instrumentais da transparência, a saber:

- conhecimento;
- legitimidade;
- responsividade (possibilidade de usar a informação para ações posteriores,

incluindo o controle social)

Diante do exposto, realmente seria mais correto falar-se em direito à transparência. Assim como a saúde é um estado almejável, a ser realizado mediante políticas e serviços (e não só mediante “disponibilização de remédios”), também a informação é um instrumento para se chegar à transparência. Diante da tradição, contudo, prefere-se ainda falar em direito fundamental à informação, desde que informado pelo princípio da transparência.

3. Direito fundamental à informação, democracia e controle social: uma leitura complexa.

Ressaltou-se que se trata de uma leitura complexa, mas então necessário questionar o que se entende por complexidade? Primeiro, é preciso lembrar, com Morin (2003), que todo conhecimento opera a partir da necessidade de organizar o conhecimento - ou seja, é preciso selecionar dados, significados, rejeitar, centralizar, hierarquizar. Tais tarefas são guiadas por princípios supralógicos de organização do pensamento ou paradigmas. Perde-se muito nesse processo de reduzir todo complexo ao simples, no nosso caso, tudo que pode envolver o direito fundamental à informação ao restringi-lo ao significado de simples revelação de informações.

Concorda-se com Morin no sentido que o complexo não pode se reduzir em uma única palavra mestra, esquema ou mesmo a uma lei ou uma ideia, afinal, ensina ele que “a complexidade é uma palavra problema e não uma palavra solução” (MORIN, 2003, p. 8). Com ele, também é possível aprender que não se pode crer que a complexidade elimina a simplicidade, pois enquanto “o pensamento simplificador desintegra a complexidade do real, o pensamento complexo integra o mais possível os modos simplificadores de pensar, mas recusa as consequências mutiladoras, redutoras, unidimensionais e, finalmente, ilusórias de uma simplificação (...)” (MORIN, 2003 p. 09).

Então, por mais que o pensamento, ao organizar informações, tenda à redução de complexidade, quer-se aqui fazer um exercício de trazer à tona as interligações necessárias para além de ampliar as possibilidades de comunicação acerca do significado de direito fundamental à informação, tornando explícita algumas observações a ele relacionadas que nesse momento conseguiu-se identificar. Está-se tentando tornar explícitas as interações do direito à informação e de suas inter-relações

com a democracia e o controle social.

Que tipos de interações pode se observar quando se pensa em informação sob a ótica da construção democrática, especialmente ao compreender a Democracia como algo maior do que um procedimento formal de exercício do poder político? Para que a democracia se concretize é necessária a formação das vontades e opiniões, daí sua necessária **interação com a esfera pública**. Pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito está, por assim dizer, impregnado de uma intenção material, para além de uma igualdade perante a lei, que se revela fundamentalmente na natureza dos valores que perseguem uma dimensão social da sua atividade. Essa intenção material da própria democracia busca a promoção das condições objetivas de desenvolvimento da liberdade, da personalidade, que constituem um momento decisivo na realização da justiça social na sociedade dos nossos dias.

Busca-se em Habermas (2003) o subsídio para compreender o conceito que o trabalho utiliza como sendo a esfera pública, a saber, o local onde ocorrem as interações e se produz as demandas sociais. Tomando novamente a diretriz da complexidade, pode-se dizer que a esfera pública é o local onde ocorrem as interações, onde os temas são colocados em pautas, em que se formam e debatem as mais variadas opiniões, conteúdos, que serão absorvidos e filtrados por ela mesma resultando em demandas, pautas construídas pela própria sociedade.

A comunicação e os influxos na esfera pública dependem da informação e, a informação para maior proliferação depende dos espaços democráticos de forma a serem difundidos, seja no comércio, na roda de amigos, na conversa de bar, dentro das escolas, enfim, em quaisquer locais de convivência em que as suas interações se dão a partir da ação comunicativa. Lembrando que essa ação comunicativa "(...) cada interlocutor suscita uma pretensão de validade quando se refere a fatos, normas e vivências, e existe uma expectativa que seu interlocutor possa, se assim o quiser, contestar essa pretensão de validade de uma maneira fundada (*begründet*), isto é, com argumentos (FREITAG, 1998, p.60). Obviamente os argumentos se diferenciam conforme o número e qualidade das informações, pressupondo-se que quanto maior for o seu acesso e qualidade, maior será a chance da formação de demandas sociais que representem os anseios e necessidades da esfera pública. Vale também as lições de Arendt acerca do significado que produz o termo público: "tudo que pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível. Para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade" (ARENDR,

2007, p. 59). Portanto, aquilo que se trouxe à luz no âmbito da esfera pública não deixa de ser a realidade que momentaneamente teremos acesso.

Essa premissa está relacionada com as contribuições da informação para o exercício democrático de **formação de opiniões e sua qualificação**, muito especialmente as opiniões que sejam opositoras e que possuem em um papel fundamental de fazer com que o falante dotado de poder tenha que rever seu próprio posicionamento cada vez que quiser fundamentá-lo ante um novo argumento.

Para Salgado (2015), não há dúvidas que está ínsito ao Estado Democrático a transparência e a ampla publicidade; as práticas administrativas, contudo, bem como a mentalidade dos agentes de poder, constituem verdadeiros óbices à construção de uma cidadania vigilante a participativa – afinal, a Lei de Acesso à informação pode ser uma “lanterna” a iluminar a atuação do corpo burocrático estatal e de seus agentes públicos e entes privados que recebem recursos públicos.

Certamente para 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 chama de substantivos estão relacionados as práticas que se espera 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.

Outra correção fundamental pode ser observada em relação a necessária atuação popular da **formatação de processos legislativos**, haja vista ser ampla a margem de conformação do legislador na sua atuação democrática. Ou seja, a informação instrui a atuação da esfera pública em relação a configuração normativa de uma sociedade democrática, seja como autora de projetos de iniciativa popular conforme prevê a Constituição de 1988, seja como atuando de forma a pressionar os representantes legislativos. Fato é que em um Estado democrático, as demandas sociais se transformam ante práticas cotidianas, o que gera uma gama de oportunidade de frequentemente visitar os acordos firmados na regulação estatal, seja propondo medidas, ou revendo decisões anteriormente tomadas por políticos e agentes públicos. Daí novamente a necessidade de qualidade da informação, as medidas propostas no âmbito da conformação legislativas são também calcadas em dados que são ou foram disponibilizados no exercício do Poder Administrativo. Haja

vista que por mais ampla que possa parecer a margem de conformação do Legislador conforme Canotilho (1994), a margem não é de forma alguma ilimitada, encontra nos princípios e direitos fundamentais contornos a sua atuação vinculada e discricionária.

Novamente, ressalta-se que a manipulação de dados ou a falta de comunicação dos mesmos pode produzir consequências indesejadas, haja vista que a informação atuaria nesse sentido como um mero instrumento de manutenção e manipulação do Poder político.

Daí porque o acesso à informação deveria funcionar como um **sistema de fortalecimento de direitos fundamentais e do sistema de garantias** típicos do Estado Democrático de Direito, e não o contrário. Basta ver o retrocesso social com a Emenda Constitucional nº 95 que limita os gastos públicos no período de 20 anos. Enquanto que os dados já nos mostravam da insuficiência com os gastos estatais em saúde e educação e especialistas demonstraram que seriam as áreas mais afetadas – mesmo assim a emenda foi aprovada. Ou seja, os mesmos que reclamavam a falta de investimentos nessas áreas foram apoiadores desse corte orçamentário, o qual feriu a manutenção do Estado Democrático. A informação inexistente ou obscura criou ruídos insuperáveis na comunicação.

Há quem defenda, como é o caso de Cazarra (2017), que o Estado Democrático de Direito ainda sobrevive basicamente no campo teórico, pois na realidade se tornou um produto sem conteúdo, ultrapassado e atropelado pela realidade fática, que embora tenha mantido um conjunto de símbolos e representações, a realidade é que a sociedade “pós-democrática” brasileira aceitou a ausência de limites de poder estatal e um constante abandono de suas garantias constitucionais. Ante tal cenário há sim que se questionar: faltou informação? Ou faltou comunicação? A informação desconectada dos deveres democráticos é uma informação voltada ao status quo? A lição que se pode extrair é que a informação quando se afasta de sua instrumentalização pró-direitos fundamentais, não serve ao Estado Democrático de Direito.

Outro fator fundamental deste estreitamento entre informação e democracia, especialmente a deliberativa, está no papel decisivo para a **formação e para a análise da eficácia das políticas**. O ideal de legitimidade democrática é aquele que atende aos pressupostos dessa ação comunicativa, ou seja, a autorização para exercer o poder estatal necessita emergir das decisões coletivas dos integrantes dessa sociedade que dialoguem entre si, pois serão diretamente afetados pelo exercício

daquele poder; por isso, necessita haver a interlocução. Ainda, com referência ao caráter institucional da democracia, a legitimidade surge 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 (COHEN, 2007).

O conceito que hoje se necessita ter de liberdade moderna é um conceito muito mais focado na razão pública do que na razão privada, em face da complexidade das relações sociais que se apresentam. Assim: “a democracia é comumente pensada para ser o modo segundo o qual devemos decidir como nossos valores políticos têm de ser ordenados, e não simplesmente um valor político a ser combinado com os outros (COHEN, 2007) Através do diálogo, a grande função de democracia é justamente transformar os interesses a partir do processo democrático: “ (...) aspiro a justificar la democracia en términos de su poder para transformar los intereses de la gente de un modo moralmente aceptable”. (NIÑO, 1996, p. 104). As sociedades democráticas encontram o desafio central de assegurar três bens públicos: 1) a legitimidade; 2) o bem-estar econômico; 3) o sentimento viável de identidade coletiva; sendo que esses bens se apresentam numa relação complexa uns com os outros, uma vez que a realização de um pode exigir de certa forma o sacrifício do outro, ou apenas podem entrar em conflito. A preocupação central refere-se à realização do bem da legitimidade, concebida como o resultado de uma deliberação livre e não constrangida de todos em torno das questões de preocupação comum (BENHABIB, 2007).

Quando se pensa no tema das políticas públicas, toma-se como conceito uma necessária atuação da sociedade sobre ela mesma, pois para se estar diante de uma política pública necessita-se estar frente a um discurso que segue as demandas sociais; que encontra no direito o meio de organização dos engajamentos para uma ação; que possui uma ligação com as Organizações Governamentais; que possui influência da sociedade por ela mesma ou parte dela em uma tentativa de modificação consciente da sociedade, utilizando-se do poder administrativo.

Em outros trabalhos, já se abordou a necessidade de compreender a política pública como um conceito complexo e sistêmico. “Em uma perspectiva sistêmica uma política pública é uma comunicação, como um dado específico da sociedade e que se difere dos outros, o que por si só resulta na refutação dos conceitos essencialistas de que existiria uma política pública *a priori*” (BITENCOURT; RECK, 2017). Assim, uma política pública engloba desde o conteúdo, o nível de engajamento a fim de dar

legitimidade à escolha e a competência de quem o pratica; se a informação é fundamental a formação da política pública é porque possibilita engajamentos comunicativos que permitem a formação de demandas sociais.

GALVÃO; DUARTE (2017) destacam nesse cenário a necessária retomada da posição significativa do povo, tanto sob a ótica de ser destinatários das prestações, bem como instância de legitimidade de atuação estatal, chamando atenção ao que chama de a ‘participação-decisão’ e a ‘participação-fiscalização’ na gestão dos interesses públicos, configurando o controle social como uma forma de manifestação da proatividade do cidadão. Portal motivo, defendem que o resgate da democracia substantiva representa o que se almeja enquanto esfera verdadeiramente pública com intuito de evitar a dominação dos espaços públicos por aqueles que apenas representam interesses privados. Nessa busca de não permitir a colonização desses espaços é que nos parece que o controle social é de fundamental importância (GALVÃO; DUARTE, 2017). Ainda que, para isso, exija-se o que Fung; Cohen (2007) tem chamado de democracia radical, seja pela desobediência civil, seja pelas manifestações populares contra governos corruptos ou sem representatividade, a fim de resgatar a legitimidade do público.

Em face do exposto, pode-se observar alguns exemplos de como se pode estabelecer interações entre a democracia e acesso a informação. Contudo, outro elemento parece fundamental a essa observação, que é justamente a temática do controle, tema tão cara aos dias de hoje. Nesse sentido, mais ainda ao controle social, vez que esse depende da ação cidadã, motivo pelo qual, resta umbilicalmente entrelaçado ao tema da Democracia, que tem sempre como pressuposto a participação social. Em outros estudos já se escreveu sobre a compreensão do controle social como uma decisão capaz de substituir outra decisão, ou seja, para que o controle ocorre faz-se necessário uma decisão primeira. O adjetivo social, nos indica que tal controle parte de uma provocação que se dá a partir do exercício da participação social, buscando sim uma forma da sociedade controlar a atuação do estado.

Nesse sentido, entende-se que **o controle social** é possível quando minimamente a informação é disponibilizada e a comunicação acontece – somando-se seja o sentimento de cuidado e pertença a coisa pública, seja pelo simples exercício de uma cidadania ativa. Mesmo que a Constituição de 1988, conforme Salgado (2015), tenha um desenho normativo capaz de assegurar o exercício do controle social, necessita-se mais do que assegurar os meios, adicionando-se o fomento para o seu

exercício.

Note-se então, que o acesso a informação é uma forma especial de permitir ao controle social o controle da Administração Pública e daqueles que com ela contratarem, é sem sombra de dúvidas também uma forma de além de controlar os elementos formais e a legalidade, exercer o **controle da moralidade administrativa**. Situações essas que facilmente podem ser cruzadas quando, por exemplo, fiscalizamos os gastos públicos e detectamos entidades que recebem recursos públicos, cujos representantes tenham estreita relação com o chefe do poder executivo, ou quando, por exemplo, detecta-se que as empresas vencedoras em licitações são as maiores doadoras de campanhas eleitorais. Mais do que acessar à informação é saber como ela pode cruzar no campo da moralidade pública, assumindo o gasto público uma dimensão mais sistêmica. Ou seja, ante os possíveis desvirtuamentos do sistema político, não se pode optar pela solução aparentemente mais fácil que é a de delegar tais tarefas aos privados ou ao mercado, em se tratando de controle da moralidade pública, confiando, por exemplo, na empresa perdedora para fazer tal fiscalização em um processo de contratação pública. SCHIER (2016) ao analisar os serviços públicos que diante a dificuldade de prestação por parte do Estado ao invés de levar a reestruturação do Estado a fim de constituir-se em uma instituição capaz de assegurar minimamente a condição de dignidade de seus cidadãos, atribui essa tarefa ao mercado que cruelmente impôs um sistema de repressão de direitos e de movimentos sociais, a fim de garantir livremente a atuação do mercado. Ou seja, a experiência nos mostra que o controle deve ser exercido aqueles diretamente interessados, os destinatários da atuação administrativa, ou seja, seus cidadãos administrados. Eis que os mesmos poderão atuar de forma sistemática no controle do interesse público e, especialmente na vigília pela moralidade pública.

A informação é de extrema fundamentalidade ao **controle da corrupção pública**. Se se compreender a corrupção como uma forma de desvio, deturpação, degradação da coisa pública em sentido amplo, a corrupção passa a ser um sentido cuja fronteira é cruzada quando há a presença do patrimônio público em sentido amplo e a desigualdade. Levando a necessidade de observar o tema da corrupção com a devida autonomia que ele exige, faz-se que o direito seja capaz de um percepção mais sistêmica e portanto, mais complexa que a comunicação sobre corrupção tem exigido da sociedade contemporânea, daí porque já se defendeu uma certa autonomia ao trata do tema da corrupção (BITENCOURT; RECK, 2015). Já por patrimônio público

entenda-se não só os bens públicos, mas também os bens e serviços que garantem os direitos dos cidadãos (florestas em áreas de preservação permanente), serviços (como o de saúde), poder de polícia (polícia sanitária) e a própria imagem do poder público, dentre outros. Para a configuração da corrupção é necessário que algum valor administrativo como o descrito acima seja atingido. Quando este valor é atingido – supondo-se por um particular que sonega tributes, ou que frauda uma licitação pública – gera uma violação da igualdade entre os cidadãos (BITTENCOURT, RECK, 2015). Portanto, o controle social da corrupção necessita da máxima informação pública, vez que não se está apenas protegendo bens materiais, mas também a confiança nas instituições, a igualdade entre os cidadãos, a condição de dignidade ao concretizar o acesso aos bens e prestações públicas.

A corrupção certamente como fenômeno multifacetado, de muitas e mutantes face, conforme explica Leal (2014), se prolifera em ambientes sombrios e ocultos por pseudolegitimidades, além de necessitar combater uma cultura de que pequenas vantagens não constroem práticas ilícitas. Nos ambientes ocultos a corrupção produz ainda pode ser mais devastadora, uma vez que acaba por não destacar a necessidade de desenvolvimento e abertura aos controles e constante zelo da sociedade.

Note que para acessar os instrumentos de controle social, tais como **direito de petição e a própria ação popular**, necessário será a informação que disponibilizada pelo poder público de forma a permitir processualmente o exercício da demanda judicial. Ou seja, os meios de exercício processual requerem a informação no seu bojo.

Dito isso, parece que tais entrelaçamentos entre a necessidade de informação, de democracia e controle social são elementos imprescindíveis a uma sociedade vigilante e participativa dos interesses públicos. A partir da compreensão da complexidade que envolve tais relações, passa-se a uma leitura crítica dos portais da transparência dos municípios mais transparentes segundo o ranking do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para, de forma exemplificativa, proceder uma leitura crítica acerca de possíveis deficiências da Lei de Acesso à informação na formação da comunicação. Note-se que tanto a análise dos portais, bem como a análise dos dispositivos será feito de forma meramente exemplificativa, na medida que o aperfeiçoamento das análises poderia dar subsídio a novas construções.

4. ANÁLISE CRÍTICA DA LAI À LUZ DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Não se tem dúvidas que a Lei de Acesso à informação 12.527/2011, trouxe necessários e significativos avanços para tratar de temática da informação pelos órgãos públicos e privados que recebem valores públicos, especialmente por determinar a alimentação em tempo real e ter o acesso à informação com regra e o sigilo como a exceção. Atendendo às exigências constitucionais, pode-se dizer que a publicidade e a transparência das informações são os princípios regentes.

Contudo, regulação normativa, especialmente no Brasil, nunca foi garantia de efetividade do direito, motivo pelo qual, esse trabalho selecionou para analisar alguns aspectos da LAI que em tese seriam atendidos nos portais de transparência, tomando por base os conceitos de informação e transparência tratados ao longo do texto, para proceder uma análise crítica desses portais. A base de nossa análise foram os 10 municípios mais transparentes no Rio Grande do Sul, de acordo com ranking da transparência do Tribunal de Contas do Estado, mais os municípios de Capão da Canoa, Montenegro, Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Sobradinho (por serem locais onde a Universidade de Santa Cruz do Sul possui Campi). O ranking do TCE foi o que apresentou maiores critério para análise, pois ao investigar outros rankings, o da CGU além da transparência ativa, a transparência passiva - através de pedidos de informações, analisou apenas 12 critérios, aplicando 15 perguntas, abrangendo apenas 149 municípios do RS. Enquanto que o ranking do MPF analisou 16 critérios, aplicando 32 perguntas a todos os 497 municípios do RS e não realizou pedidos de acesso à informação. E apesar de o Ranking do TCE-RS também não ter feito pedidos de informações, analisou 22 critérios, aplicando 82 itens de controle aos portais de transparência em todos os 497 municípios gaúchos, avaliando aspectos formais de transparência ativa, e a possibilidade de exercício da transparência passiva. Assim aplicando de forma ampla as exigências legais em sua avaliação.

Para construir as críticas que serão apresentadas o estudo detalhou-se a compreensão do acesso à informação e transparência em relação ao orçamento de saúde e educação no ano de 2016, uma vez que os autores possuem projeto de pesquisa intitulado “transparência e acesso à informação para o exercício do controle social: um estudo dos portais da transparência dos municípios do Rio Grande do Sul com enfoque aos serviços públicos e políticas públicas de saúde e educação”. O projeto tem como objetivos: investigar o cumprimento dos municípios do Estado do Rio

Grande do Sul em relação à transparência e acesso à informação a partir dos portais da transparência.

Primeiramente, como crítica geral à LAI é a sua **falta de detalhamento**, seja no próprio texto legal, seja na regulamentação posterior, muito embora o art. 7º da LAI determine o que se pode chamar de diretrizes para a 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 almejada; 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, Lei 12.527/2011).

A forma como tal informação será disposta influenciará diretamente na possibilidade ou não de compreensão por parte do cidadão, por exemplo, “III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades”, o portal ao disponibilizar o nome do órgão ou pessoa conveniada com a administração pública para receber tal recurso, não consegue atender a exigência em relação à transparência, vez como não tem o administrado/cidadão o conhecimento para saber se se trata de entidade pública ou privada, se privada for, se se tratada de uma entidade filantrópica ou sem fins lucrativos, uma OSCIP, uma OS ou parceiro privado via regime da Lei 13.019. Nesse sentido, vê-se que as deficiências que serão apontadas são de duas ordens: 1) a insuficiência de regulação normativa para atender quesitos de transparência da informação - pois mesmo que os municípios atendam as diretrizes da LAI pode ser insuficiente para o atingimento da transparência; 2) na forma de alimentação dos portais, seja por mero descuido, por falta de sistematização ou mesmo para não tornar acessível a própria informação. Fato é que compreender a informação como está posta torna absolutamente inviável o exercício do controle social. Sendo assim, selecionou-se algumas críticas aos portais, que em nenhum momento tem a pretensão de ser

exaustivas, antes pelo contrário, são meras formas de exemplificar a necessidade de buscar a transparência quando se refere à informação pública.

Será então apontado em que consiste a falta de detalhamento. Ressalta-se que como o ranking dos municípios mais transparentes pelo prêmio do Tribunal de Contas do Estado era referente a pesquisa dos anos de 2015 e 2016, cabe referir que os dados coletados referem-se à execução orçamentária deste período, de forma a ilustrar as questões levantadas nesse artigo científico, com o respectivo acesso em 2017. Ademais, optou-se por fazer prints dos portais, haja vista que as mudanças são extremamente constantes nos portais, podendo alterar desde o formato da informação, bem como os dados disponíveis.

Uma crítica possível é **a inexistência de diferenciação entre percentuais de despesas direcionados a órgãos públicos e instituições privadas em educação e saúde**. Note-se que tal informação seria de fundamental importância por vários fatores, dentre eles: identificar qual o percentual de repasse é feito a entidades privadas, se as entidades filantrópicas estão tendo preferência no recebimentos dos recursos, conforme dispõe o art. 199 da Constituição : “§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos”. Na grande maioria dos orçamentos consultados, ficou muito difícil ou não havia tal distinção, enquanto que nos municípios em que há um melhor detalhamento ficará muito viável o exercício do controle social. Veja-se, por exemplo, o portal mais claro e organizado na transmissão das informações, que é o caso do município de Picada Café:

Figura 1: Exemplo de detalhamento das despesas no portal de transparência do Município de Picada Café

portal.picadacafe.rs.gov.br:8181/pronimtb/index.asp?acao=3&item=2&visao=3&ano=2016&mesinicial=1&mesfinal=12&unidadegestora=0&nivel1=1&idNatureza=273&nivel2=1&id...

Administração | Receitas | Despesas | Transferências Financeiras | Credores | Gestão de Pessoas | Acesso à Informação | Publicações

Última Atualização em: 15/11/2017

Voltar | Imprimir | Exportar PDF | Exportar Excel

Filtros Utilizados

Exercício: 2016 | Período: JANEIRO a DEZEMBRO
 Unidade Gestora: PREFEITURA MUNICIPAL DE PICADA CAFE

Histórico de Navegação

Descrição	Acumulado até o Período - Dotação Inicial	Acumulado até o Período - Créditos Adicionais/Reduções	Acumulado até o Período - Dotação Atualizada	No Período - Valor Empenhado	No Período - Valor Em Liquidação	No Período - Valor Liquidado	No Período - Valor Pago
Categoria Econômica: 3.0.00.00 - DESPESAS CORRENTES	R\$ 22.176.981,70	R\$ 694.024,05	R\$ 22.871.005,75	R\$ 20.890.176,79	R\$ 0,00	R\$ 20.706.867,79	R\$ 20.691.988,36
Grupo: 3.3.00.00 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	R\$ 11.012.409,70	R\$ 548.561,32	R\$ 11.560.971,02	R\$ 10.436.573,15	R\$ 0,00	R\$ 10.253.264,15	R\$ 10.238.384,72

Modalidade da Aplicação

Descrição	Acumulado até o Período - Dotação Inicial	Acumulado até o Período - Créditos Adicionais/Reduções	Acumulado até o Período - Dotação Atualizada	No Período - Valor Empenhado	No Período - Valor Em Liquidação	No Período - Valor Liquidado	No Período - Valor Pago
3.3.30.00 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	R\$ 0,00	R\$ 4.544,51	R\$ 4.544,51	R\$ 4.544,51	R\$ 0,00	R\$ 4.544,51	R\$ 4.544,51
3.3.40.00 - TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	R\$ 180.000,00	R\$ 0,00	R\$ 180.000,00	R\$ 138.191,42	R\$ 0,00	R\$ 101.922,56	R\$ 101.922,56
3.3.50.00 - TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	R\$ 1.300.400,00	R\$ 228.499,41	R\$ 1.528.899,41	R\$ 1.520.281,76	R\$ 0,00	R\$ 1.505.281,76	R\$ 1.505.281,76
3.3.90.00 - APLICAÇÕES DIRETAS	R\$ 9.532.009,70	R\$ 315.517,40	R\$ 9.847.527,10	R\$ 8.773.555,46	R\$ 0,00	R\$ 8.641.515,32	R\$ 8.626.635,89
Totais	R\$ 11.012.409,70	R\$ 548.561,32	R\$ 11.560.971,02	R\$ 10.436.573,15	R\$ 0,00	R\$ 10.253.264,15	R\$ 10.238.384,72

Nota Explicativa:
 *Valores negativos demonstrados na(s) coluna(s) "Valor em Liquidação", "Valor Liquidado" ou "Valor Pago" decorrem de operações de estorno realizadas no período informado"

Fonte: printscreen do portal de transparência do Município de Picada Café.

E seguindo a leitura é possível encontrar todas as entidades de forma específica que receberam tal benefício, por exemplo :

Figura 2: Exemplo de detalhamento entidades que receberam recursos públicos no portal de transparência do Município de Picada Café

portal.picadacafe.rs.gov.br:8181/pronimtb/index.asp?acao=3&item=2&visao=5&ano=2016&mesinicial=1&mesfinal=12&unidadegestora=0&nivel1=1&idNatureza=...

Administração | Receitas | Despesas | Transferências Financeiras | Credores | Gestão de Pessoas | Acesso à Informação | Publicações

Última Atualização em: 15/11/2017

Voltar | Imprimir | Exportar PDF | Exportar Excel

Filtros Utilizados

Exercício: 2016 | Período: JANEIRO a DEZEMBRO
 Unidade Gestora: PREFEITURA MUNICIPAL DE PICADA CAFE

Histórico de Navegação

Descrição	Acumulado até o Período - Dotação Inicial	Acumulado até o Período - Créditos Adicionais/Reduções	Acumulado até o Período - Dotação Atualizada	No Período - Valor Empenhado	No Período - Valor Em Liquidação	No Período - Valor Liquidado	No Período - Valor Pago
Categoria Econômica: 3.0.00.00 - DESPESAS CORRENTES	R\$ 22.176.981,70	R\$ 694.024,05	R\$ 22.871.005,75	R\$ 20.890.176,79	R\$ 0,00	R\$ 20.706.867,79	R\$ 20.691.988,36
Grupo: 3.3.00.00 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	R\$ 11.012.409,70	R\$ 548.561,32	R\$ 11.560.971,02	R\$ 10.436.573,15	R\$ 0,00	R\$ 10.253.264,15	R\$ 10.238.384,72
Modalidade da Aplicação: 3.3.50.00 - TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	R\$ 1.300.400,00	R\$ 228.499,41	R\$ 1.528.899,41	R\$ 1.520.281,76	R\$ 0,00	R\$ 1.505.281,76	R\$ 1.505.281,76
Elemento de Despesa: 3.3.50.43 - SUBVENÇÕES SOCIAIS	R\$ 1.138.000,00	R\$ 271.843,41	R\$ 1.409.843,41	R\$ 1.409.650,00	R\$ 0,00	R\$ 1.394.650,00	R\$ 1.394.650,00

Credores

Nome	CNPJ/CPF	Valor Empenhado	Valor Em Liquidação	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor Anulado
ASSOC COM IND E DE SERV DE PICADA CAFE	09.218.617/0001-52	R\$ 37.750,00	R\$ 0,00	R\$ 37.750,00	R\$ 37.750,00	R\$ 0,00
ASSOC PAIS AMIGOS DOS EXCEPCOE N.PETROP	90.479.908/0001-12	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00	R\$ 60.000,00	R\$ 60.000,00	R\$ 0,00
ASSOCIACAO CULTURAL DE PICADA CAFE	02.642.190/0001-76	R\$ 194.850,00	R\$ 0,00	R\$ 194.850,00	R\$ 194.850,00	R\$ 0,00
ASSOCIACAO ORQUESTRA DE SOFROS DE PICADA CAFE	18.732.210/0001-90	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00	R\$ 56.000,00	R\$ 56.000,00	R\$ 0,00
CPI ESCOLA MUNICIPAL 15 DE JULHO	89.586.491/0001-46	R\$ 15.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
CPN-ESC.MUNIC. STA JOANA FRANCISCA	92.863.794/0001-35	R\$ 24.000,00	R\$ 0,00	R\$ 24.000,00	R\$ 24.000,00	R\$ 0,00
FUNDACAO ASSISTENCIAL PICADA CAFE	02.738.494/0001-50	R\$ 722.330,00	R\$ 0,00	R\$ 722.330,00	R\$ 722.330,00	R\$ 0,00
OASE - HOSPITAL NOVA RETROPOLIS	91.588.731/0001-55	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 0,00
Totais		R\$ 1.409.650,00	R\$ 0,00	R\$ 1.394.650,00	R\$ 1.394.650,00	R\$ 0,00

PRONIM TB 517.03.01-003
 Avenida Fridolino Ritter, 379 - Prédio da Prefeitura - Centro - CEP:95175-000 - Telefone:(54) 3215-1300
 Atendimento: 9:00-12:13:30 17:30
 Contato: www.picadacafe.rs.gov.br/fale_conosco.php
 Francisco Tessia

Fonte: printscreen do portal de transparência do Município de Picada Café.

Já municípios, como exemplo de Santa Cruz do Sul, indica outros serviços de terceiros como pessoa jurídica, sendo possível baixar em PDF a lista dos favorecidos,

porém não é concentrado em um documento só e mesmo vem separado por recursos da União, Estados e Municípios. Difícil para o cidadão que não possua conhecimento técnico, compreender tais informações. Situação similar ocorre no município de Capão da Canoa, no qual significativo valor do orçamento consta como repasse sem que se encontre disponível todas as informações constante a tais valores, conforme tabela abaixo:

Figura 3: Exemplo de serviços de terceiros no portal de transparência de Capão da Canoa

Grupo	Elemento	Pago (R\$)
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	04 - Contratação Por Tempo Determinado	7.780.391,03
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	08 - Outros Benefícios Assistenciais	421.973,17
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	31 - Vencimentos e Vantagens Fixas - PESSOAL CIVIL	11.850.724,17
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	33 - Outros Encargos Sociais	2.897.186,08
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	36 - Outras Despesas Variáveis - PESSOAL CIVIL	1.258.970,32
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	45 - Auxílio Alimentação	108.090,18
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	84 - Indenizações Trabalhistas	313.088,03
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	14 - Diárias - PESSOAL CIVIL	200.403,20
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	30 - Material de Consumo	1.230.994,48
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	32 - Material Remov. ou Serviço Para Dist. Gratuito	709.814,05
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33 - Passagens e Despesas sem Locomoção	101.078,28
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	38 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	152.850,12
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	39 - Outros Serv. de Terceiros-Pes. Jur. - Oper. Intra-Órgão	4.480.189,17
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41 - Contribuições	2.174.000,58
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	45 - Auxílio Alimentação	1.331.231,79
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	47 - Obrig. Tribut. e Contrib. - Operações Intra-Órgão	37,71
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	82 - Despesas de Exercícios Anteriores	9.787,96
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	93 - Indenizações e Restituições	48.782,71
INVESTIMENTOS	36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	11.710,00
INVESTIMENTOS	42 - Auxílios	98.000,00

Fonte: printscreen do portal de transparência do Município de Capão da Canoa

Ao consultar, por exemplo, encontra-se a o nome da pessoa sem compreender a sua natureza e o serviço prestado, por exemplo:

Figura 3: pdf indicando serviços de terceiros no portal de transparência de Capão da Canoa

Credor	CPF / CNPJ	Pago (R\$)
COMERCIAL MAX MATERIAIS DE CONSTRUCAO LTDA - EPP	91.893.917/0001-18	142,34
MESASUL COMERCIO E INDUSTRIA DE ALIMENTOS LTDA	92.028.265/0001-16	55.751,28
BURLANI COMERCIO DE CARNES LTDA	00.418.282/0001-41	480.781,05
GERMANI ALIMENTOS LTDA	90.058.062/0001-18	9.772,70
JOSE SATURNINO SOARES - ME	93.350.619/0001-07	310,00
JOSE ROBERTO RECHE BARATTO - ME	92.703.131/0001-53	220,00
R DA ROSA & DA COSTA LTDA - ME	06.250.139/0001-70	5.987,90
DISTRIBUIDORA DE PAPEIS SENHOR DOS PASSOS LTDA	01.150.579/0001-97	423,00
S. S. BASSO - COMERCIO E IMPRESSAO GRAFICA LTDA -	07.303.736/0001-88	1.009,98
R.M. DE BARROS - ME	07.137.148/0001-11	168,16
INDUSTRIA E COMERCIO DE BISCOITOS CASEIROS ZAGONEL	72.407.067/0001-56	11.118,00
JBM COMERCIO DE GENEROS ALIMENTICIOS LTDA	08.605.614/0001-41	3.782,00
COOP REG PROD ECOLOGISTAS DO LUT NORTE DO RS E SUL	07.635.210/0001-03	8.820,00
CONSERVAS ODERICH S/A	97.191.902/0001-94	389,50
LIDER PAN LTDA - ME	04.809.375/0001-58	18.524,40

Fonte: printscreen do portal de transparência do Município de Capão da Canoa

Outra situação interessante foi encontrada no site do município de Novo Hamburgo, o qual disponibiliza na página os próprios convênios firmados, permitindo ao cidadão proceder tais consultas, onde a busca no site por nome da entidade é possível, mas não por órgão. Observe-se que a situação que ocorre também em Novo Hamburgo.

Figura 3: convênios firmados no portal de transparência de Novo Hamburgo

Número	Órgão	Razão Social	Valor Total (R\$)
CONV 008/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	UNIÃO SUL BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO E ENSINO	38.454,00
CONV 007/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	ASSOCIAÇÃO DOS AMIGOS DO BARRIO IDEAL	10.970,00
CONV 008/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE EVANGÉLICA FLORESTA IMPERIAL	31.872,00
CONV 008/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	ASSOCIAÇÃO PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE NH - APME	14.010,00
CONV 011/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	COMPANHIA MUNICIPAL DE URBANISMO	2.985.853,80
CONV 002/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	APEMEM DA E.M.E.F. MARTHA WARTENBERG	23.000,00
CONV LBI 2805/2017	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	SOCIEDADE DE AMIGOS DA FUNDAÇÃO SCHEFFEL - SAFS	300.000,00
CONV SAP 020/2016	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	SAPIRANGA PREFEITURA	962.486,80
CONV FEENG/2016	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	FUNDAÇÃO EMPRESA ESCOLA DE ENG. DA UFRRS FEENG	793.932,00
CONV EMATER/2015	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	ASSOC. RÍO DE EMP.DE ASSIST.TEC E EXTEN.RURAL- EMATERRS	302.370,00
CONV 121/2015	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	ASSOCIAÇÃO PRO-ENSINO SUPERIOR EM NH - ASPEUR	2.338.495,95
CONV SUBEPE 106/2014	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	SUPERINTENDÊNCIA DOS SERVIÇOS PENITENCIÁRIOS	685.454,00
CONV 035/2015	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DE NOVO HAMBURGO - FISH	484.000,00
CONV 085/2014	Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	FUNDAÇÃO DE SAÚDE PÚBLICA DE NOVO HAMBURGO - FISH	4.389.875,25
CONV CC 002/2014	COMUSA - Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo	MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO	1,00
CONV CONV 002/2013	COMUSA - Serviços de Água e Esgoto de Novo Hamburgo	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSIST. DOS SERV. MUNICIPAIS NH	1,00

Última atualização: 22/11/2017 00:02

Fonte: printscreen do portal de transparência do Município de Novo Hamburgo

Enfim, basta observar que a falta de uniformidade no trato dessas questões faz com que o cidadão além de acessar deve ter de interpretar e compreender como cada município fornece os dados, e note-se que nesse sentido, todos os sites cumprem os requisitos determinados pela LAI, o que obviamente não produziu como resultado dessa busca a transparência da informação.

Interessante é a forma utilizada pelo município de Ipê, que inclusive lhe rendeu o Prêmio transparência em 2016, sendo muito parecido com o município de São Pedro do Sul que mantém em sua página a possibilidade de consulta por despesa, receita, licitações, convênios, etc, como pode ser visto na tabela abaixo, facilitando o cidadão a acessar a informação que busca. Contudo, acaba a consulta fragmentando as diferentes pastas, muitas vezes não possibilitando a visão do todo em relação ao orçamento, conforme disponível:

Figura 4: Organização das despesas no município de São Pedro do Sul no portal de transparência

Gastos diretos por projeto/atividade até Janeiro de 2018

Filtros utilizados para elaboração da consulta:
Entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO SUL | Ano: 2018 | Mês: Janeiro

Total pago destinado pela entidade: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DO SUL R\$ 41.329,89

Função	Projeto Atividade	Pago (R\$)
Administração	0001 - ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	6.515,45
Administração	2010 - MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DO GABINETE DO PREFEITO	386,50
Administração	2040 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA	2.668,97
Administração	2080 - MANUT. DA SECRETARIA MUNIC. DE AGRICULT. DESENV. ECON. E MEIO AMBIENTE	448,74
Administração	2110 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DO PLANEJAMENTO	536,54
Assistência Social	2090 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1.680,23
Educação	2081 - MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL (E.M.F.)	10.294,30
Educação	2801 - MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO INFANTIL (E.M.E.I.)	5.004,75
Saúde	2030 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	1.536,53
Saúde	2070 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE SAÚDE	495,54
Saúde	2072 - ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA	851,67
Saúde	2700 - MANUTENÇÃO DO HOSPITAL MUNICIPAL E PRONTO ATENDIMENTO	6.942,41
Saúde	2701 - SAMU - SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA	407,74
Urbanismo	2050 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA DE OBRAS E TRANSITO	3.560,52

Fonte: Portal de transparência município de São Pedro do Sul.

Também interessante a forma de auxiliar a compreensão das ações por parte do poder público é além de disponibilizar os dados no portal é o fornecimento de relatórios completos das ações do Poder Público, de forma que ajuda o cidadão a identificar a informação que está buscando, o que se considera de fundamental importância para realização da transparência.

Outra questão que chama atenção é a **inexistência de explicitação dos critérios nos quais determinadas previsões de despesa estão em uma ou outra rubrica**. É comum encontrar nos portais, dentro da despesa com saúde, despesas com energia elétrica, premiações culturais artísticas, despesas com pneus e transporte, dentro outros. Obviamente que se imagina a que devem estar relacionadas tais questões, mas é fato que também deve haver clareza porque tais despesas não constam, por exemplo, em rubricas como transporte, bem como, da forma como está disposta é impossível saber se tais valores estão ou não sendo contabilizados nos percentuais obrigatórios, ou seja, 15% em saúde para os municípios e 25% para educação. Por exemplo, é possível encontrar até a identificação da despesa com aperfeiçoamento de pessoal, mas não há menção de quais funcionários, quais serviços foram prestados, por quem foram prestados, como no exemplo abaixo, e note-se que não é obrigação do cidadão fazer esse cruzamento de dados. Veja-se o que se encontra em São Pedro do Sul em gastos por órgão:

Figura 5: Gastos diretos por órgão Prefeitura Municipal São Pedro do Sul

Exportado em: 05/12/2017
São Pedro do Sul - RS
Gastos diretos por órgão
Filtros utilizados para elaboração da consulta: Ano: 2015 | Mês: Dezembro
Última atualização: 05/12/2017 02:00:36

Gastos diretos por órgão até Dezembro de 2015

Programa	Projeto Atividade	Documento	Data pagamento	Pago (R\$)
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	13	22/01/2015	1.900,71
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	14	22/01/2015	3.491,53
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	44	22/01/2015	893,57
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	284	29/01/2015	3.302,21
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	285	29/01/2015	10.141,41
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	286	29/01/2015	19.228,32
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	287	29/01/2015	1.103,20
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	288	29/01/2015	7.249,60
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	289	29/01/2015	360,07
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	527	04/02/2015	2.084,77
1055 - GESTÃO EDUCACIONAL E SUPORTE PARA APERFEIÇOAMENTO	2036 - MANUTENÇÃO DA SECRETARIA	528	04/02/2015	757,09

Página 1 de 5

Fonte: Portal de transparência município de São Pedro do Sul.

Com base no descrito e também nos prints acima é possível ainda dizer que **inexistência de explicitação do destino efetivo do recurso, uma vez que só há referência à instituição de destino**, ou seja, deveria haver uma breve descrição a que se destina o recurso, quais seriam os beneficiários e a necessidade da administração pública, a fim de que efetivamente os cidadãos pudessem conferir se tais dados correspondem a realidade.

Outra questão que nos chamou atenção ao analisar os portais é que além da falta de uniformidade, **a opção por uma linguagem técnica**, que obviamente tornam difícil para não dizer “quase impossível” através dos portais descobrir a origem e a destinação das verbas públicas. Veja-se no caso de Canoas a dificuldade que se encontra ao tentar compreender o significado da destinação com manutenção de atividades e órgão, encargos centralizados com despesas compulsórias e tantos outros:

Figura 6: exemplo da linguagem técnica utilizada pelo portal do município de Canoas.

Total: R\$ 307.526.597,99

Programa	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	110.342,44	110.342,44	110.342,44
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	1.194.664,50	1.194.664,50	1.194.664,50
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	168.224,29	168.224,29	168.224,29
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	54.521,76	54.521,76	54.521,76
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	120.619,55	120.619,55	120.619,55
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	60.136,13	60.136,13	60.136,13
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	54.981,83	54.981,83	54.981,83
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	5.534.569,75	5.534.569,75	5.099.205,59
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	11.708.130,70	11.562.463,05	9.815.029,27
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	61.332,94	61.332,94	61.332,94
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	10.257.678,09	8.843.690,57	8.000.826,79
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	5.825.090,51	5.825.090,51	5.377.138,56
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	8.201.880,75	8.043.129,89	7.299.925,82
APOIO ADMINISTRATIVO - MANUTENCAO DAS ATIVIDADES DO ORGAO	7.657.719,80	7.651.786,29	7.148.121,32
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS COM ESTAGIARIOS	91.281,38	91.281,38	91.281,38
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS COM ESTAGIARIOS	170.000,00	166.509,32	166.509,32
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS COM ESTAGIARIOS	61.010,03	61.010,03	61.010,03
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ENSINO FUNDAMENTAL	105.352,44	105.352,44	105.352,44
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS COM ESTAGIARIOS	96.582,76	96.582,76	96.582,76
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS COM ESTAGIARIOS	71.444,34	2.253,30	2.253,30
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	56.160,50	56.160,50	56.160,50
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	98.378,69	98.378,69	98.378,69
APOIO ADMINISTRATIVO - ENCARGOS CENTRALIZADOS C/ DESPESAS COMPULSORIAS - ADMINISTRATIVO	49.658,38	49.658,38	49.658,38

Fonte: Portal de transparência município de Canoas

Ou seja, indica despesas correntes, aplicações diretas, juros e encargos com a dívida, dentre tantos outros sem fazer discriminação e muito menos correlações dessas despesas. Note-se que, ainda a forma genérica de tratar as despesas, bem como a receita, dificulta significativamente identificar a sua natureza, um dos exemplos nesse sentido é o município de Sobradinho em que a despesa é ordenada por mês e sem que haja a discriminação nas devidas rubricas, tornando praticamente impossível chegar a informação e transparências:

Figura 7: exemplo de ordenação de despesas por mês

Informações Atualizadas em 22/01/2018

Entidade	Conta	Descrição da Conta	Prevista para o Ano	Liquidado até o Mês	Percentual
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3000000000000000	Despesa Orçamentária	39.184.393,36	2.084.059,61	5,32
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3300000000000000	Despesas correntes	32.571.934,04	1.991.267,28	6,11
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3310000000000000	Pessoal e encargos sociais	18.075.266,31	1.392.337,57	7,70
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3315000000000000	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	153.748,00	0,00	0,00
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3317100000000000	Transferências a consórcios públicos	34.103,83	2.739,99	8,03
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3319000000000000	Aplicações diretas	15.335.217,22	1.150.727,70	7,50
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3319100000000000	Aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e ...	2.552.197,26	238.869,88	9,36
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3320000000000000	Juros e encargos da dívida	106.300,00	9.470,70	8,91
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3329000000000000	Aplicações diretas	106.300,00	9.470,70	8,91
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3330000000000000	Outras despesas correntes	14.390.367,73	589.459,01	4,10
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3332000000000000	Transferências a união	11.102,46	0,00	0,00
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3333000000000000	Transferências a estados e ao distrito federal	44.852,01	0,00	0,00
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3335000000000000	Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos	124.150,00	6.810,80	5,49
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3337100000000000	Transferências a consórcios públicos	1.583.158,46	94.638,65	5,98
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3339000000000000	Aplicações diretas	12.627.104,80	488.009,56	3,86
PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRADINHO	3400000000000000	Despesas de capital	6.612.459,32	92.792,33	1,40

Fonte: Portal de transparência município de Canoas

Ademais, outro dado relevante que há pouca clareza nos orçamentos refere-se às despesas com **decisões judiciais**, sendo que a grande maioria sequer há menção expressas a despesas com decisões judiciais, as quais em nosso entender deveriam remeter para a natureza dos processos e valores individuais das condenações. Tal medida seria relevante para o cidadão compreender o planejamento e execução de políticas públicas, por exemplo, se houvesse inúmeras condenações do município ao fornecimento de vagas nas creches para prestação educação fundamental, seria possível o cidadão visualizar a possível falta de planejamento do município na política pública e fornecimento do serviço público, bem como, apurar até que ponto tal ato não configura inclusive violação a patrimônio público suficiente para estimular o manuseio de uma ação popular. Ou seja, o silêncio, a obscuridade e a falta de transparência afastam o exercício do controle social, ou ao menos, dificulta severamente.

Relevante e basicamente existente em todos os portais analisados foi efetivamente a **alimentação a posteriori** do sistema, e não em tempo real, independente se foi falta de pessoal, de possibilidade técnica ou outras causas possíveis, é fato que as informações estavam longe de estar dispostas em tempo real, vimos que boa parte de convênios e contratos sequer havia a disponibilização.

Esses são pequenos dos tantos outros exemplos possíveis de que avançamos, mas que há muito a desenvolver no que se recebe a informação e controle social no Brasil, visto que, há deficiência na informação e deficiência maior ainda na transparência, seja pela forma ampla como a LAI permite que os municípios alimentem esses portais, inclusive com linguagem absolutamente técnica, seja pela falta de informações e informações acessíveis e de fácil compreensão aos cidadãos, a começar pela falta de padronizações dos sites e dos dados que devem ser fornecidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema do artigo consistia em saber se há críticas a serem feitas à LAI, a partir das relações entre direito à informação, Democracia e controle social, tendo por parâmetro os portais de transparência dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

A hipótese foi confirmada no que toca à interrelação entre Democracia, direito

à informação e controle social. De fato, o direito à informação é condição fundamental para o exercício de institutos advindos do controle social, tais como a apresentação de projetos legislativos, análise da eficácia das políticas públicas, o controle da moralidade administrativa e da corrupção, o ajuizamento de ações de controle como a ação popular e a ação civil pública e o direito de petição.

A hipótese foi confirmada também no que toca às deficiências dos portais de transparência. Identificou-se como problema geral a falta de detalhamento de informações essenciais, levando à pouca transparência. Ocorre que os portais, a despeito de terem se afastado das recomendações mais gerais da LIA, atenderam pelo menos formalmente às suas determinações. A LIA, portanto, é pouco detalhada em alguns aspectos essenciais, a saber:

- inexistência de diferenciação entre percentuais de despesas direcionadas a órgãos públicos e instituições privadas em educação e saúde;

- inexistência de explicitação dos critérios nos quais determinadas previsões de despesa estão em uma ou outra rubrica;

- inexistência de explicitação do destino efetivo do recurso, uma vez que só há referência à instituição de destino;

- ausência de opção por visualização sem linguagem técnica;

Sugere-se, assim, a reforma da Lei de Acesso à informação para que:

- contemple opções para que o consulente tenha acesso a dados de forma traduzida ao leigo; o consulente possa encontrar os dados brutos; - que o portal explicita os critérios de classificação de rubricas; - que obrigue especificações dentro das rubricas, não bastando meramente indicações gerais de valores e percentuais gastos em saúde e educação; - que obriguem os portais a exibir um quadro comparativo do previsto no orçamento com a despesa realizada; - que obrigue os particulares a detalhar o destino dos recursos recebidos, no mesmo portal do Município; que discrimine o quanto foi realizado em órgãos públicos e o quanto foi enviado a entidades privadas.

Enfim, a despeito dos avanços da LIA, ainda há uma boa margem de aperfeiçoamento do sistema de transparência no Brasil.

6. REFERÊNCIAS

ARENDR, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. 10.ed. Rio de

- Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo da legitimidade democrática. In: WERLE, Denílson Luis; MELO, Rúrion Soares. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.
- BITENCOURT, C. M.; RECK, Janriê. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do direito corruptivo: observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do direito. **A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional (Impresso)**, v. 62, p. 123-140, 2015.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. **Decreto nº 7.185**, de 27 de maio de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 mai. 2010. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Acesso em: 30 dez. 2017.
- _____. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 30 dez. 2017.
- _____. **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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 30 dez. 2017.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e vinculação do Legislador**. Coimbra: Coimbra, 1994.
- CASARA, Ruben R.R. **Estado Pós-Democrático - Neo-Obscurantismo E Gestão Dos Indesejáveis**. São Paulo, 2017.
- CLAM, Jean. **Questões fundamentais de uma teoria da sociedade: contingência, paradoxo, só –efetuação**. São Leopoldo: Unisinos, 2006.
- COHEN, Joshua. Procedimento e substância na democracia deliberativa. In: WERLE, Denílson Luis; MELO, Rúrion Soares. **Democracia deliberativa**. São Paulo: Singular, 2007.
- FREITAG, Bárbara. **A teoria crítica ontem e hoje**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. **Democracia radical**. Trad: Taís Blauth. Política & Sociedade, nº 11, outubro, 2007.
- GALVÃO, Ciro di Benatti; DUARTE, Luciana Gaspar Melquíades. Direitos fundamentais, dominação estatal e democracia substantiva. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 22, n. 3, p. 109-129, set./dez., de 2017. Disponível em: <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1078/520>. Acesso em 06 de dezembro de 2017.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. II.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. I.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la Acción Comunicativa, I: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1999.
- LUHMANN, Niklas. **El Derecho de la sociedad**. Universidad Iberoamericana: México, 2002.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1985.

- MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 4ª ed. Trad. Dulce Matos. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.
- MÜLLER Bitencourt Caroline; RODRIGUES Reck, Janriê. Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, v. 8, p. 121-147, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/17652/17463>
- MÜLLER, Caroline Bitencourt; RECK, Janriê Robrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>. Acesso em 06 de dezembro de 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v1i48.6897>.
- MUNICÍPIO DE Canoas, **Portal de Transparência**. Disponível em: sistemas.canoas.rs.gov.br/transparencia/servlet/wmdespesas?2. Acesso em 23 de dezembro de 2017.
- MUNICÍPIO DE CAPÃO DA CANOA, **Portal de Transparência**. Disponível em : https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01031-034/con_gastodiretopororgao.faces/pdf. Acesso em 23 de dezembro de 2017.
- MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, **Portal de Transparência**. Disponível em: transparencia.novohamburgo.rs.gov.br/modules/conteúdo/convenios.php. Acesso em 23 de dezembro de 2017.
- MUNICÍPIO DE PICADA CAFÉ, **Portal de transparência**. Disponível: <http://portal.picadacafe.rs.gov.br:8181/pronimtb/index.asp>. Acesso em 23 de dezembro de 2017.
- MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO SUL, **Portal de Transparência**. Disponível em: <https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01033-004/recursos.faces?mun=efyRDgi8xuO5NCgRA6SvTTrUNoCRsxPb.pdf>. Acesso em 23 de dezembro de 2017.
- MUNICÍPIO DE SOBRADINHO, **Portal de Transparência**. disponível em: [sistemashttps://sobradinho.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/3/item/6/tipo/1](https://sobradinho.atende.net/?pg=transparencia#!/grupo/3/item/6/tipo/1). Acesso em 23 de dezembro de 2017
- NIÑO, Carlos Santiago. **La Constitución de la Democracia Deliberativa**. Madrid: Gedisa, 1996.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-sobre-o-portal.asp#8. Acesso em 06 de dezembro de 2017.
- SALGADO, Eneida Desirré. Lei de Acesso à Informação (LAI): comentários à Lei n. 12.527/2011 e ao Decreto n. 7.724/2012”. **Coleção direito administrativo positivo**. vol.33. São Paulo, Atlas, 2015.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço Público: Garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Ithala, 2016.
- WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações Filosóficas**. Petrópolis: Vozes, 2004.

*Recebido em 23/01/2018
Aprovado em 26/10/2018
Received in 23/01/2018
Approved in 26/10/2018*