



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCOS VINÍCIUS DE SOUSA ROCHA GOMES

**DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GOVERNO ABERTO: O ACESSO
À INFORMAÇÃO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NO
CONTEXTO BRASILEIRO**

**FORTALEZA
2024**

MARCOS VINÍCIUS DE SOUSA ROCHA GOMES

**DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E O GOVERNO ABERTO: O ACESSO À
INFORMAÇÃO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NO
CONTEXTO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

FORTALEZA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- G615d Gomes, Marcos Vinícius de Sousa Rocha.
DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E GOVERNO ABERTO : O ACESSO À INFORMAÇÃO
SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO / Marcos
Vinícius de Sousa Rocha Gomes. – 2024.
231 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior.

1. Transparência Pública. 2. Participação Sociopolítica. 3. Governo Aberto. I. Título.

CDD 340

MARCOS VINÍCIUS DE SOUSA ROCHA GOMES

**DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E O GOVERNO ABERTO: O ACESSO À
INFORMAÇÃO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA NO
CONTEXTO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: 18/12/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Cristina Ayoub Riche
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Profª. Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori
Universidade La Salle (Unilasalle)

A todas as pessoas que, ao longo da história, foram silenciadas ou excluídas dos espaços acadêmicos, e àquelas que, com coragem e perseverança, abriram caminhos e lançaram as bases para a construção da Transparência que conhecemos na contemporaneidade.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Ceará, expresso minha profunda gratidão pela oportunidade de realizar meus estudos e pesquisas em um ambiente de excelência acadêmica, onde pude usufruir de uma formação de qualidade e de forma gratuita. A estrutura oferecida e o compromisso com a produção de conhecimento foram essenciais para a construção deste trabalho. A possibilidade de integrar uma instituição que promove o saber e a pesquisa científica com seriedade e compromisso social é um privilégio que muito valorizo.

Ao Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior, manifesto meu sincero agradecimento por todo o carisma, sabedoria e generosidade ao longo deste percurso. Sua orientação foi não apenas uma bússola intelectual, mas também uma fonte constante de motivação e encorajamento. O acompanhamento atento, desde as primeiras ideias até a contínua construção deste estudo, foi fundamental para que eu pudesse aprimorar minhas reflexões e desenvolver uma dissertação que estivesse à altura das exigências acadêmicas. A maneira cuidadosa com que o professor conduziu nossas discussões, sempre pronto a ouvir e sugerir, contribuiu indescritivelmente para a qualidade deste trabalho.

Aos professores da banca examinadora, Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque, Profa. Dra. Cristina Ayoub Riche e Profa. Dra. Daniela Mesquita Leutchuk de Cademartori, minha mais profunda gratidão pelo tempo dedicado à leitura cuidadosa deste trabalho e por todos os apontamentos realizados. Todos os integrantes da banca contribuíram para o êxito desse estudo, seja por meio de apontamentos, seja por meio da produção de estudos que contribuíram diretamente no desenvolvimento.

Aos órgãos e servidores que responderam os questionários, agradeço a generosidade ao partilhar seu tempo e seus conhecimentos. As reflexões e experiências por eles oferecidas foram de inestimável valor para a compreensão dos temas abordados e trouxeram profundidade à análise desenvolvida.

Aos meus pais, Lucineide de Sousa Rocha Gomes e Vilmar Gomes, pela dedicação incansável, pelo amor incondicional que sempre me fortaleceu, e pelo apoio constante em todos os momentos de minha trajetória, sendo pilares fundamentais na construção dos meus sonhos e no enfrentamento de cada desafio ao longo dessa caminhada.

Ao meu companheiro, Emanuel Sampaio Lobo, pela cumplicidade que nos une, pela parceria inabalável em todos os momentos e pela compreensão sempre presente, que foram essenciais para que eu pudesse enfrentar os desafios deste percurso com serenidade, coragem e a certeza de que nunca estive sozinha nessa jornada.

Aos meus irmãos, Francisca Lidiane de Sousa Rocha, Francisco Bruno Sousa Gomes e Ângelo Benício de Sousa Rocha Gomes, cuja presença constante, apoio e carinho foram importantes para que eu pudesse alcançar este marco na minha vida acadêmica.

Aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP), meu muito obrigado pelas discussões frutíferas, críticas construtivas e sugestões oferecidas ao longo de nossa jornada acadêmica. O intercâmbio de ideias e o apoio mútuo tornaram este processo enriquecedor, contribuindo para o crescimento coletivo e individual. Agradeço igualmente a todos os professores que estiveram ao longo dessa jornada e contribuíram para que eu me formasse enquanto pesquisador.

Aos meus amigos da graduação que desde sempre estão ao meu lado, meu muito obrigado pela amizade, Guilherme Chaves Regis, Nilciane Silva de Mesquita, Rodrigo Sabino Sousa Dias, Carlos Thomás Pinheiro Lopes, Guilherme Lima Bacelar, Heitor Jucá Magalhães Garcia e José Evaldo Bernardo Lopes. No meio da imersão de estudos e escrita, os momentos de confraternização contribuíram bastante para desopilar. Neste momento de agradecimento, também gostaria de estender meus sinceros agradecimentos a Alynne Moura e Luísa Furtado.

Este trabalho é fruto de um esforço compartilhado, e a cada uma dessas pessoas e instituições, registro meu mais profundo agradecimento.

“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” (Bobbio, 2015, p. 41)

RESUMO

Investiga-se a relação entre Democracia, Transparência Pública e Participação, com enfoque no contexto brasileiro. Parte-se da premissa de que a Democracia não se restringe a mecanismos eleitorais, mas abrange processos contínuos de Participação política e social, a pesquisa explora como a Transparência e a Participação interagem para fortalecer o Estado Democrático de Direito. A transparência, enquanto princípio fundamental, é apresentada como um canal para o exercício de direitos democráticos, como o controle social e a Participação política, ao passo que simbioticamente a Participação cidadã é indutora da efetivação da Transparência. O Governo Aberto destaca-se como uma iniciativa para a consolidação desses elementos, centrando-se em sua tríade: Transparência, Participação e *Accountability*. Sua implementação é impulsionada por pressões provenientes da sociedade civil organizada, das estruturas de governança e de organismos internacionais, como a OCDE, que exercem papel estratégico na promoção de práticas inclusivas e responsáveis. Todavia, no caso brasileiro, apesar dos avanços normativos, persistem barreiras institucionais e culturais que dificultam a efetividade dessas políticas, incluindo a opacidade administrativa e a exclusão de segmentos sociais nos processos decisórios. Em razão disso, busca-se compreender de que maneira o ambiente normativo vigente pode atuar como facilitador ou obstáculo à interação entre os pilares do Governo Aberto. Para tanto, a dissertação estrutura-se em três capítulos, o primeiro capítulo discute os fundamentos da participação e da transparência pública e sua evolução histórica no Brasil. O segundo aborda a constitucionalização do princípio da publicidade e sua concretização em normas e jurisprudência, destacando os impactos da tecnologia e do governo digital. O terceiro analisa os desafios da Participação social para a efetivação da transparência, com enfoque nos conselhos gestores, na sociedade civil e na inovação social. A metodologia adotou o método hipotético-dedutivo, associado aos procedimentos monográficos e estatísticos. Aplicou-se questionários por meio de requerimentos de acesso à informação. A pesquisa qualitativa e teórica baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, com análise exploratória e descritiva. A seleção de literatura incluiu filtros em plataformas acadêmicas como Google Scholar, CONPEDI e Portal da CAPES, além de obras de referência disponíveis na Biblioteca da UFC. Esta pesquisa insere-se na Linha de Pesquisa 3 - Relações Sociais e Pensamento Jurídico, com área de Concentração Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico, com eixos temáticos (i) Fundamentos da participação política no Estado Democrático e (ii) Desafios contemporâneos da democracia. A investigação conclui que a interação entre transparência e Participação cidadã é indispensável para avançar no Governo Aberto no Brasil e para consolidação de um modelo democrático, inclusivo e responsivo

de gestão pública. Aponta-se, ainda, caminhos para pavimentar a mudança e superar os entraves normativos e culturais que obstaculizam a efetivação de uma governança aberta e colaborativa no Brasil.

Palavras-chave: Transparência Pública; Participação Sociopolítica; Governo Aberto.

ABSTRACT

Se investiga la relación entre Democracia, Transparencia Pública y Participación, con un enfoque en el contexto brasileño. Partiendo de la premisa de que la Democracia no se limita a los mecanismos electorales, sino que abarca procesos continuos de Participación política y social, la investigación explora cómo la Transparencia y la Participación interactúan para fortalecer el Estado Democrático de Derecho. La transparencia, como principio fundamental, se presenta como un canal para el ejercicio de los derechos democráticos, como el control social y la Participación política, mientras que, de forma simbiótica, la Participación ciudadana impulsa la efectividad de la Transparencia. El Gobierno Abierto destaca como una iniciativa clave para la consolidación de estos elementos, centrado en su tríada: Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas. Su implementación es impulsada por presiones de la sociedad civil organizada, las estructuras de gobernanza y organismos internacionales como la OCDE, que desempeñan un papel estratégico en la promoción de prácticas inclusivas y responsables. Sin embargo, en el caso brasileño, a pesar de los avances normativos, persisten barreras institucionales y culturales que dificultan la efectividad de estas políticas, incluyendo la opacidad administrativa y la exclusión de segmentos sociales en los procesos de toma de decisiones. Por ello, se busca comprender de qué manera el marco normativo vigente puede actuar como facilitador u obstáculo para la interacción entre los pilares del Gobierno Abierto. Para este fin, la disertación se estructura en tres capítulos. El primer capítulo discute los fundamentos de la participación y la transparencia pública y su evolución histórica en Brasil. El segundo aborda la constitucionalización del principio de la publicidad y su materialización en normas y jurisprudencia, destacando los impactos de la tecnología y del gobierno digital. El tercero analiza los desafíos de la Participación social para la implementación de la transparencia, con un enfoque en los consejos gestores, la sociedad civil y la innovación social. La metodología adoptó el método hipotético-deductivo, asociado con procedimientos monográficos y estadísticos. Se aplicaron cuestionarios a través de solicitudes de acceso a la información. La investigación cualitativa y teórica se basó en investigaciones bibliográficas y documentales, con análisis exploratorio y descriptivo. La selección de literatura incluyó filtros en plataformas académicas como Google Scholar, CONPEDI y el Portal CAPES, además de obras de referencia disponibles en la Biblioteca de la UFC. Esta investigación se inserta en la Línea de Investigación 3 – Relaciones Sociales y Pensamiento Jurídico, dentro del área de concentración Constitución, Sociedad y Pensamiento Jurídico, con los ejes temáticos: (i) Fundamentos de la participación política en el Estado Democrático y (ii) Desafíos

contemporáneos de la democracia. La investigación concluye que la interacción entre transparencia y Participación ciudadana es indispensable para avanzar en el Gobierno Abierto en Brasil y para consolidar un modelo democrático, inclusivo y receptivo de gestión pública. Asimismo, se señalan caminos para fomentar el cambio y superar los obstáculos normativos y culturales que dificultan la implementación de una gobernanza abierta y colaborativa en Brasil.

Keywords: Public Transparency; Sociopolitical Participation; Open Government.

RESUMEN

Se investiga la relación entre Democracia, Transparencia Pública y Participación, con un enfoque en el contexto brasileño. Partiendo de la premisa de que la Democracia no se limita a mecanismos electorales, sino que abarca procesos continuos de participación política y social, la investigación explora cómo la Transparencia y la Participación interactúan para fortalecer el Estado Democrático de Derecho. La Transparencia, como principio fundamental, se presenta como un canal para el ejercicio de derechos democráticos, como el control social y la Participación política, mientras que, de manera simbiótica, la Participación ciudadana impulsa la efectividad de la Transparencia. El Gobierno Abierto se destaca como una iniciativa para la consolidación de estos elementos, centrándose en su tríada: Transparencia, Participación y Responsabilidad (Accountability). Su implementación está impulsada por presiones de la sociedad civil organizada, las estructuras gubernamentales de gobernanza y los organismos internacionales, como la OCDE, que desempeñan un papel estratégico en la promoción de prácticas inclusivas y responsables. Sin embargo, en el caso brasileño, a pesar de los avances normativos, persisten barreras institucionales y culturales que dificultan la efectividad de estas políticas, incluyendo la opacidad administrativa y la exclusión de segmentos sociales en los procesos de toma de decisiones. Por ello, se busca comprender de qué manera el entorno normativo vigente puede actuar como facilitador u obstáculo para la interacción entre los pilares del Gobierno Abierto. Para este fin, la disertación se estructura en tres capítulos. El primer capítulo discute los fundamentos de la Participación y la Transparencia Pública y su evolución histórica en Brasil. El segundo aborda la constitucionalización del principio de publicidad y su materialización en normas y jurisprudencia, destacando los impactos de la tecnología y el gobierno digital. El tercero analiza los desafíos de la Participación social para la implementación de la Transparencia, con un enfoque en los consejos gestores, la sociedad civil y la innovación social. La metodología adoptó el método hipotético-deductivo, asociado con procedimientos monográficos y estadísticos. Se aplicaron cuestionarios mediante solicitudes de acceso a la información. La investigación cualitativa y teórica se basó en estudios bibliográficos y documentales, con un análisis exploratorio y descriptivo. La selección de literatura incluyó filtros en plataformas académicas como Google Scholar, CONPEDI y el Portal de CAPES, además de obras de referencia disponibles en la Biblioteca de la UFC. La investigación concluye que la interacción entre Transparencia y Participación ciudadana es indispensable para avanzar en el Gobierno Abierto en Brasil y consolidar un modelo democrático, inclusivo y receptivo de gestión pública. Asimismo, se señalan caminos para pavimentar el cambio y

superar los obstáculos normativos y culturales que dificultan la realización de una gobernanza abierta y colaborativa en Brasil.

Palabras clave: Transparencia Pública; Participación Sociopolítica; Gobierno Abierto.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Benefícios, Desafios e Recomendações da Participação	47
Figura 2 - Linha histórica dos modelos administrativos.....	53
Figura 3 – Cumprimento da Transparência Ativa.....	89
Figura 4 – Dados sobre pedidos	94
Figura 5 – Dados sobre recursos na LAI	95
Figura 6 – Decisões por instância.....	95
Figura 7 - Fluxo da Criação dos Dados Abertos.....	116
Figura 8 - Módulo Público SEL.....	119
Figura 9 - Postagem da Lei - Fiquem Sabendo	151
Figura 10 - Denúncia da Fiquem Sabendo aumenta Transparência	153

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Existência de Transparência Ativa de Processos Administrativos	90
Gráfico 2 - Existência de Procedimentos para Mitigar Exposição de Dados Pessoais	92
Gráfico 3 – Existência de Consultas/Audiências Públicas	96
Gráfico 4 – Meios de Divulgação de Consulta/Audiência Pública	97
Gráfico 5 – Treinamento sobre Acesso à Informação.....	98
Gráfico 6 – Procedimentos Administrativos em Decorrência de Recusa ou Retardamento	99
Gráfico 7 – Existência de Conselho de Usuários	111
Gráfico 8 - Conselho por Caráter (Tipo)	128
Gráfico 9 - Proporção da Sociedade Civil na Composição	131
Gráfico 10 - Meios de Comunicação dos Conselhos.....	132
Gráfico 11 - Presidência dos Conselhos	133
Gráfico 12 - Normas de Transparências Específicas nos Conselhos Gestores.....	136
Gráfico 13 - Prerrogativas Informacionais dos Conselhos Gestores.....	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro-Resumo Teórico das Teorias Democráticas.....	36
Tabela 2 - Direções das Transparências.....	39
Tabela 3 - Variedades de Transparências Hood e Heald (2006) e Rodrigues (2020)	40
Tabela 4 - Quadro-Resumo dos Tipos de Participação.....	45
Tabela 5 - Características, Benefícios e Disfunções da Burocracia.....	50
Tabela 6 - Principais características do gerencialismo	52
Tabela 7 - Fenômenos socioculturais.....	55
Tabela 8 - Panorama Normativo do Sigilo	85
Tabela 9 - Tabela Comparativa de Conselhos de Usuários e Conselho Gestor	134
Tabela 10 - Estratégias para Inovação	170
Tabela 11 - Dispositivos Normativos de Inovação	172
Tabela 12 - Perfil dos Conselhos e Meios de Comunicação.....	217
Tabela 13 - Prerrogativas Informacionais dos Conselhos Gestores	220

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
FOIA	Freedom of Information Act
IN	Instrução Normativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LPUSP	Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Masp	Departamento Administrativo do Serviço Público
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OGP	Open Government Partnership
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
v.	Versus (em casos jurídicos: "contra")

LISTA DE SÍMBOLOS

§	Parágrafo
§§	Parágrafos consecutivos
§ único	Parágrafo único

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	22
2. DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O GOVERNO ABERTO NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	29
2.1. Democracia e Transparência: Uma Relação Indissociável	29
2.1.1. As múltiplas faces do conceito de Democracia	30
2.1.2. As relações entre Democracia e Transparência	33
2.2. Escólio Conceitual sobre a Transparência Estatal e Participação	37
2.2.1. A Transparência Pública: proposta conceitual interdisciplinar.....	38
2.2.2. Participação: Conceito, Tipologia e Desafios.....	43
2.3. Do patrimonialismo colonial ao gerencialismo transparente: o percurso sócio-histórico da Administração Pública Brasileira.	48
2.3.1. Percurso Histórico pelos Modelos Administrativos	48
2.3.2. Os fenômenos socioculturais	53
2.4. Governo Aberto e a Tríade: Participação, Integridade e Transparência	56
2.4.1. A Parceria para o Governo Aberto	57
2.4.2. O Governo Aberto no Brasil: a implementação e a influência da OCDE	62
3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A PRESENÇA CONSTITUCIONAL E O REFLEXO NO PLANO INFRACONSTITUCIONAL.....	69
3.1. A Constitucionalização da Publicidade e da Transparência	70
3.1.1. A Inserção do Direito à Transparência no Texto Constitucional	71
3.1.2. A Jurisprudência do Direito de Acesso à Informação.....	76
3.2. A Lei de Acesso à Informação.....	83
3.2.1. Os antecedentes históricos.....	84
3.2.2. Lei de Acesso à Informação: principais dispositivos e análise de dados da efetividade	87
3.3. A Lei de Proteção aos Usuários do Serviço Públicos	100
3.3.1. As Ouvidorias Públicas.....	104
3.3.2. Os Conselhos de Usuários	109
3.4. A Possibilidade Normativa de Inovação e Governo Digital	112
3.4.1. A Interoperabilidade, Dados Abertos e Transparência Ativa.....	112

3.4.2. A Inovação nos Sistemas Digitais e Possibilidades de Colaboração	120
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA CONSOLIDAÇÃO DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL	125
4.1. Transparência Pública na Participação Popular: os Conselhos Gestores	126
4.1.1. Natureza Jurídica e Perfil dos Conselhos Gestores	127
4.1.2. As Normas de Transparência e as Soluções Implementadas	134
4.2. Participação Popular pela Transparência Pública	140
4.2.1. A Atuação da Sociedade Civil Organizada como Grupo de Pressão e Advocacy	140
4.2.2. Atuação da Sociedade Civil pela Transparência: a Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo	145
4.2.3. A Participação na construção do Governo Aberto no Brasil	154
4.3. Transparência e Informação para Participação Popular	157
4.3.1. A informação para cidadania e entraves	158
4.3.2. Simetria Informacional e Participação	162
4.4. Participação e Colaboração na Transparência Pública	168
4.4.1. Empreendedorismo Social e Inovação Cívica	169
4.4.2. Desafios e Potencialidades para a Transparência e Participação Cidadã	174
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	179
REFERÊNCIAS:	191
Referências dos Requerimentos de Acesso à Informação:.....	211
APÊNDICE A – REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO 1	214
APÊNDICE B – REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO 2.....	215
APÊNDICE C – PERFIL E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DOS CONSELHOS	217
APÊNDICE D – CONSELHOS E PRERROGATIVAS.....	220

1. INTRODUÇÃO

A Democracia, enquanto forma de organização política e social, não é um conceito único e homogêneo, mas sim um campo de múltiplas subdivisões e interpretações. A concepção de Democracia evolui ao longo do tempo e se manifesta em diferentes formas, como a Democracia eleitoral, a Democracia participativa, a Democracia deliberativa, a Democracia intercultural, entre outras. Cada uma dessas vertentes oferece uma perspectiva distinta sobre como o poder político deve ser exercido e sobre o papel dos cidadãos nesse processo. A sua consolidação e aprimoramento, portanto, não se restringem à simples definição de regras eleitorais ou ao exercício periódico do voto, mas envolvem um processo contínuo de adaptação e expansão das formas de Participação política. Em suas diversas dimensões, a Democracia materializa-se na construção de espaços em que os cidadãos possam exercer o poder de maneira efetiva e informada, contribuindo para a vitalidade do sistema político.

Neste contexto, a Transparência assume uma posição privilegiada na edificação da democracia. A abertura das informações e a visibilidade das ações governamentais tornam-se, assim, um requisito para que a cidadania possa se exercer de forma plena, independente da concepção democrática escolhida. A Transparência não se limita à divulgação passiva de dados, mas envolve um compromisso do Estado em facilitar o acesso a informações, em um formato acessível e inteligível, de modo a possibilitar a análise e a Participação nas decisões que afetam a coletividade. Ao possibilitar o controle público sobre a administração estatal, a Transparência torna-se uma aliada da democracia, pois cria condições para que a sociedade exerça sua soberania de maneira efetiva, baseada em dados verídicos e acessíveis.

De igual modo, a Participação é um elemento para a concretização de uma Transparência. Não basta que as informações estejam disponíveis; é preciso que os cidadãos estejam engajados e capacitados para interpretar esses dados, influenciar as decisões e monitorar as políticas públicas. A Participação da sociedade civil, seja por meio de conselhos, movimentos sociais ou plataformas digitais, reforça o elo entre Transparência e democracia, ampliando as possibilidades de controle social e de aprimoramento da gestão pública. Ademais, a inclusão dos diferentes segmentos sociais nos processos decisórios confere legitimidade às ações governamentais, ao passo que incentiva um diálogo entre o Estado e a sociedade, para a construção de um modelo de governança mais aberto, colaborativo e responsivo às demandas coletivas.

No cenário contemporâneo, com o avanço das tecnologias da informação e a crescente demanda por uma administração pública mais responsável e comprometida com os direitos dos cidadãos, surgem as iniciativas de Governo Aberto. Estas iniciativas visam expandir os limites

da Democracia tradicional, promovendo uma interação mais direta entre Estado e sociedade. O Governo Aberto, fundamentado em três pilares principais — Transparência, Participação e *accountability* — busca não apenas a divulgação de informações, mas também a criação de canais efetivos de diálogo e colaboração entre governo e cidadãos. O Governo Aberto é uma ferramenta para fortalecer a democracia, especialmente em contextos como o brasileiro, onde a Transparência e a Participação cidadã ainda enfrentam desafios estruturais e históricos.

A experiência do Brasil com as políticas de Governo Aberto, impulsionada pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e por compromissos internacionais, como a adesão ao Open Government Partnership (OGP), ilustra a tentativa de institucionalizar a Transparência e ampliar a Participação social. Contudo, a efetividade dessas políticas ainda depende de uma série de fatores, como a ampliação da inclusão dos cidadãos em processos decisórios, o aprimoramento das práticas de comunicação pública e a superação das barreiras de acesso à informação.

Nesse sentido, este estudo se debruça sobre uma das questões mais prementes do Estado Democrático de Direito contemporâneo: a relação entre Transparência Pública e Participação cidadã. Esse tema, longe de ser uma preocupação abstrata ou distante das realidades cotidianas, torna-se cada vez mais urgente em um contexto global marcado pela intensificação das demandas sociais por maior acesso às informações estatais. A sociedade, em sua busca por um governo mais aberto, exige uma administração pública que não apenas se mostre disposta a compartilhar informações, mas que o faça de maneira a possibilitar a verdadeira Participação do cidadão nos processos políticos e decisórios. A publicidade, enquanto princípio fundamental das instituições públicas, transcende a mera exigência formal de divulgação de dados. Ela se configura como um mecanismo para a construção de confiança entre os governantes e a sociedade, sendo fator determinante para a legitimidade das decisões políticas.

A escolha do objeto de pesquisa reflete um esforço em compreender como a Transparência, quando efetivamente realizada, pode transformar a relação entre o Estado e os cidadãos, promovendo, assim, uma Participação social mais ampla e fundamentada. Contudo, a análise da Transparência não pode se restringir a uma simples observação das normas ou das práticas formais de divulgação de informações. É preciso investigar as condições estruturais que moldam as práticas de Transparência e como estas interagem com os processos participativos. No caso brasileiro, em particular, esse exame revela barreiras culturais e institucionais significativas que dificultam a plena realização do princípio da publicidade, perpetuando práticas de opacidade na administração pública. A resistência a mudanças, alimentada por resquícios de um patrimonialismo arraigado e pela utilização indevida das exceções à publicidade, ainda compromete o ideal de um Governo Aberto.

A problematização, portanto, que orienta este estudo gravita em torno dessas dificuldades: como superar as barreiras que limitam o acesso à informação e, conseqüentemente, restringem a Participação cidadã efetiva? Quais são as múltiplas faces da relação entre Transparência e Participação, e como o ambiente normativo brasileiro, com suas limitações e potencialidades, pode possibilitar uma interação inovadora entre essas duas dimensões da democracia? A pergunta de partida que guia o desenvolvimento da pesquisa é: quais são as múltiplas faces e possibilidades de relacionar a Transparência Pública e a Participação cidadã no contexto brasileiro, e como o ambiente normativo vigente pode viabilizar ou dificultar essa interação?

A relevância do presente estudo transcende as fronteiras de uma análise descritiva ou normativa, projetando-se como uma contribuição tanto para a academia quanto para o campo jurídico. No âmbito acadêmico, a pesquisa dialoga com uma tradição interdisciplinar que integra teorias da democracia, do Governo Aberto e da Transparência, oferecendo novas perspectivas sobre a interação entre Estado e sociedade. A complexidade das relações entre Transparência e Participação Sociopolítica exige uma abordagem que conjugue análises empíricas e reflexões teóricas, capazes de lançar luz sobre como esses princípios se concretizam ou se frustram na prática. Este trabalho, ao investigar o tema no contexto brasileiro, busca preencher lacunas existentes na literatura, propondo um aprofundamento crítico acerca das barreiras e possibilidades que marcam a consolidação de um Governo Aberto no país, especificamente sob o prisma da Participação e da Transparência.

Em um contexto de crescente desconfiança nas instituições públicas, a Transparência, quando efetiva, apresenta-se como um meio de combater a corrupção e a má gestão, além de ser um mecanismo para fortalecer a Participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão. Em um momento em que as democracias enfrentam uma série de desafios globais, incluindo a ascensão de discursos autoritários e a crescente polarização política, o fortalecimento dos mecanismos de Transparência Pública se torna ainda mais urgente. No Brasil, onde desafios históricos como o patrimonialismo e a opacidade administrativa ainda persistem, a efetivação da Transparência Pública e a ampliação da Participação cidadã são condições para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, ao abordar criticamente essas questões, contribui-se para o desenvolvimento de uma agenda jurídica e acadêmica que não apenas reflita sobre os limites do presente, mas que também aponte caminhos para o futuro.

Para o campo do Direito, a pesquisa apresenta especial relevância ao explorar a interação entre o ordenamento jurídico e a prática da Transparência Pública, com ênfase nas principais normas vigentes que tratam sobre Transparência e Participação. A interpretação jurídica da Transparência, frequentemente associada ao princípio constitucional da publicidade, envolve

questões fundamentais sobre direitos fundamentais e a estrutura normativa que dá suporte à Participação cidadã. Ao investigar como a LAI e outras legislações conexas se articulam para viabilizar um ambiente de maior *accountability* e Participação, a pesquisa oferece uma contribuição para a construção de um Direito que não apenas reconheça os direitos formais, mas que também seja capaz de concretizá-los no plano prático.

Ademais, a relevância acadêmica e jurídica do estudo reside em sua capacidade de provocar reflexões sobre o papel do Direito como instrumento de transformação social. A Transparência Pública, enquanto princípio jurídico, não é uma norma meramente declaratória; ela opera como um canal para o exercício de direitos democráticos, como a liberdade de expressão, o controle social e a Participação política. Assim, ao problematizar a eficácia das normas e dos mecanismos institucionais que garantem o acesso à informação, este trabalho oferece subsídios para repensar e reformular políticas públicas e interpretações jurídicas.

Os objetivos traçados neste estudo visam explorar as diferentes dimensões que envolvem a Transparência Pública e a Participação cidadã no contexto brasileiro, articulando aspectos normativos, socioculturais e propositivos. O objetivo geral busca compreender como o ambiente normativo vigente pode facilitar ou dificultar a interação entre esses elementos, partindo de uma análise que integre perspectivas teóricas e práticas. Essa abordagem permite situar o tema no contexto das transformações do Estado Democrático de Direito, considerando os desafios e potencialidades que cercam a implementação de uma governança aberta e participativa.

Para alcançar esse objetivo amplo, foram definidos objetivos específicos que norteiam as etapas da investigação. Dentre eles, destacam-se: conceituar a democracia, Transparência Pública e a Participação Sociopolítica, delimitar e analisar o conceito de Governo Aberto no Brasil, e situar os fenômenos socioculturais que podem dificultar sua implantação. Além disso, propõe-se analisar como o ordenamento jurídico favorece ou restringe a Participação e a Transparência, explorar as relações entre esses dois pilares da democracia e propor a inovação como mecanismo para aprimorar as práticas de governança.

Para tanto, a dissertação está organizada em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, adotando uma estrutura progressiva que permite explorar a relação entre Democracia, Transparência Pública e Participação cidadã no contexto brasileiro. O primeiro capítulo, *Da Opacidade à Transparência Pública: A Publicidade como Elemento Fundamental no Estado Democrático de Direito*, delinea os fundamentos teóricos e históricos da pesquisa. Examina a conexão entre Democracia e Transparência, com uma análise interdisciplinar dos conceitos de Transparência Pública e Participação Sociopolítica. Outrossim, aborda o percurso sócio-histórico da administração pública brasileira, identificando os entraves socioculturais que

desafiam a implementação de práticas transparentes. O capítulo conclui com uma discussão sobre o Governo Aberto, destacando sua tríade – Participação, integridade e Transparência – e analisando a inserção brasileira nesse movimento global.

O segundo capítulo, *Princípio da Publicidade Pública: A Presença Constitucional e o Reflexo no Plano Infraconstitucional*, volta-se para o ambiente normativo. Examina a constitucionalização do direito à Transparência e a sua concretização na jurisprudência do STF. O capítulo também analisa os principais dispositivos da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público, bem como suas implicações para a administração pública. Além disso, discute as inovações no âmbito do governo digital, com foco na interoperabilidade, dados abertos e a tecnologia como instrumentos de colaboração e Transparência.

O terceiro capítulo, *Participação Social e a Efetividade da Transparência: Desafios na Consolidação*, explora a relação entre Participação social e Transparência, com ênfase nos conselhos gestores e na sociedade civil organizada como atores no controle social e na promoção de práticas participativas. Esses atores não apenas fiscalizam a administração pública, mas também desempenham funções propositivas e colaborativas na formulação e monitoramento de políticas públicas. O capítulo analisa, ainda, os desafios impostos pela assimetria informacional, ressaltando como a desigualdade no acesso a dados e informações impacta negativamente a qualidade da Participação cidadã. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de inovação social como uma estratégia para fortalecer a governança democrática, permitindo a criação de ferramentas e mecanismos que aproximem o cidadão dos processos decisórios e promovam maior efetividade nos canais de interlocução entre o Estado e a sociedade.

A escolha metodológica deste estudo fundamenta-se no método hipotético-dedutivo, reconhecido por sua capacidade de ir além da generalização empírica. Esse método permite a formulação de teorias e leis a partir de conjecturas ou hipóteses provisórias, contribuindo para a construção de um arcabouço teórico. Como métodos de procedimento, adotaram-se o monográfico, visando à análise dos institutos e fenômenos em questão para gerar generalizações; o estatístico, que quantifica fenômenos institucionais, permitindo a análise de suas relações. Complementarmente, a pesquisa qualitativa e teórica baseou-se em pesquisa bibliográfica, assumindo um caráter exploratório, para delimitar e problematizar o tema, e descritivo, ao coletar e organizar os fenômenos analisados.

O objeto da pesquisa incluiu uma análise bibliográfica e documental. Para a revisão de literatura, foram realizados filtros em plataformas como Google Scholar, CONPEDI e o portal de periódicos da CAPES, utilizando palavras-chave como "Transparência", "Democracia", "Acesso à Informação" e "Publicidade Pública". Inicialmente, foram observados os primeiros

25 resultados de cada termo, aplicando-se um critério de escolha baseado no índice de impacto das publicações e no alinhamento de seus resumos ao objeto de estudo. Obras disponíveis na Biblioteca da Faculdade de Direito da UFC também foram consultadas, com destaque para autores como Norberto Bobbio e Paulo Bonavides. Na análise jurisprudencial, foram utilizados os mesmos termos de busca nos portais oficiais do Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de identificar como a Corte Constitucional decidia os casos relacionados à Transparência antes da regulamentação do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Para tanto, aplicou-se o filtro temporal até o ano de 2011, ano marcado pela promulgação da LAI.

Ademais, a pesquisa de campo envolveu a realização de requerimentos de acesso à informação com questionários por meio da plataforma Fala.BR. Dois instrumentos distintos foram elaborados: o primeiro, com perguntas objetivas, foi enviado às 37 pastas ministeriais do governo federal; o segundo, com questões objetivas e subjetivas, foi direcionado aos 45 conselhos de políticas públicas com Participação da sociedade civil. Os dados foram categorizados e analisados de forma gráfica. Os textos base dos questionários e os requerimentos de informação encontram-se nos apêndices desta dissertação. Para viabilizar os envios, utilizou-se mala direta no Excel, personalizando os destinatários por ministério ou conselho. A metodologia busca articular a teoria com dados empíricos, oferecendo uma abordagem integrada ao tema da Transparência e Participação social.

Esta dissertação insere-se na área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, intitulada "Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico", sendo especificamente vinculada à Linha de Pesquisa "Relações Sociais e Pensamento Jurídico". De caráter crítico, essa linha busca superar a perspectiva formalista do direito, privilegiando uma análise que compreende suas interações com a realidade social, política e histórica. Nessa abordagem, o direito é visto como um fenômeno dinâmico, cuja eficácia depende tanto da Participação cidadã nos processos decisórios quanto da interação entre normas jurídicas e vida social.

Ao eleger como objeto de estudo a relação entre Transparência Pública e Participação Sociopolítica, a dissertação aborda desafios contemporâneos do Estado Democrático de Direito, investigando os fundamentos teóricos da democracia e destacando o papel da publicidade e do Acesso à Informação. Esses elementos são analisados como instrumentos de controle social e mecanismos de legitimação das instituições democráticas. Por meio dessa perspectiva, o trabalho ressalta a relevância da integração entre teoria e prática jurídica, reforçando que o direito não deve ser entendido como um conjunto normativo isolado, mas como parte da sociedade.

Essa concepção evidencia o papel mediador do direito na articulação das tensões e aspirações de uma comunidade política que busca, na Transparência e no Acesso à Informação,

um modelo de governança inclusivo e participativo. Assim, a dissertação propõe uma reflexão sobre a construção de um Estado mais aberto e responsivo, reafirmando o vínculo indissociável entre Democracia, Transparência e Participação no fortalecimento das instituições públicas e no avanço da governança democrática.

2. DA OPACIDADE À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O GOVERNO ABERTO NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No Estado Democrático de Direito, a Transparência Pública é um pilar da Democracia e, conseqüentemente, da Participação Cidadã. O princípio da publicidade, para a administração pública contemporânea, busca que as ações governamentais sejam conduzidas de maneira aberta e acessível, permitindo o escrutínio e a fiscalização por parte da sociedade. A opacidade, por sua vez, caracteriza regimes autoritários, onde a ausência de Transparência mina a confiança nas instituições e impede a efetiva Participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Este capítulo explora a transição da opacidade para a Transparência Pública, destacando a importância da publicidade como elemento intrínseco ao Estado Democrático de Direito. Inicialmente, discorre-se sobre os conceitos de opacidade e Transparência, analisando suas implicações teóricas e práticas para a governança democrática. Em seguida, examina-se a evolução sócio-histórica da publicidade dos atos administrativos, desde suas raízes em sistemas autocráticos até sua consagração nos modernos ordenamentos democráticos. Outrossim, propõe-se a refletir sobre o impacto da Transparência na qualidade da democracia, considerando como a visibilidade das ações governamentais pode fomentar uma cultura de responsabilidade, ética e eficiência na gestão pública. A partir dessa reflexão, será possível compreender como a publicidade se configura como um fator para o fortalecimento das instituições democráticas e para a promoção de uma cidadania ativa e informada.

2.1. Democracia e Transparência: Uma Relação Indissociável

Preliminarmente, é necessário delinear, em termos conceituais, o regime democrático, compreendido como um regime de governo na qual o poder emana do povo e se exerce tanto de maneira direta quanto indireta, por intermédio de instrumentos de Participação Política, como eleições periódicas, livres e competitivas. Por meio desses mecanismos, assegura-se aos cidadãos a capacidade de eleger seus representantes ou de interferir diretamente na condução dos negócios públicos (Gorzewski e Martin, 2018). A Democracia, sob o viés jurídico, se estrutura sobre princípios, como o respeito aos direitos fundamentais, a igualdade jurídica, a Transparência no manejo da coisa pública e a separação funcional entre os poderes do Estado. Esses princípios convergem para garantir que a soberania popular se erija como o fundamento último da autoridade política, promovendo uma Participação cidadã que não apenas legitima o poder, mas também o submete a um constante escrutínio e controle, indispensáveis ao seu caráter republicano (Binenbojm, 2008).

2.1.1. As múltiplas faces do conceito de Democracia

Na ótica kelseniana, a Democracia, em sua concepção ideal, é uma forma de Estado ou sociedade na qual a ordem social é estabelecida por aqueles que estão sujeitos a essa mesma ordem, ou seja, pelo povo. Nesse sentido, a Democracia representa a identidade entre governantes e governados, configurando-se como um governo do povo sobre o próprio povo, onde os sujeitos do poder são, simultaneamente, seus objetos. Nessa visão, a Democracia é vista como um meio para o alcance da liberdade (Kelsen, 1993; Bonavides, 2003).

A partir de uma perspectiva clássica, Kelsen (1993) vê a Democracia como uma forma de governo em que a ordem é estabelecida pelos próprios sujeitos a ela subordinados, conferindo uma identidade entre governantes e governados. Schumpeter (1984), ao discutir a Democracia sob uma ótica mais pragmática, vê nela um método político para a obtenção de decisões, ressaltando que sua eficácia depende das intenções daqueles que a conduzem. Isso reforça a necessidade de Transparência, pois, em um sistema que se fundamenta na ação dos representantes, é necessário que os cidadãos possam avaliar de forma clara e informada essas decisões.

Na perspectiva schumpeteriana, a Democracia não se fundamenta em um conjunto de valores comuns ou em um objetivo coletivo compartilhado; ao contrário, ela é entendida como um instrumento cuja eficácia está condicionada às intenções de quem a manipula. Assim como um utensílio pode ser empregado tanto para construir quanto para destruir, sua utilidade na esfera democrática depende da mão que o utiliza e do propósito que a orienta. Essa visão ressalta uma pretensa neutralidade do mecanismo democrático, evidenciando que seus resultados são moldados pela ação dos agentes políticos e pelas circunstâncias em que se inserem. Contudo, é preciso reconhecer que essa aparente neutralidade pode ser explorada de maneira prejudicial, conforme exemplifica o conceito de constitucionalismo abusivo, onde mecanismos democráticos são utilizados para corroer a própria democracia, como argumentado por Scheppele (2014). Esse fenômeno se relaciona com o paradoxo da intolerância, discutido por Popper (1945), segundo o qual a tolerância irrestrita pode levar ao desaparecimento da própria tolerância, caso elementos antidemocráticos se valham do sistema democrático para miná-lo.

A Democracia representativa, por sua vez, configura-se como um mecanismo no qual os cidadãos, por meio do sufrágio, delegam a representantes eleitos a responsabilidade de conduzir os assuntos públicos (Besley e Coate, 1997). Essa concepção de regime de governo está intrinsecamente vinculada ao liberalismo clássico, que preconiza a primazia da liberdade individual e a necessidade de um Estado com atribuições restritas, de modo a preservar a autonomia do indivíduo frente à ação estatal.

Nessa mesma linha, o elitismo democrático, dentro da concepção liberal de Democracia representativa, revela-se um paradoxo à própria estrutura das sociedades contemporâneas, onde a pretensa igualdade política convive com a concentração de poder nas mãos de uma minoria tecnocrática. Inspirando-se em autores como Pareto, Mosca e Michels, compreende-se que, mesmo nas Democracias mais avançadas, o processo decisório é monopolizado por elites que, detentoras do saber técnico e da capacidade de influenciar a opinião pública (Mosca, 1992), delimitam as fronteiras da Participação política efetiva. Este fenômeno questiona a própria essência da Democracia, ao sugerir que, em última instância, a soberania popular é mediada por uma classe dirigente que, apesar de suas variações temporais e ideológicas, permanece como a verdadeira protagonista do jogo político.

Dentro da concepção liberal, uma característica da Democracia é a responsividade contínua do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais. Para assegurar essa responsividade, torna-se necessário que todos os cidadãos tenham oportunidades efetivas de formular e expressar suas preferências tanto aos concidadãos quanto ao governo, e que essas preferências sejam tratadas de forma equitativa na administração pública, sem discriminação de conteúdo ou origem (Dahl, 1997). Dahl observa que as poliarquias – regimes popularizados e liberalizados – representam formas incompletas de Democracia, pois, apesar de amplamente inclusivas e abertas à contestação pública, não alcançam a democratização plena. Ainda, ele enfatiza a importância da educação e de fontes de informação diversificadas para garantir uma Participação ampla e alto grau de contestação pública. Além disso, para que o processo democrático seja efetivo, todos os indivíduos devem ter acesso às mesmas informações sobre as alternativas em jogo (Dahl, 1996).

Diante das assimetrias inerentes à Democracia representativa e da crise de legitimidade que permeia suas instituições, teorias alternativas foram moldadas para buscar reconfigurar a prática democrática, como a Democracia participativa e a Democracia deliberativa (Souza, 2004). Essas abordagens, ao enfatizarem a ampliação da Participação cidadã e a centralidade do diálogo público no processo decisório, visam, de modo geral, superar as limitações do elitismo democrático e promover uma esfera política inclusiva e equitativa, onde a soberania popular seja exercida de maneira mais direta e efetiva.

A Democracia participativa, inspirado no teórico Jean-Jacques Rousseau, realça a proximidade e identidade entre os governantes e governados, um só corpo político (Coelho e Nobre, 2004). A Democracia participativa, conforme teorizada por Bonavides (2001), é aquela em que a soberania popular se manifesta não apenas pela eleição de representantes, mas também por meio de mecanismos que permitem a Participação direta dos cidadãos nas decisões

políticas, inexistindo uma Democracia sem a Participação. Neste modelo, o povo é simultaneamente o sujeito ativo e passivo do poder legítimo, decidindo as questões de governo de maneira direta ou indireta (Bonavides, 1993).

A diferença entre a Democracia participativa e a representativa, reside na ampliação do lugar dos cidadãos, que não se limitam à escolha dos governantes, mas se engajam na validação e na tomada de decisões políticas por intermédio de instrumentos como plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Lüchmann (2007) reforça essa perspectiva ao argumentar que o poder democrático deve organizar-se por meio de instituições construídas coletivamente, que intermedeiem os interesses individuais e coletivos na formação do interesse público. Assim, a Democracia participativa busca restaurar e repolitizar a legitimidade do sistema, concretizando-se por meio da interação entre as instituições representativas e os mecanismos de Participação direta, assegurando que a vontade soberana do povo permaneça central no exercício do poder.

Em contraste com a Democracia participativa, a Democracia deliberativa, conforme desenvolvida por Habermas (1997), enfatiza a centralidade do discurso e da racionalidade comunicativa no processo de tomada de decisões políticas. Na teoria habermasiana, a legitimidade das decisões democráticas não advém simplesmente da Participação direta dos cidadãos, mas da qualidade e do caráter inclusivo dos processos deliberativos que antecedem essas decisões. A Democracia deliberativa pressupõe que todos os interessados possam participar de um debate público, no qual argumentos racionais são trocados, interesses são negociados, e consensos são formados com base na força do melhor argumento, em vez de mera contagem de votos ou expressão de preferências individuais.

Ao comparar a Democracia participativa e deliberativa, aponta-se que, enquanto a participativa enfoca na ampliação do engajamento direto dos cidadãos nos processos decisórios, a deliberativa propõe uma mediação pela deliberação pública, onde as decisões são fruto de um processo de construção do consenso. Assim, Habermas (1997) desloca o enfoque da Participação direta para a qualidade e legitimidade do processo comunicativo, diferenciando-se da perspectiva participativa ao priorizar a formação de uma vontade coletiva por meio do diálogo racional e inclusivo, em vez da ação direta dos cidadãos na política.

A perspectiva de Democracia intercultural, conforme desenvolvida por Boaventura de Sousa Santos, é uma resposta crítica aos limites da Democracia liberal, ao propor uma articulação entre diferentes formas de Participação democrática, incluindo a representativa, a direta e a comunitária. Essa abordagem, aplicada em países como a Bolívia, incorpora a pluralidade cultural como elemento central na formulação de políticas públicas, reconhecendo a diversidade étnica e cultural não apenas como um desafio, mas como uma riqueza para a construção de uma

Democracia mais inclusiva e participativa (Rodríguez, 2012). Boaventura sustenta que a Participação política é indispensável para a renovação das práticas sociais e a criação de uma nova soberania democrática, que vá além das estruturas tradicionais do Estado-nação, englobando as vozes historicamente marginalizadas (Pereira e Carvalho, 2008). Ao mesmo tempo, o autor direciona seu projeto emancipatório para a educação, defendendo que a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática depende da formação de cidadãos críticos e conscientes de suas múltiplas pertencas culturais (Oliveira, 2017). A Democracia intercultural, nesse sentido, se configura como uma gramática política inovadora, que busca não apenas a inclusão formal, mas a transformação substantiva das relações de poder e da Participação popular.

2.1.2. As relações entre Democracia e Transparência

Tendo delineado um panorama teórico das principais teorias democráticas contemporâneas, cumpre agora aprofundar a análise das inter-relações entre Democracia e acesso à informação pública. Este vínculo, longe de ser mero corolário do ideal democrático, revela-se como elemento para a concretização de uma cidadania ativa e participativa. A Transparência governamental sustenta a legitimidade das instituições democráticas e configura um requisito para o exercício consciente e informado dos direitos políticos, permitindo que os governados não sejam meros espectadores, mas atores efetivos no cenário político.

Na perspectiva bobbiana, a opacidade é a negação do regime democrático, ou seja, é incompatível a ausência de Transparência com a Democracia (Bobbio, 2015). Bobbio (2000) destaca que, embora a Democracia possa assumir as mais variadas formas, qualquer definição deste regime político não pode prescindir da inclusão da visibilidade ou Transparência do poder como um de seus elementos conotativos essenciais.

No decorrer de *Democracia e Segredo*, Bobbio (2015) leciona que a Democracia do povo se distingue do totalitarismo em decorrência da face visível do poder, em outras palavras, nos regimes dissociados da Democracia e republicanismo, o chefe de Estado não tem o dever de prestação de contas, ou *accountability*. Todavia, mesmo no regime democrático, o autor pondera que não se conseguiu deixar o poder totalmente visível, existindo um subgoverno e mais abaixo, um criptogoverno, estes que se utilizam de artifícios ocultos do poder. Cademartori e Menezes Neto (2013), complementam a ponderação e destacam que se tornou ainda mais complexo diante do surgimento de novos 'poderes invisíveis', como os meios de comunicação de massas, que podem agir em conluio com poderes econômicos e políticos.

No mesmo sentido, Cademartori (2017), expõe que a publicização do poder, especialmente em um contexto democrático, exige que as ações do governo sejam conduzidas de forma

aberta e acessível, com um ambiente em que os administrados possam fiscalizar as decisões políticas. Essa ideia é inafastável para a Democracia moderna, pois, sem a devida Transparência, os direitos fundamentais, especialmente os relacionados à Participação e à fiscalização, podem ser comprometidos.

Ressalta-se que Bobbio (2015) não faz uma defesa inconsequente da Transparência Pública, ou da visibilidade do poder, o autor reconhece que em alguns casos é necessário o sigilo para a manutenção do Estado, nesse ponto que difere dos regimes não democráticos, uma vez que a publicidade é a regra, o sigilo é a exceção. Nessa questão, o autor exemplifica o serviço secreto, o qual ninguém questiona a necessidade, contudo, ressalta que para que exista compatibilidade deve ser controlado pelo governo, a face do poder visível, e este deve ser controlado pelos cidadãos.

Avançando na discussão, no contexto das reflexões sobre Democracia e Transparência, Bonavides (2016) destaca a relação entre a aplicação dos direitos fundamentais e a garantia de uma sociedade informada e pluralista. A interpretação dos remédios constitucionais, especialmente em matéria de direito à informação, fortalece as proteções contra os abusos estatais, alinhando-se à necessidade de Transparência como pilar da Democracia. Bonavides (2016) argumenta que os direitos de quarta dimensão, incluindo o direito à informação, são necessários para concretizar uma sociedade aberta, na qual a Democracia direta, sustentada pela correta informação e pluralismo, pode florescer sem as distorções provocadas por uma mídia manipuladora ou por práticas autocráticas. Essa visão amplia a importância da Transparência como um direito e como uma condição para a legitimidade do regime democrática, revela-se também como uma medida necessária para impedir o uso abusivo do poder e a manipulação da opinião pública Cademartori e Menezes Neto (2013) destacam, ainda, a importância da separação entre os poderes e a garantia da Transparência como mecanismos para a preservação dos direitos fundamentais.

Complementando essa perspectiva, Canotilho (2003) explora o direito ao arquivo aberto no direito português - no Brasil integra o direito à informação pública - como uma ferramenta para a Democracia administrativa, permitindo que os cidadãos acessem informações sobre os processos políticos e burocráticos. Essa abertura fortalece a defesa dos direitos individuais e promove uma comunicação transparente e acessível entre o Estado e os cidadãos. A liberdade de informação, segundo Canotilho (2003), é um direito fundamental que se entrelaça com a Participação pública para a consolidação do regime democrático. Essa abordagem reforça a ideia de que a Transparência e o acesso à informação são condições *sine qua non* para a Participação democrática e para a manutenção de uma sociedade aberta e pluralista.

A Transparência Pública se manifesta de diversas formas, a ouvidoria, por exemplo, atua como agente de Transparência e fomentadora da Democracia, uma vez que age como um elo entre a sociedade e a administração pública, permitindo ao cidadão acesso direto à informação e Participação ativa no monitoramento dos serviços públicos. Riche (2022) enfatiza que a ouvidoria quebra paradigmas ao combater a cultura do segredo e ao abrir espaço para uma atuação mais transparente, com a inclusão e a acessibilidade dos usuários aos processos decisórios. Entende-se que essa abertura é necessária para o fortalecimento da Democracia participativa, pois ao oferecer um canal onde o cidadão pode expressar suas demandas, sugerir melhorias e acompanhar o desempenho dos serviços, a ouvidoria viabiliza o controle social e incentiva uma cidadania ativa (Riche, 2010). Com a autonomia para realizar seu trabalho sem interferências políticas, as ouvidorias transformam-se em espaços de diálogo e construção coletiva, reforçando a confiança do cidadão nas instituições e promovendo uma cultura democrática baseada na Transparência e na corresponsabilidade social (Riche, 2023).

Indo adiante com essa discussão, Arantes *et al* (2010) enfatizam que o controle social e a Transparência são indissociáveis da Democracia representativa, pois esta depende de condições como o acesso à informação e o debate público. Os autores argumentam que, para que o controle social seja eficaz, é necessário que existam instituições que viabilizem a fiscalização, regras que promovam o pluralismo e impeçam o favorecimento de grupos privilegiados em detrimento da maioria. Além disso, destacam a importância do respeito da lei e aos direitos dos cidadãos como pilares para garantir que a Participação popular seja possível, efetiva e justa.

Reitera-se que a Transparência nas decisões estatais é alicerce democrático na representação, tendo em vista que garante que os cidadãos possam formar opiniões informadas sobre questões políticas. Nesse sentido, Bernard Manin (1995, p. 7) destaca que:

[...] para que os governados possam formar opinião sobre assuntos políticos, é necessário que tenham acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais. Quando os políticos tomam suas decisões em segredo, os governados dispõem de meios muito frágeis para elaborar opiniões em matéria de política.

Esse ponto evidencia como o déficit de Transparência pode enfraquecer a capacidade dos cidadãos de participar de maneira no processo político, exacerbando as assimetrias já presentes na Democracia representativa e limitando o controle efetivo sobre as elites governantes. Na mesma toada, a racionalidade do eleitor em um sistema representativo está ligada ao conhecimento que possui sobre os temas que permeiam a agenda política, como ressaltado por Miguel (2003). Assim, a qualidade da informação acessível aos cidadãos não apenas orienta suas escolhas, mas também molda os parâmetros dentro dos quais essas decisões são tomadas. A

disponibilidade de informações relevantes e precisas, portanto, é necessária para que os eleitores possam participar de forma esclarecida e autônoma no processo democrático (Metcalf, 2014).

Nesse mesmo sentido, Castro (2010) destaca que Democracia e informação são conceitos que se complementam no âmbito da organização democrática, pois é exatamente no sistema do pluralismo de opinião que a importância da informação emerge como um fator na formação da consciência coletiva, que constitui a base do poder na comunidade política. Adicionalmente, Mello (2009) reforça que não pode haver um Estado Democrático de Direito, em que o poder reside no povo, sem garantir a Transparência em relação aos assuntos de interesse público, especialmente no que tange aos indivíduos que são afetados por medidas administrativas.

Abaixo, apresenta-se um quadro-resumo teórico das principais correntes democráticas, seus autores e a relação dessas correntes com o acesso à informação.

Tabela 1 - Quadro-Resumo Teórico das Teorias Democráticas

Nome da Teoria	Conceito	Transparência
Concepção Hegemônica de Democracia (Linhares, 2011)	Modelo tradicional centrado na competição entre elites para a aquisição de votos, onde a Democracia é vista como um sistema de mercado político.	Limitado ao que as elites desejam divulgar; a Transparência é frequentemente instrumentalizada para garantir a hegemonia das elites dominantes.
Democracia Representativa (Linhares, 2011)	Sistema no qual os cidadãos elegem representantes para tomar decisões em seu nome, com ênfase na responsabilidade política.	Fundamentais para garantir a responsabilização e avaliação dos representantes.
Democracia Participativa (Santos, 2009)	Modelo que enfatiza a Participação direta dos cidadãos nas decisões políticas, buscando envolver amplamente a população na governança.	Essencial para a qualificação da Participação, garantindo que os cidadãos possam deliberar e tomar decisões informadas.
Democracia Deliberativa (Domínguez, 2013)	Modelo que valoriza a discussão racional e o consenso nas decisões políticas, onde a legitimidade é alcançada por meio da deliberação pública e inclusiva.	Necessária um debate informado, onde todos os participantes têm acesso a dados e argumentos necessários para a deliberação racional e equitativa.
Democracia Direta (Laroux, 1979)	Modelo em que os cidadãos tomam decisões políticas diretamente, sem intermediários, por meio de referendos, plebiscitos e outras formas de voto direto.	Entende que precisa ser ampla e acessível a todos os cidadãos, para que possam participar de forma consciente e responsável em decisões diretas.
Democracia Radical (Batista, 2021)	Modelo que busca aprofundar a Democracia, questionando as estruturas de poder e promovendo a inclusão de grupos marginalizados por intermédio da transformação social.	É vista como uma ferramenta para empoderar grupos oprimidos e desafiar narrativas dominantes, promovendo a inclusão de diversas vozes no espaço público.
Democracia Cosmopolita (Archibugi, 2005)	Modelo que propõe uma governança democrática global, transcendente ao estado-nação, com foco em problemas que requerem cooperação internacional, como meio ambiente e direitos humanos.	É vital para a Participação e a deliberação em uma Democracia que abrange múltiplos estados e atores globais, promovendo uma cidadania informada global.

Nome da Teoria	Conceito	Transparência
Democracia Ambiental (Sarlet e Fensterseifer, 2018)	Modelo que integra princípios ecológicos à governança democrática, enfatizando a necessidade de Participação popular em questões ambientais e a justiça climática.	Permite que a sociedade participe efetivamente na tomada de decisões ecológicas e para garantir a Transparência sobre questões ambientais.
Democracia Intercultural (Santos, 2006)	Modelo que reconhece e integra a diversidade cultural, étnica e social nas estruturas democráticas, promovendo a Participação e representação de diferentes comunidades e grupos marginalizados.	A Transparência é vista como um mecanismo para garantir que todas as culturas e grupos tenham acesso equitativo à informação e possam participar das deliberações políticas, promovendo a inclusão e o diálogo.

Fonte: elaboração autoral com base em pesquisa bibliográfica

Infere-se, portanto, que, independentemente do modelo democrático — seja ele representativo, participativo ou deliberativo —, a Transparência constitui requisito para a realização dos princípios democráticos. Na Democracia representativa, a informação capacita o eleitor a fazer escolhas esclarecidas, fundamentando a legitimidade do sistema. No modelo participativo, a efetiva Participação dos cidadãos nas decisões políticas depende diretamente da disponibilidade de informações que permitam o engajamento consciente e deliberado. E na Democracia deliberativa, o sucesso do processo deliberativo repousa na circulação livre e transparente de informações, buscando que o debate público seja fundamentado na racionalidade comunicativa.

Reforça-se que em qualquer concepção democrática, a ausência de Transparência compromete a qualidade do processo decisório e, por conseguinte, a legitimidade do poder exercido, reafirmando a premissa de que a Democracia, em todas as suas formas, está vinculada à garantia de um fluxo livre e acessível de informações para todos. Outrossim, para além de uma simples ferramenta para o combate à corrupção, a Transparência assume um caráter moral e democrático, estabelecendo uma conexão direta entre a disponibilidade de informação e a qualidade da governança (Rodrigues, 2020). No mais, Cademartori e Cademartori (2011) ressaltam que a luta pela Transparência é também uma luta por uma política ética, em que o segredo estatal, justificado muitas vezes em nome de interesses econômicos, não deve ser utilizado para obscurecer a gestão pública. Essa reflexão sobre a Transparência como elemento fundamental para a Democracia encontra eco nas discussões contemporâneas sobre o papel do Estado em assegurar uma governança aberta e acessível a todos.

2.2. Escólio Conceitual sobre a Transparência Estatal e Participação

Para avançar na temática da dissertação, é necessário conceituar a Transparência e a Participação, destacando suas interações e implicações no contexto da administração pública. A Transparência será explorada no sentido de sua compreensão teórica sob o viés interdisciplinar, enquanto a Participação será analisada como um mecanismo para o fortalecimento da

Democracia, evidenciando a importância da interação entre o Estado e a sociedade civil.

2.2.1. A Transparência Pública: proposta conceitual interdisciplinar

A Transparência Pública é um conceito multifacetado, constituindo-se como um direito do cidadão, uma obrigação do Estado e um princípio da Administração Pública. A Transparência, ao contrário de ser uma mera formalidade, deve ser compreendida como um dever ético e político que sustenta a legitimidade das ações estatais. Quando os agentes políticos exercem seu mandato, eles não o fazem em nome próprio, mas em nome do povo, o que ontologicamente confere à informação pública o status de bem comum (Heinen, 2023). Portanto, o acesso a essas informações não é apenas um direito, mas uma obrigação do Estado em garantir que o cidadão possa exercer sua soberania de maneira informada.

A Transparência é, frequentemente, evocada no discurso político como um ideal a ser perseguido, mas seu significado, muitas vezes, permanece nebuloso, variando conforme os interesses de quem a invoca. Embora o termo seja amplamente aceito como positivo, sua aplicabilidade e eficácia dependem do contexto e das medidas específicas às quais está associado. Como bem observa a crítica de Swartz (2010, online):

Transparência é uma palavra escorregadia; o tipo de palavra que, assim como reforma, soa bem e acaba sendo associada a qualquer coisa política aleatória que alguém queira promover. Mas, assim como é bobagem falar sobre a utilidade da “reforma” (depende da reforma), falar sobre Transparência em geral não nos levará muito longe. Tudo, desde a realização de audiências públicas até a exigência de que a polícia grave os interrogatórios em vídeo, pode ser chamado de “Transparência” - não há muito que seja útil dizer sobre uma categoria tão ampla. [Tradução livre]

Assim, ao invés de se restringir a uma definição vaga e abrangente, é necessário que a Transparência seja discutida em termos específicos e concretos, para que possa realmente contribuir para o fortalecimento das práticas democráticas e do controle social. Apesar da recorrência dos conceitos de Transparência e publicidade no campo jurídico, observa-se uma lacuna conceitual e teórica que compromete a compreensão desses termos. Comumente, a Transparência é reduzida a uma mera formalidade burocrática, vinculada à publicação oficial, sem considerar a amplitude comunicativa que deveria caracterizá-la. Essa visão limitada, ao se apegar a procedimentos técnicos, desconsidera a Transparência como um princípio para a Participação democrática. Nesse sentido, entende-se como oportuno introduzir a abordagem tipológica de Rodrigues (2020), que busca um avanço conceitual e interdisciplinar no *Campo das Públicas*.

Alude Machado Segundo (2021, online) que, "na riqueza de resultados que se tornam disponíveis quando as diferentes áreas do saber dialogam", reside a verdadeira potencialidade do conhecimento e desperdiçar tempo em disputas de "demarcação territorial" entre

especialidades é negligenciar a complexidade das questões envolvidas. Assim, entende-se que Transparência deve ser observada sob uma perspectiva interdisciplinar, que transcenda os limites estritos do direito e incorpore contribuições de outras áreas do saber.

Em conformidade com a discussão empreendida por Rodrigues (2020), é possível identificar dois elementos constitutivos da Transparência: visibilidade e inferabilidade. A visibilidade é composta pela completude e encontrabilidade dos dados, enquanto a inferabilidade refere-se à capacidade de se extrair conclusões a partir dessas informações, variando conforme o público-alvo e o contexto. Segundo Hood e Heald (2006) e Rodrigues (2020), a Transparência também pode ser categorizada pelas direções, estas que podem ser verticais e horizontais, a vertical pode ser ascendente ou descendente, e a horizontal dividida entre interna e externa.

Tabela 2 - Direções das Transparências

Transparência	Descrição	Exemplo
Vertical Ascendente	Ocorre quando o principal (cidadãos, acionistas, etc.) monitora o agente (governo, gestores, etc.).	Um portal de Transparência onde cidadãos podem acompanhar a execução orçamentária e as despesas públicas, fiscalizando as ações do governo.
Vertical Descendente	Quando o agente (governo, gestores) monitora o principal (cidadãos, funcionários).	Sistemas de monitoramento de desempenho dos funcionários públicos ou de programas sociais, onde o governo avalia a eficácia e eficiência de políticas implementadas.
Horizontal Interna	Transparência dentro da própria organização ou governo, entre diferentes departamentos ou setores.	Relatórios de auditoria interna que são compartilhados entre departamentos de uma organização para garantir conformidade e eficiência.
Horizontal Externa	Transparência direcionada a observadores externos, como outras organizações, a mídia ou o público em geral.	Relatórios de sustentabilidade publicados por empresas, onde são apresentados dados sobre impactos ambientais, sociais e de governança para o público externo e investidores.

Fonte: Elaboração autoral com base em Hood e Heald (2006) e Rodrigues (2020).

Com frequência, o enfoque da Transparência é direcionado predominantemente para a dimensão vertical ascendente, na qual o cidadão exerce o papel de monitorar as ações do governo. No entanto, nos últimos anos, tem-se observado um crescente interesse pela dimensão vertical descendente, em que o governo utiliza os dados dos cidadãos. Esse movimento se intensifica no contexto da interoperabilidade dos sistemas de informação. Ainda que as restrições legislativas sobre o manejo e uso de dados pessoais pelo poder público seja notoriamente escassa, é inegável que o Estado, para a eficácia de suas funções, necessite acessar e utilizar essas informações - muitas vezes independentemente do consentimento explícito dos cidadãos. Contudo, pondera-se que os cidadãos-usuários devem possuir uma compreensão precisa sobre como seus dados são utilizados, por quem e para quais finalidades, a fim de assegurar um equilíbrio

entre a necessidade estatal e os direitos individuais.

Na discussão de Rodrigues, Hood e Heald, cria-se uma classificação conforme alguns critérios, como pode ser observado:

Tabela 3 - Variedades de Transparências Hood e Heald (2006) e Rodrigues (2020)

Variedade	Descrição	Exemplos
Transparência de Evento vs. Processual	Evento: Focada em pontos específicos ou estados de políticas públicas, facilmente mensuráveis. Processual: Relacionada ao acompanhamento contínuo dos processos e medidas ao longo do tempo.	Evento: Divulgação de dados sobre um evento específico, como o orçamento anual. Processual: Acompanhamento das etapas de implementação de uma política pública.
Transparência em Tempo Real vs. Retrospectiva	Tempo Real: Monitoramento contínuo das ações em tempo real. Retrospectiva: Liberação de informações após certo período, permitindo a sistematização e proteção da política pública.	Tempo Real: Monitoramento online de licitações públicas. Retrospectiva: Publicação de relatórios anuais após a conclusão do exercício financeiro.
Transparência Nominal vs. Efetiva	Nominal: Divulgação de informações que podem não ser processadas ou compreendidas facilmente. Efetiva: Transparência que resulta em dados úteis, processados e compreensíveis para o público.	Nominal: Publicação de extensos documentos técnicos sem simplificação. Efetiva: Disponibilização de dados de forma desagregada e de fácil compreensão.

Fonte: Elaboração autoral com base em Hood e Heald (2006) e Rodrigues (2020).

A proposta de Rodrigues (2020) culmina na criação de uma matriz tipológica que classifica a Transparência em quatro subtipos: plena, nominal, condicionada e na gestão do sigilo. A Transparência plena representa o ideal de visibilidade e inferabilidade máximas, enquanto a Transparência nominal, por sua vez, refere-se à mera disponibilização de dados sem a devida preocupação com a sua inteligibilidade. A Transparência condicionada à necessidade de saber restringe o acesso a informações que, embora conhecidas em sua forma, são obtidas mediante solicitação específica. Por último, a Transparência na atribuição e gestão do sigilo reconhece a necessidade de confidencialidade em certas políticas públicas, onde a visibilidade e a inferabilidade são limitadas por razões de segurança ou diplomacia.

Partindo para o campo jurídico, na obra de Heinen (2023) realça-se a importância de distinguir os conceitos de Transparência, publicidade e publicação. Embora interligados, esses termos não são sinônimos, e compreender suas nuances é necessário para uma análise aprofundada do funcionamento estatal. Heinen (2023) argumenta que, enquanto a publicação é uma prática que se insere dentro do conceito de publicidade, esta, por sua vez, se encontra dentro de um âmbito ainda mais amplo, denominado Transparência. A Transparência, portanto, não apenas engloba, mas transcende a publicidade, estabelecendo um patamar de exigência moral e jurídica que redefine a relação entre o Estado e seus cidadãos.

Moser (2001) define Transparência como a exposição dos processos internos de uma

instituição ao escrutínio público, tornando visíveis as dinâmicas de funcionamento que, de outra forma, permaneceriam ocultas. Contudo, a Transparência só se concretiza plenamente quando há a presença simultânea de três componentes essenciais: o observador, o objeto a ser observado, e os meios adequados para viabilizar essa observação (Ball, 2009). Essa interdependência entre os elementos sugere que a ausência de qualquer um deles compromete a realização do princípio da Transparência. Não basta haver algo a ser observado se não há meios para fazê-lo, e de nada adianta a existência de meios se não há um observador atento ou um objeto relevante a ser examinado (Zuccolotto, 2019). Assim, a Transparência não é apenas uma questão de acesso, mas de estrutura e funcionalidade, onde cada parte desempenha uma função na promoção da abertura e na construção de confiança pública.

No contexto da discussão acerca da Transparência no domínio jurídico-administrativo, Taborda (2002, p. 258) propõe uma perspectiva que merece destaque:

A Transparência é a abertura da Administração ao administrado, e contém pelo menos, três aspectos: o primeiro, que diz respeito à publicação das decisões administrativas, responde mais às necessidades de ação do que à ideia de Transparência e, nesta acepção é uma 'norma-regra'; o segundo, que é o momento em que a Administração faz conhecer os motivos de sua ação, explica-se e diz porque decidiu, já é o domínio da Transparência ('norma-princípio'); o último, e o mais importante, é o diálogo que a Administração estabelece com o cidadão, que se expressa em uma verdadeira Participação do particular nas decisões administrativas. Neste caso, a Transparência é um dever da Administração e um direito fundamental do cidadão (de terceira geração).

A reflexão da citada autora sobre a Transparência no contexto jurídico-administrativo lança luz sobre a importância dessa prática na construção de uma relação mais democrática entre a Administração Pública e os cidadãos. Ao destacar os três aspectos da Transparência, a autora evidencia que somente a publicação das decisões administrativas não é suficiente para atender às expectativas da Transparência. A explicitação dos motivos que embasam as ações da Administração é um passo importante, mas é o diálogo estabelecido entre o Estado e o cidadão que realmente caracteriza a essência da Transparência. Esse diálogo promove maior compreensão das decisões administrativas e permite a Participação do cidadão, configurando a Transparência como um dever do Estado e um direito fundamental.

Avançando na discussão, o princípio da Transparência Pública impõe às entidades governamentais o dever, em tese, incontornável de assegurar que as informações concernentes às suas atividades, decisões e dispêndios sejam não apenas acessíveis, mas também apresentadas com clareza, de modo a facultar aos cidadãos o poder de monitorar e avaliar o desempenho dos agentes públicos. Conforme observado por Heinen (2023), a Transparência configura-se a partir de uma complexa interação com o princípio da publicidade, integrando-se harmoniosamente ao direito à informação e, simultaneamente, ao princípio democrático, ambos elementos de um

Estado democrático.

O princípio da publicidade, conforme abordado por Meirelles (2009), se configura como um dos pilares fundamentais da administração pública. Esse princípio transcende a divulgação dos atos oficiais, abrangendo a Transparência nas condutas internas dos agentes públicos. Assim, a publicidade não se limita apenas a atos finalizados, mas inclui todos os processos em andamento, pareceres técnicos e jurídicos, despachos intermediários, atas de julgamentos e contratos, permitindo que qualquer interessado tenha acesso a documentos públicos e possa requerer certidões ou cópias autenticadas. Na esfera jurídico-administrativa, a publicidade é um elemento legitimador das ações estatais. Ela estabelece que as ações e decisões das entidades governamentais devem ser expostas ao público, exceto em situações excepcionais que exigem sigilo por motivos de segurança nacional ou outros interesses públicos relevantes (Di Pietro, 2022). A publicidade deve ser entendida como um "poder desnudo", que expõe de forma completa os processos de decisão e as bases das políticas públicas (Heinen, 2023).

A importância do acesso à informação pública é também corroborada por Fachin (2016), que destaca que, na contemporaneidade, esse direito se configura como uma exigência individual e coletiva, vinculada ao dever do Estado de produzir e divulgar informações em suas decisões políticas. Repise-se que o acesso à informação potencializa a Participação cidadã e constitui-se como uma ferramenta para o controle dos atos administrativos e para a luta contra a corrupção. Assim, a informação pública se torna um elemento no respeito aos direitos humanos, refletindo seu valor econômico e social na demanda por abertura a nível global.

Cumprido necessário correlacionar com o conceito de *accountability*, conforme proposta por Guillermo O'Donnell (1998), está intrinsecamente ligada ao controle e à fiscalização no âmbito democrático, sendo classificada em dois eixos principais: horizontal e vertical. O primeiro refere-se à vigilância recíproca entre as instituições estatais, como agências reguladoras, tribunais de contas e o Ministério Público, num sistema de freios e contrapesos que visa garantir a legalidade e prevenir abusos de poder. No entanto, como observa o autor, esse tipo de controle muitas vezes é enfraquecido pela corrupção e pelo cooptação entre órgãos, comprometendo a eficácia da fiscalização estatal. Já o *accountability* vertical abrange as relações entre a sociedade e o Estado, destacando-se a Participação popular, seja por meio de eleições ou de mecanismos como o acesso à informação e o controle social. Nesse sentido, a Transparência governamental desempenha um papel, pois possibilita que a sociedade civil exerça uma vigilância sobre as ações estatais, fortalecendo o regime democrático. A conexão entre Transparência, *accountability* e Participação é fundamental para a promoção de uma Democracia responsiva, uma vez que o acesso à informação pública permite maior engajamento cívico, mitigando os riscos de

arbitrariedades e favorecendo a efetividade do processo democrático.

Por fim, é essencial esclarecer e conceituar as diferenças entre publicidade e propaganda, a fim de evitar confusões que possam comprometer a integridade do princípio da publicidade. A publicidade refere-se à divulgação objetiva e informativa das atividades governamentais, enquanto a propaganda busca enfatizar as qualidades dessas atividades com fins comerciais ou promocionais (Figueiredo, 2008). No contexto da administração pública, a propaganda é restrita e regulada, sendo permitida apenas em situações específicas, como a promoção de produtos e serviços de entidades públicas que operam sob regime de direito privado, conforme estabelecido no artigo 173, §1º, II, da Constituição Federal. Em qualquer circunstância, a utilização da publicidade para fins de promoção pessoal é estritamente proibida (Brasil, 1988), uma vez que essa prática violaria o princípio da impessoalidade, comprometendo a neutralidade e a objetividade que devem orientar a administração pública (Figueiredo, 2008).

2.2.2. Participação: Conceito, Tipologia e Desafios

A Participação é uma prática inerente às Democracias contemporâneas, conectando-se a valores como cidadania, controle social e deliberação. No entanto, o termo abrange significados distintos, que variam conforme o enfoque teórico ou o contexto em que é empregado. Di Pietro (1993) destaca que a Participação na gestão e no controle da Administração Pública é um elemento que diferencia o Estado de Direito Democrático do Estado de Direito Social. A noção de Participação está ligada à ideia de cidadania ativa. Milani (2008) enfatiza que a Participação social cidadã consiste em formas de intervenção, individuais ou coletivas, que se sustentam por redes complexas de interação entre indivíduos, grupos e instituições. Segundo o autor, a cidadania define quem está incluído ou excluído da comunidade política, revelando a dimensão conflituosa das práticas participativas, frequentemente sujeitas a manipulações.

Por sua vez, Godotti (2014) distingue Participação social e Participação popular. A primeira ocorre em mecanismos institucionalizados, como conselhos, audiências públicas e ouvidorias, sendo essencial para o controle e a implementação de políticas públicas. A segunda, de caráter mais autônomo, é típica de movimentos sociais e classes populares, envolvendo ações como ocupações, marchas e outras formas diretas de mobilização. Ambas, embora distintas, contribuem para a democratização da gestão pública.

Modesto (2005) oferece uma perspectiva administrativa ao definir a Participação popular na administração pública como a interferência cidadã no processo de gestão estatal, orientada para a promoção do interesse coletivo. Essa interferência pode ser classificada em duas categorias: a garantística, que visa à tutela de direitos individuais, e a objetiva, expressa por

meio de ações diretas, como a Participação em conselhos deliberativos ou audiências públicas. Ainda no campo administrativo, Modesto (2005) categoriza a Participação conforme a vinculação e a natureza da intervenção. Há participações vinculantes, como a co-gestão, que atribuem poder decisório à sociedade civil, e não vinculantes, como conselhos consultivos, que têm função orientadora.

Sayago (2000) propõe uma classificação das formas de Participação, abrangendo diferentes contextos e dinâmicas de engajamento. Ele define a Participação individual como aquela em que o indivíduo toma decisões de forma autônoma e livre, sem depender diretamente de influências externas. A Participação coletiva ocorre quando as decisões são tomadas em conjunto, refletindo uma dinâmica grupal de interação e compartilhamento de objetivos. Quanto à intensidade do engajamento, Sayago distingue entre Participação passiva e Participação ativa. A Participação passiva caracteriza-se pelo comportamento esperado do indivíduo, que, embora atenda às demandas de determinado processo, não interfere ou contribui efetivamente para a condução ou modificação dos rumos das decisões.

Já a Participação ativa envolve um compromisso consciente e solidário, no qual os sujeitos se engajam de forma coletiva para lutar e conquistar objetivos comuns, assumindo protagonismo nos processos de transformação. Adicionalmente, o autor diferencia Participação voluntária e Participação instrumental. A Participação voluntária é espontânea, ocorrendo quando indivíduos ou grupos se unem para resolver problemas imediatos, motivados por suas próprias percepções e necessidades. Em contrapartida, a Participação instrumental é dirigida por organizações externas, que traçam previamente os objetivos das mobilizações. Nesse caso, embora a população seja incluída nas atividades, suas opiniões e decisões são frequentemente excluídas, limitando a uma função operacional ou legitimadora (Sayago, 2000).

Gohn (2003) categoriza diferentes formas de Participação política, destacando nuances em suas finalidades e mecanismos. A Participação liberal busca reformar a Democracia representativa, ampliando os canais de informação para que os cidadãos possam expressar suas preferências antes da tomada de decisões, funcionando como um instrumento para atender às necessidades de uma sociedade de iguais. Já a Participação autoritária caracteriza-se por um controle social imposto de cima para baixo, no qual a sociedade civil é cooptada por programas estrategicamente planejados para mitigar conflitos sociais e reforçar a integração sob dominação estatal. Em contraste, a Participação revolucionária é impulsionada por coletivos organizados que desafiam a divisão de poder político e as relações de dominação, aspirando à autonomia. A Participação democrática, por sua vez, baseia-se na soberania popular e no envolvimento de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, tendo como princípio a delegação do

poder por meio de sistemas representativos definidos pelo processo eleitoral. Por fim, a Participação democrática radical funde elementos da Participação democrática e revolucionária, propondo um modelo de Democracia participativa que substitua a representativa, fortalecendo a sociedade civil para a construção de uma nova ordem social.

Modesto (2005), ao analisar a tipologia proposta por Enterría e Fernández (1998), destaca três formas de Participação na administração pública que refletem diferentes níveis de interação entre cidadãos e o poder público. A Participação orgânica refere-se à inserção dos cidadãos, enquanto tais, em órgãos da estrutura do poder público, como nas corporações públicas ou em mecanismos de colaboração técnica, permitindo uma representação direta dentro do aparato administrativo. A Participação funcional abrange ações cidadãs realizadas fora da estrutura administrativa, mas em atividades que possuem caráter público, como consultas públicas, denúncias, ações populares, petições e propostas, sempre com o reconhecimento ou suporte da administração pública. Já a Participação cooperativa envolve o cidadão como sujeito privado, atuando em atividades de interesse geral, sem exercer funções públicas diretas, mas contando com o apoio do poder público, como ocorre em iniciativas promovidas por entidades de utilidade pública.

Tabela 4 - Quadro-Resumo dos Tipos de Participação

Autores	Tipologia de Participação	Descrição
Sayago (2000); Simões e Simões (2015)	Participação Individual	Participação autônoma, onde o indivíduo decide de forma independente, sem influências externas.
	Participação Coletiva	Decisões tomadas em grupo, refletindo uma dinâmica de interação e compartilhamento de objetivos.
	Participação Ativa	Compromisso consciente, onde o sujeito se engaja em processos de transformação com objetivos comuns.
	Participação Passiva	Participação em que o indivíduo se limita a cumprir o papel esperado, sem modificar ou interferir no processo decisório.
	Participação Voluntária	Participação espontânea em que indivíduos ou grupos se unem para resolver problemas imediatos, motivados por suas próprias percepções.
	Participação Instrumental	Participação dirigida por organizações externas, com objetivos previamente definidos, muitas vezes limitando a ação dos participantes a uma função operacional ou legitimadora.
Gohn (2003); Simões e Simões (2015)	Participação Liberal	Reformar a democracia representativa ampliando os canais para expressão de preferências.
	Participação Autoritária	Controle social imposto de cima para baixo, com a sociedade civil cooptada por programas estatais para reforçar a dominação estatal.
	Participação Revolucionária	Impulsiona mudanças profundas no poder político, com movimentos sociais desafiando a estrutura de poder e promovendo a autonomia.
	Participação Democrática	Participação na soberania popular, com a delegação de poder por meio de sistemas representativos e engajamento da sociedade civil.
	Participação Democrática Radical	Modelos de democracia participativa que substituem a representativa, fortalecendo a sociedade civil e promovendo uma nova ordem social.

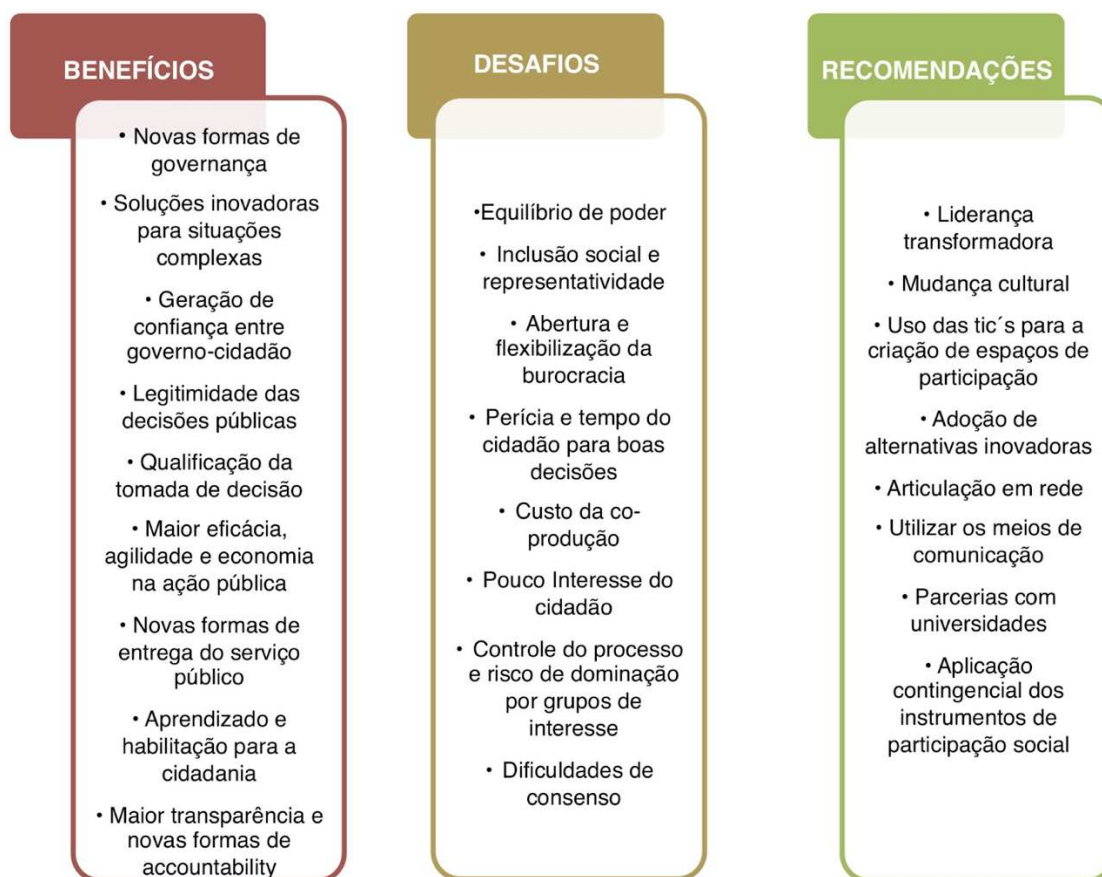
Fonte: elaborado pelo autor a partir das teorias de Sayago (2000), Gohn (2003) e Simões e Simões (2015)

Da mesma forma que as tipologias são amplas, os desafios são inúmeros e multifacetados. Rocha (2008) aponta que, apesar dos avanços legais e institucionais no Brasil desde a Constituição de 1988, a consolidação da Participação enfrenta obstáculos relacionados à efetividade e à qualidade dos mecanismos disponíveis. Di Pietro (1993) aponta alguns obstáculos a efetividade da Participação, entre eles o desinteresse da população em razão de sua preocupação com a própria sobrevivência e a falta de comprometimento do poder público em implementar de forma eficaz esses dispositivos participativos. Segundo Simões e Simões (2015), a falta de conscientização sobre o direito e o dever de participar, aliada ao desconhecimento do potencial dos instrumentos participativos, limita o engajamento da população. Além disso, Modesto (2005) destaca a falta de tradição participativa e a demora na resposta às solicitações como fatores que geram ceticismo entre os cidadãos. A complexidade das normas administrativas e a ausência de canais ágeis de comunicação direta também contribuem para a acracia política, dificultando a interação entre sociedade e Estado.

Modesto (2005) identifica desafios estruturais que dificultam a efetivação dessa Participação, especialmente a apatia, a abulia e a acracia política. A apatia, segundo o autor, traduz-se na ausência de interesse ou na indiferença diante da política e das questões públicas, frequentemente decorrente de um sentimento de ineficácia ou inutilidade do engajamento. A abulia, por sua vez, refere-se à incapacidade de tomar decisões ou agir, mesmo quando há reconhecimento da importância da Participação, resultando em uma postura inerte frente às questões públicas. Já a acracia política, conceituada por Modesto (2005), denota a ausência de controle ou domínio sobre as próprias ações no âmbito político, dificultando a transformação do desejo de Participação em práticas concretas.

Esses conceitos refletem, conforme Modesto (2005), problemas estruturais mais amplos, como a desinformação, que compromete a compreensão sobre as possibilidades de engajamento; o ceticismo, que alimenta a desconfiança nas instituições democráticas; e a percepção de ineficácia dos canais participativos. Essas barreiras tornam o processo de Participação desigual, limitando-o a grupos com maior acesso a informações e recursos organizativos, e representam desafios à democratização da administração pública e ao fortalecimento do controle social. Ademais, no estudo de Struecker e Hoffmann (2017) ao realizar uma pesquisa bibliométrica e revisão sistemática, observou-se os seguintes benefícios, desafios e recomendações para a Participação no contexto democrático:

Figura 1 - Benefícios, Desafios e Recomendações da Participação



Fonte: Extraído do artigo de Struecker e Hoffmann (2017)

Para Garbeline (2017), o Estado tem a função de fomento à Participação cidadã, especialmente por meio da divulgação de informações que possibilitem uma Participação ativa. Contudo, a autora ressalta que o crescimento econômico não pode ser o único fator determinante nas decisões governamentais. Para que haja um real engajamento social, os gestores devem considerar a opinião da população como uma etapa decisória antes de definir os rumos a seguir. Nesse contexto, a população precisa se engajar e lutar por seus direitos, pois apenas por meio da Participação ativa a sociedade consegue influenciar as decisões governamentais, especialmente em projetos que podem impactar negativamente o bem-estar social.

Ao longo desta dissertação, o conceito de Participação Sociopolítica será entendido de forma ampla, abrangendo as formas coletivas e organizadas de Participação que vão além da atuação individual de um segmento ou da simples parceria entre governo e sociedade. A Participação Sociopolítica, neste contexto, envolve a mobilização e o engajamento de diversos atores sociais, incluindo cidadãos, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e outros

grupos, que se articulam de forma conjunta para influenciar, deliberar e atuar sobre questões políticas e sociais relevantes. Trata-se, portanto, de um processo que se dá por meio de canais formais e informais, como conselhos, audiências públicas, manifestações, e outras formas coletivas de interação com o Estado e com a sociedade, com o objetivo de promover mudanças, proteger direitos e fortalecer a Democracia. Em síntese, entendida como um fenômeno coletivo e dinâmico, onde a ação conjunta e coordenada é fundamental para alcançar resultados, em contraste com a atuação isolada ou a simples colaboração pontual entre cidadãos e governo.

2.3. Do patrimonialismo colonial ao gerencialismo transparente: o percurso sócio-histórico da Administração Pública Brasileira.

Ao tratar a Transparência no contexto brasileiro, urge situar a análise dentro de um panorama que abarca tanto a evolução histórica quanto as estruturas que moldaram o Estado brasileiro. A compreensão dos modelos administrativos que se sucederam, desde o patrimonialismo até o gerencialismo, revela as disfunções e os fenômenos socioculturais que não apenas influenciaram a construção do Brasil enquanto nação, mas também permanecem, de maneira insidiosa, a impregnar a gestão da coisa pública até os dias de hoje. Esse percurso histórico, longe de ser linear ou livre de contradições, é marcado por uma complexa teia de continuidades e rupturas, em que as forças conservadoras e modernizantes coexistem, moldando o Regime Democrático e a Transparência de acordo com os interesses de diferentes grupos sociopolíticos.

2.3.1. Percurso Histórico pelos Modelos Administrativos

Os modelos de Administração Pública, conforme a tradição de estudo administrativo e como discutidos por Miranda *et al* (2020) e Pinto (2024), se desdobram em três formas básicas e historicamente sequenciais: o modelo patrimonialista, o modelo burocrático e o modelo gerencial. Cada um desses modelos representa uma fase na evolução da administração estatal, refletindo as transformações políticas, sociais e econômicas que ocorreram ao longo do tempo. O modelo patrimonialista, em sua essência, caracteriza-se pela confusão entre o patrimônio público e o privado, o Estado se apresenta como uma extensão do poder do soberano, não havendo distinção entre o que pertence ao Estado e o que é de propriedade pessoal dos governantes (Pinto, 2024). Nesse contexto, o nepotismo e a corrupção não apenas florescem, mas são vistos como práticas normais e aceitáveis, dado que a administração pública se configura como um domínio privado do monarca e de sua corte.

Em contraste, o modelo burocrático, surge em resposta aos abusos do patrimonialismo e estabelece um conjunto de regras e procedimentos destinados a buscar a imparcialidade e a previsibilidade das ações do Estado. Segundo Pereira (1996, p. 8), “com o surgimento do

capitalismo e da Democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados” e, na burocracia, o Estado assume uma postura de controle sobre seus processos internos, buscando garantir que cada decisão seja tomada com base em critérios objetivos e regulamentos expressamente definidos.

O processo de burocratização no Brasil pode ser compreendido em duas grandes dimensões: a transformação estrutural da sociedade e o papel central da burocracia na organização estatal. Segundo Paiva (2009), a transição do padrão de vida rural, de matriz patrimonialista e aristocrática, para uma sociedade em mudança nos anos de 1920, exigiu um novo ordenamento que se intensificou no período pós-30. Segundo o supramencionado autor, a burocracia, nessa conjuntura, foi vista como elemento organizador capaz de lidar com os diversos interesses sociais emergentes, porém, na prática, seu comprometimento foi mais forte com setores ligados ao crescimento econômico. Apesar de inspirada no modelo weberiano, a burocracia brasileira não pode ser vista como uma simples importação de ideias estrangeiras, caracterizou-se como uma reforma gradual enraizada em tempos passados e nas dinâmicas próprias da sociedade brasileira.

Dentro do contexto histórico da formação da administração pública no Brasil, apesar das diversas assonâncias, é necessário reconhecer os esforços de modernização e racionalização. Com o advento do Estado Novo, em 1937, houve uma intenção de reestruturar o aparato estatal para torná-lo eficiente e alinhado aos princípios de uma burocracia moderna. Esse processo de modernização não foi apenas uma resposta às demandas internas, mas também uma tentativa de alinhar o Brasil com as práticas internacionais, adaptando-as às necessidades locais. Segundo Farah (2011, p. 824):

Podem ser considerados marcos iniciais da constituição da administração pública, no Brasil, a criação da Revista do Serviço Público, em 1937, e a fundação do Departamento de Administração do Setor Público (Dasp), em 1938. A criação da revista em novembro de 1937 teve por objetivo a divulgação das ideias e dos princípios norteadores da orientação modernizante a ser dada à administração (Silva, 1968). Por intermédio do Dasp, por sua vez, e dos daspinhos, em nível regional, promoveu-se a estruturação básica do aparelho administrativo do Estado para adequá-lo ao novo papel do Estado que então se instituíra. Criaram-se regras rígidas de admissão, instituiu-se o concurso público e se estabeleceram critérios meritocráticos de avaliação.

Assim, esses marcos pavimentaram um modelo administrativo que buscava superar as práticas clientelistas e patrimonialistas anteriores. A criação do DASP e seus desdobramentos regionais foram pioneiros para implementar uma burocracia mais técnica e profissional, refletindo um prelúdio de mudança na forma como o Estado brasileiro de se organizar e operar, promovendo, em teoria, maior eficiência na administração pública.

A burocracia, todavia, trouxe consigo a rigidez burocrática e a disfunção burocrática,

com tendência à auto-referencialidade do Estado, que, ao focar excessivamente nos procedimentos, colocou em segundo plano o interesse público. Esse modelo, embora superior ao patrimonialista, revelou-se limitado em sua capacidade de adaptar-se às demandas de uma sociedade em constante mudança (Pinto, 2024).

Em suas tentativas de sistematizar e regularizar as atividades administrativas, frequentemente se depara com disfunções que, paradoxalmente, surgem do próprio excesso de zelo na aplicação dos princípios que deveriam assegurar sua eficiência. Nessa perspectiva, Merton (1996) aponta que essas disfunções são resultantes de desvios ou exageros nas características do modelo burocrático weberiano. A internalização das regras, por exemplo, transforma os regulamentos, que deveriam ser meios para alcançar objetivos, em fins em si mesmos, resultando em uma rigidez que sufoca a flexibilidade necessária para a adaptação às novas circunstâncias (Santanna, 2022).

Esse fenômeno, ao invés de promover a eficiência, gera um formalismo exacerbado, onde o papelório e a documentação se tornam fins últimos, distanciando a burocracia do interesse público. Rosenn (1988, p. 59-60), aprofunda ainda mais a crítica ao abordar acerca do formalismo na cultura jurídica brasileira e no Estado Brasileiro:

A presunção parece ser de que todo cidadão está mentindo, até que ele produza prova documental escrita de que está dizendo a verdade. O sistema legal formal, quer no ato de averiguar culpa criminal, quer na concessão de benefícios trabalhistas, demonstra grande tendência a acreditar em documentos, não nas pessoas.

A superconformidade às rotinas e procedimentos leva à despersonalização dos relacionamentos e à categorização como base decisória, onde a hierarquia prevalece sobre o conhecimento técnico, enfraquecendo a capacidade de inovação e de resposta às demandas sociais. Em um sistema onde a exibição de sinais de autoridade se torna essencial, o processo decisório é frequentemente falho, gerando resistências às mudanças e conflitos com o público, que, ao encontrar um atendimento padronizado e insensível às suas necessidades, tende a perder a confiança nas instituições (Chiavenato, 2004).

As características, benefícios e disfunções, que são consequências do modelo Weberiano, são sintetizadas na tabela a seguir, com base na categorização proposta por Chiavenato (2004) e por Merton (1966):

Tabela 5 - Características, Benefícios e Disfunções da Burocracia

Características	Descrição	Efeitos Positivos	Efeitos Negativos
Hierarquia Estruturada	Organização baseada em uma cadeia de comando clara, onde cada nível é subordinado ao nível superior.	Assegura ordem e responsabilidade dentro da organização.	Pode gerar rigidez e resistência a mudanças.

Características	Descrição	Efeitos Positivos	Efeitos Negativos
Regras e Procedimentos Formais	Conjunto de regulamentos e procedimentos que guiam as operações e decisões.	Garante imparcialidade e previsibilidade nas decisões.	Pode levar ao excesso de formalismo e à burocratização extrema.
Divisão de Trabalho	Especialização das funções, onde cada funcionário tem tarefas específicas e definidas.	Aumenta a eficiência e a competência técnica.	Pode resultar em fragmentação e perda de visão do todo.
Impersonalidade	Decisões são tomadas com base em regras e critérios objetivos, sem favoritismo ou considerações pessoais.	Garante tratamento igualitário e justiça nas decisões.	Pode causar desumanização e distanciamento no atendimento ao público.
Foco na Eficiência e na Racionalidade	Priorização da eficiência operacional e da aplicação racional dos recursos e procedimentos.	Promove o uso otimizado de recursos e a eficácia organizacional.	Pode sufocar a criatividade e a capacidade de inovação.
Documentação Extensa e Arquivamento	Manutenção de registros detalhados e documentação formal de todas as atividades e decisões administrativas.	Facilita o controle e a Transparência das ações administrativas.	Pode gerar excesso de papelório e burocratização desnecessária.
Estabilidade e Continuidade	Permanência das regras e estruturas ao longo do tempo, garantindo a continuidade das operações, independentemente das mudanças de pessoal ou governo.	Assegura a continuidade administrativa e a consistência nas ações.	Pode dificultar a adaptação rápida às mudanças e às novas demandas.
Orientação para o Procedimento e Conformidade	Ênfase no cumprimento rigoroso das regras e na adesão aos procedimentos estabelecidos.	Garante conformidade e uniformidade nas operações.	Pode resultar em superconformidade, formalismo e ineficiência.
Mecanismos de Controle e Avaliação	Implementação de sistemas de controle para monitorar o desempenho e garantir que os procedimentos sejam seguidos adequadamente.	Facilita a responsabilidade e a avaliação de desempenho.	Pode levar à auto-referencialidade e à centralização excessiva.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da categorização proposta por Chiavenato (2004) e por Merton (1966)

O modelo gerencial surge como uma tentativa de superar as limitações do burocrático, introduzindo princípios de eficiência e eficácia inspirados na administração empresarial e buscando uma estratégia para enfrentar a crise fiscal e proteger o patrimônio público contra práticas corruptas e de *rent-seeking*¹ (Cavalcante, 2024). O modelo gerencial, por sua vez, não substitui integralmente as estruturas burocráticas, mas sim complementá-las com mecanismos de avaliação de desempenho, planejamento estratégico e gestão orientada para resultados (Pinto, 2024). Este modelo reflete as exigências de uma sociedade mais complexa e diversificada, onde o Estado precisa ser não apenas um guardião da legalidade, mas também um promotor ativo do

¹ O termo *Rent Seeking* designa atividades econômicas e comportamentos que visam a obtenção de ganhos pelo setor privado por meio da manipulação de políticas governamentais e regulamentações, em vez de gerar atividades produtivas ou inovadoras.

bem-estar social (Pinto, 2024; Cavalcante, 2024; Perego, 2022), segue abaixo um quadro teórico com as principais características com base em Pereira (1996):

Tabela 6 - Principais características do gerencialismo

Característica	Descrição
Orientação para Resultados	Foco em metas e objetivos claros, com avaliação de desempenho baseada em resultados alcançados.
Eficiência e Eficácia	Priorização de práticas que busquem a maximização dos recursos disponíveis para atingir os melhores resultados possíveis.
Flexibilidade	Adaptação rápida a mudanças e novas demandas, evitando a rigidez excessiva típica da burocracia.
Descentralização	Transferência de autoridade e responsabilidade para níveis mais baixos da organização, promovendo autonomia decisória.
Transparência e Accountability	Compromisso com a abertura das informações governamentais e responsabilização dos gestores perante a sociedade.
Gestão Participativa	Envolvimento de diferentes atores sociais na tomada de decisões, promovendo a colaboração e o controle social.
Inovação	Estímulo à busca por soluções criativas e novas abordagens para problemas administrativos.
Planejamento Estratégico	Uso de planejamento de longo prazo para guiar as ações e garantir a sustentabilidade das políticas públicas.
Foco no Cliente/Cidadão	Atendimento às necessidades e expectativas dos cidadãos, vistos como "clientes" dos serviços públicos.
Competitividade e Mercado	Aplicação de conceitos de competitividade do setor privado na gestão pública, visando melhorar a qualidade dos serviços.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da categorização proposta por Pereira (1996).

No paradigma gerencialista, a Transparência para além da publicidade dos atos administrativos; trata-se, no plano teórico, segundo Campelo (2010), de um compromisso contínuo com a abertura das informações governamentais, possibilitando o controle social e a Participação ativa da sociedade na gestão pública. A lógica gerencial pressupõe que, ao tornar as ações do Estado acessíveis e compreensíveis, promove-se um ambiente de *accountability*, onde os gestores públicos são constantemente avaliados não apenas por seus pares, mas também pelos cidadãos. Essa abertura e exposição contínua das atividades do governo dissuadem práticas corruptas e fortalecem a confiança pública nas instituições, ao prever que as decisões sejam tomadas de maneira inclusiva e responsável. A Transparência, assim, não é apenas um princípio isolado, mas um elemento transversal que permeia e sustenta toda a estrutura gerencialista, buscando que a administração pública seja orientada pela eficiência e pelo interesse público, em consonância com os preceitos da Democracia.

Para melhor compreender a evolução dos modelos administrativos ao longo da história, apresenta-se a seguir uma linha do tempo que ilustra os principais marcos desse desenvolvimento:

Figura 2 - Linha histórica dos modelos administrativos



Fonte: Elaboração autoral com base em Pinto (2024)

Destaca-se que no percurso histórico brasileiro, há a presença de um mosaico complexo de práticas de gestão pública, onde o avanço da Transparência esteve constantemente em disputa com as forças que perpetuavam a opacidade e a apropriação privada do espaço público. A coexistência dos três modelos na prática administrativa contemporânea, entretanto, demonstra que o processo de modernização do Estado é contínuo e multifacetado, exigindo dos gestores públicos uma adaptação e superação das barreiras inerentes a cada um desses paradigmas. Nesse sentido, os avanços e retrocessos na administração da coisa pública, longe de serem eventos isolados, estão profundamente imbricados em uma série de fenômenos socioculturais que moldaram, simultaneamente, a estrutura institucional e a intersubjetividade que permeia a sociedade brasileira. Este entrelaçamento de fatores impacta tanto os agentes públicos quanto o conjunto dos cidadãos, revelando que qualquer análise do contexto legal-institucional que desconside as peculiaridades e especificidades da cultura brasileira incorre inevitavelmente em uma visão lacunosa e incompleta da realidade.

2.3.2. Os fenômenos socioculturais

No âmbito do patrimonialismo², a administração pública é profundamente enraizada na esfera privada do governante, que a trata como uma extensão de seus interesses pessoais. Segundo Barbi (1991), a Coroa operava sob um regime fechado, no qual a informação era monopólio de poucos, mantendo o povo distante de qualquer possibilidade de controle ou Participação. O sigilo era um instrumento de proteção do sistema monárquico, garantindo a continuidade do poder sem ameaças externas. Bendix (1986) e Weber (1994) complementam essa visão ao destacar que, no patrimonialismo, o governante confere poderes de maneira discricionária a seus funcionários, baseando-se na confiança pessoal, sem a necessidade de uma divisão

² Aqui diferente do mencionado no início do subcapítulo, trata-se de uma abordagem enquanto fenômeno socio-cultural que para além de uma instituição formal, trata-se de um fenômeno que influencia a cultura organizacional e a intersubjetividade.

expressa de funções. Os funcionários, por sua vez, tratam suas tarefas administrativas como uma extensão do serviço pessoal ao governante, agindo com a mesma arbitrariedade que lhes é concedida, desde que respeitem a tradição e os interesses do governante (Saraiva, 2019). Holanda (1969), por sua vez, argumenta que, no patrimonialismo, as funções públicas são percebidas como direitos pessoais dos funcionários, em contraste com o Estado burocrático, onde a especialização das funções e as garantias jurídicas aos cidadãos são priorizadas. Esse fenômeno reflete uma fusão entre o interesse pessoal e o exercício da autoridade, perpetuando uma estrutura onde a administração pública serve mais aos detentores do poder do que à sociedade. Rosenn (1998, p. 28) aponta a corrupção como fruto de uma herança portuguesa:

A tradição do “presentinho” continua até hoje. Para uma parte grande da população brasileira é inconcebível estabelecer qualquer relação social sem a mediação do presentinho. Em função do patronato incentivar os administradores coloniais a verem seus cargos como uma franchise para lucros pessoais, a história brasileira é abundante em narrativas de corrupção e desonestidade por parte dos funcionários portugueses. Cidadãos não podiam reivindicar direitos em um regime de patronato. Em vez de serviços públicos, os cidadãos buscavam favores do governo, os quais eram concedidos em bases pessoais e por vezes em troca de “outros favores”. Um resultado importante dessa formação colonial é que até hoje no Brasil há uma tendência a confundir o patrimônio público com o patrimônio privado.

O clientelismo, por outro lado, pode ser entendido como uma prática na qual recursos públicos são distribuídos em troca de apoio político, essa prática encontra profundas raízes históricas no patrimonialismo, em que o poder estatal é confundido com os interesses privados do governante. As relações clientelistas, ao sobreviverem e se adaptarem dentro de sistemas políticos modernos, acabam por enfraquecer a Democracia (Mastropaolo, 2020) e, conseqüentemente, a Transparência Pública. Isso ocorre porque essas práticas perpetuam a personalização do poder, desviando recursos públicos de seus objetivos institucionais e promovendo uma rede de lealdades pessoais, que é incompatível com os princípios de uma administração pública transparente e responsável. Na mesma linha de raciocínio, Heinen (2023) argumenta que o cordialismo é igualmente prejudicial em decorrência da utilização de afetividades como parâmetro de uma determinação ação.

No que se refere ao paternalismo, Rosenn (1998, p. 51) leciona que:

O paternalismo que emanava da monarquia portuguesa, da Igreja Católica e da família na sua forma patriarcal, ainda permeia a sociedade brasileira. O fenômeno se observa no complexo de “patrão” do Brasil tradicional. Em troca de fidelidade e serviços, o patrão, um membro da elite local, protege os interesses dos seus empregados, arrendatários e seguidores. O patrão faz o papel de protetor, intercedendo perante as autoridades quando qualquer membro do seu rebanho está com dificuldade. Esse aspecto do sistema patronal serve para personalizar e particularizar relações legais para a classe baixa.

O patrimonialismo, o clientelismo, o paternalismo, o cordialismo, o coronelismo e demais práticas congêneres, que em maior ou menor grau obscurecem ou distorcem o exercício

do poder, operam como fatores de desequilíbrio no campo político, democrático e administrativo. A sociedade democrática, concebida em sua forma ideal, pressupõe um ambiente livre de desigualdades arbitrárias e no qual o poder se manifesta de modo transparente e acessível, conforme já se argumentou.

Apresenta-se, a seguir, um quadro teórico sintético que compendia os fenômenos estudados, suas descrições, características distintivas e impactos na Administração Pública. Essa síntese foi construída com base em uma análise sistemática de um conjunto de autores, escolhidos para fornecer uma visão abrangente, ainda que necessariamente condensada, dos temas em questão. A adoção dessa sistemática impôs-se como método inevitável, dada a impossibilidade prática de abordar, com a devida minúcia, cada um dos fenômenos em sua totalidade.

Tabela 7 - Fenômenos socioculturais

Prática	Descrição	Características Principais	Impacto na Administração Pública
Patrimonialismo (Campante, 2003)	Sistema em que o poder político se confunde com a propriedade privada, onde bens públicos são tratados como privados pelos governantes.	Confusão entre público e privado; Nepotismo; Ausência de distinção entre a esfera pública e a privada	Desvio de recursos públicos; Corrupção institucionalizada; Desrespeito ao interesse coletivo
Clientelismo (Mastropaolo, 2020)	Relação de troca em que os favores políticos ou administrativos são trocados por apoio ou votos.	Troca de favores; Dependência entre o patrono e os "clientes"; Favorecimento pessoal em detrimento do interesse coletivo	Ineficiência administrativa; Enfraquecimento das instituições democráticas; Promoção de políticas públicas ineficazes
Paternalismo (Negro, 2004)	Prática de autoridade que se apresenta como benevolente, onde o governante ou líder toma decisões em nome dos subordinados, como se fossem incapazes.	Centralização de decisões; Subordinação dos beneficiados; Desconsideração da autonomia dos indivíduos	Diminuição da autonomia dos cidadãos; Dependência do poder central; Falta de responsabilização dos governados
Cordialismo (Avelino Filho, 1990)	Cultura política em que as relações pessoais e afetivas prevalecem sobre as regras impessoais e a meritocracia.	Personalismo; Preferência por relações pessoais; Ausência de distinção entre público e privado	Favorecimento de interesses pessoais; Falta de profissionalismo nas instituições; Fragilidade na aplicação de leis
Coronelismo (Carvalho, 1997)	Sistema de poder local dominado por "coronéis" (líderes locais) que controlam a política e o eleitorado.	Controle político local; Coerção e violência; Dependência econômica dos eleitores	Manutenção de elites políticas locais; Fraude eleitoral; Baixa representatividade democrática
Nepotismo (Modesto, 2012)	Prática de favorecer parentes e amigos em nomeações ou contratações para cargos públicos.	Nomeação de parentes; Ausência de critérios técnicos; Favorecimento em detrimento da competência	Ineficiência administrativa; Desmotivação dos servidores competentes; Fragilidade institucional
Mandonismo (Carvalho, 1997)	Prática de exercer poder autoritário de forma arbitrária, desconsiderando leis e normas institucionais.	Autoritarismo; Desrespeito às normas institucionais; Centralização do poder	Erosão da legalidade; Fragilidade do Estado de Direito; Concentração de poder e desrespeito à Democracia

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da revisão de literatura.

É razoável deduzir que, dado o caráter intrinsecamente incompatível dos fenômenos retromencionados com a ordem moral e normativa estabelecida, os agentes públicos que se engajam nessas práticas não poupam esforços para ocultá-las, procurando escapar às sanções correicionais que, em um sistema plenamente funcional, lhes seriam inevitáveis. Ao fazê-lo, contudo, não apenas perpetuam esses desvios, mas acrescentam uma nova camada de opacidade à administração pública, agravando ainda mais o déficit democrático, Schwarcz e Starling (2019) observam que o patrimonialismo e a corrupção têm sistematicamente pervertido a realidade, resultando em uma perniciosa duplicidade de infortúnios: a dilapidação do erário público e a erosão da confiança popular.

Na busca por superar os retromencionados fenômenos, a evolução do direito administrativo, especialmente no contexto contemporâneo, reflete uma mudança paradigmática, partindo de um modelo de administração pública autoritária para um modelo mais participativo e consensual (Marques Júnior, 2015). A superação do Estado absolutista e a ascensão do neoconstitucionalismo contribuíram para uma releitura dos princípios que orientam a administração pública. O autor aponta que, enquanto no regime absolutista não havia responsabilização do Estado ou de seus agentes, com a queda desse modelo, o povo passou a assumir o papel de agente transformador da realidade político-institucional, promovendo uma maior democratização das estruturas administrativas. Destaca-se que o neoconstitucionalismo remodelou o Estado de Direito, abrindo espaço para uma administração pública que respeita a legalidade e adota o princípio da juridicidade, que engloba um conceito mais amplo de atuação estatal, voltado para a consensualidade e a Participação cidadã. Como resultado, a ideia de consensualidade passou a ser incorporada ao direito administrativo, inicialmente como uma técnica administrativa e, posteriormente, como um mecanismo que fomenta a Transparência e o engajamento social nos processos decisórios da administração (Marques Júnior, 2015).

2.4. Governo Aberto e a Tríade: Participação, Integridade e Transparência

O cenário atual, tanto no Brasil quanto internacionalmente, marca uma nova era: a era da integridade (Carneiro e Lourenço, 2020). Nesse contexto, o Estado brasileiro tem demonstrado apoio e investimento em iniciativas de Governo Aberto, conceito difundido pela Parceria do Governo Aberto. Já no limiar do século XVIII, surgiram os primeiros debates em torno da abertura dos governos e do Estado, quando a Suécia implementa o que pode ser considerado o primeiro projeto de lei voltado ao acesso à informação. Em 1766, sob a égide da Lei de Liberdade de Imprensa, inaugura-se uma tradição de Transparência governamental, que se tornaria

um marco na história das instituições abertas (Roberts, 2006). Todavia, houve um hiato entre a promulgação da lei sueca e a expansão do debate para o restante do globo terrestre.

O uso contemporâneo do termo "Governo Aberto" tem uma origem que remonta à década de 1950 nos Estados Unidos, quando foi utilizado pela primeira vez no contexto da luta contra a opacidade governamental e a favor do direito à informação, culminando na criação do *Freedom of Information Act* (FOIA) na década de 1960. Contudo, ao longo do tempo, a expressão passou por uma transformação significativa, especialmente durante a administração de Barack Obama, onde o conceito foi ampliado para incluir Transparência, Participação e colaboração cidadã, muitas vezes vinculando-se automaticamente à ideia de "dados abertos". Essa evolução do termo gerou uma ambiguidade contemporânea, onde "Governo Aberto" pode denotar tanto a simples abertura de dados quanto uma filosofia mais ampla de engajamento e inovação democrática (Sampaio, 2014).

Para os propósitos desta dissertação, o termo "Governo Aberto" será utilizado para se referir à iniciativa *Open Government Partnership* (OGP), também conhecida como Parceria para Governo Aberto. A OGP, lançada em 2011, representa uma extensão da evolução do conceito, enfocando na implementação de compromissos para promover a Transparência, a Participação cidadã e a *accountability* entre os governos participantes. Essa parceria global busca fortalecer a capacidade dos governos de responder às demandas da sociedade e fomentar um ambiente de colaboração e inovação por meio da abertura de dados e do engajamento cívico. Portanto, ao longo desta análise, "Governo Aberto" será sinônimo dos princípios e práticas estabelecidos pela OGP.

2.4.1. A Parceria para o Governo Aberto

A semente embrionária da Parceria para o Governo Aberto foi plantada pelo ex-presidente estadunidense Barack Obama. Na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2010, no discurso o ex-presidente Obama (2009, online) disse:

Em todas as partes do mundo, vemos a promessa da inovação para tornar o governo mais aberto e responsável. E quando nos reunirmos aqui novamente no próximo ano, devemos trazer **compromissos específicos para promover a Transparência; combater a corrupção; incentivar o engajamento cívico; e aproveitar as novas tecnologias para que possamos fortalecer a base da liberdade em nossos próprios países**, ao mesmo tempo em que cumprimos ideais que podem iluminar o mundo. [Tradução livre. Grifou-se].

Destaca-se que o discurso não teve efeitos meramente retóricos, o chamado incorporou-se à agenda política internacional dos Estados Unidos. Em 2011, a Casa Branca convidou países

para que os enunciados fossem materializados em compromissos e diretrizes específicas³. A Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP), estabelecida em setembro de 2011, representa uma das manifestações mais contemporâneas e significativas de um movimento global em prol da Transparência, da Participação cívica e da responsabilidade governamental. Inspirada em princípios consagrados em documentos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*Open Government Declaration*, 2024), a OGP visa promover uma governança aberta, transparente e responsiva, refletindo a crescente demanda global por uma maior interação entre governos e cidadãos (*Open Government Declaration*, 2024).

O conceito de Governo Aberto é uma transformação paradigmática na forma como se concebe a Administração Pública. Não se trata apenas de uma reorientação técnica, mas de uma mudança na cultura de governança, que busca estabelecer uma relação mais estreita e cooperativa entre o governo e a sociedade. Essa nova abordagem está alicerçada em princípios fundamentais como a Transparência, a responsabilidade, a responsividade e a Participação cidadã (Controladoria Geral da União, 2024), os quais não apenas moldam, mas também legitimam as ações governamentais em um contexto democrático.

Sob o ponto de vista jurídico, a Parceria para o Governo Aberto pode ser classificada como um acordo internacional do tipo declaração, conforme a definição de Mello (2001, p. 200), "é um tratado que cria princípios gerais, mas não gera compromissos para os sujeitos de direito internacional". Esse tipo de acordo estabelece princípios e diretrizes gerais que orientam práticas e políticas, mas não possui a força vinculativa típica de tratados, limitando-se a orientar a adesão voluntária e a colaboração entre os participantes.

No estágio atual da declaração do Governo Aberto, há 75 signatários, dentre eles: África do Sul, Finlândia, Moldávia, Albânia, Gana, Mongólia, Argentina, Geórgia, Montenegro, Armênia, Grécia, Noruega, Austrália, Guatemala, Nova Zelândia, Azerbaijão, Holanda, Panamá, Brasil, Honduras, Paraguai, Bulgária, Hungria, Peru, Canadá, Indonésia, Quênia, Chile, Inglaterra, República Tcheca, Colômbia, Irlanda, República Dominicana, Coreia do Sul, Israel, Romênia, Costa Rica, Itália, Sérvia, Croácia, Jordânia, Serra Leoa, Dinamarca, Letônia, Suécia, El Salvador, Libéria, Tanzânia, Eslováquia, Lituânia, Trinidad e Tobago, Espanha, Macedônia, Tunísia, Estados Unidos, Malavi, Turquia, Estônia, Malta, Ucrânia, Filipinas, México e Uruguai.

A Declaração instiga os Estados a romper com as estruturas tradicionais de opacidade

³ Informação obtida por meio de requerimento de acesso à informação junto à Controladoria Geral da União.

que historicamente caracterizaram as administrações públicas. No contexto desta iniciativa, a abertura do governo não é um fim em si mesma, mas um meio de reforçar a legitimidade das instituições políticas, promovendo uma relação dialógica entre governantes e governados, na qual a Transparência atua como catalisador para a confiança pública. A Declaração de Governo Aberto, documento fundador da OGP, sublinha o reconhecimento, por parte dos estados membros, de que a Transparência e a abertura são componentes indissociáveis da boa governança. Este reconhecimento é relevante num cenário internacional em que as demandas por maior Participação cívica e controle sobre os atos governamentais se intensificam. A Declaração, em essência, demonstra que a abertura e a responsabilidade são vistas como práticas desejáveis e como obrigações éticas e políticas dos governos que pretendem ser democráticos (*Open Government Declaration*, 2024).

A Declaração, no entanto, não ignora as dificuldades inerentes à implementação de um Governo Aberto. A Declaração reconhece a diversidade dos contextos, admitindo que os países estão em diferentes estágios de desenvolvimento em suas práticas de Transparência e Participação. Esta flexibilidade na abordagem é necessária para a eficácia da OGP, uma vez que permite que os compromissos assumidos sejam moldados de acordo com as realidades locais, evitando, assim, a imposição de modelos uniformes que poderiam ser ineficazes ou inadequados. Por outro lado, o compromisso com a integridade profissional e a luta contra a corrupção, assim como expresso na Declaração, revelam a intenção da OGP de abordar um dos maiores obstáculos à governança democrática: a corrupção sistêmica. A promoção de altos padrões éticos e a implementação de mecanismos de combate à corrupção são vistos como medidas para assegurar que a abertura governamental não se limite à retórica, mas se traduza em práticas concretas que reforcem a confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Também é conferida ênfase à utilização de novas tecnologias para promover a abertura e a responsabilização. Este foco reflete a compreensão de que, em um mundo cada vez mais digitalizado, as tecnologias de informação e comunicação podem desempenhar função na facilitação do acesso à informação, na promoção da Participação cívica e na melhoria da Transparência governamental, possibilidade essa que já havia sido cogitada por Bonavides (2016. P. 571). Contudo, nota-se que a tecnologia, conforme sublinhado na Declaração, deve ser vista como uma ferramenta complementar, e não como um substituto para o compromisso contínuo com a clareza, a utilidade e a usabilidade das informações fornecidas pelos governos.

Ao promover uma cultura global de Governo Aberto, reforça-se a ideia de que a Transparência e a Participação são valores universais que transcendem fronteiras nacionais e culturais. A Parceria, assim, busca fortalecer as práticas de governança dentro de cada país membro

e atua como um agente de difusão de boas práticas em nível global, incentivando uma emulação saudável entre as nações e contribuindo para a construção de um ambiente internacional justo e democrático (*Open Government Declaration, 2024*).

Embora o Governo Aberto ofereça uma série de potenciais benefícios, como mencionado, a implementação prática dessas iniciativas enfrenta entraves. Kitchin (2014) identifica quatro críticas principais, destacando a sustentabilidade financeira, a qual muitas vezes é negligenciada pelas agências governamentais, que relutam em arcar com os custos técnicos associados à produção e manutenção dos dados abertos. Além disso, existe a preocupação de que os dados abertos tendam a empoderar aqueles que já possuem acesso e conhecimentos técnicos, criando uma forma de exclusão digital, onde apenas grupos privilegiados conseguem transformar essas informações em valor real. A utilidade e a usabilidade desses dados também são questionáveis, dado que muitos conjuntos de dados não possuem a qualidade necessária para serem reaproveitados. Por fim, Kitchin aponta que os dados abertos frequentemente beneficiam mais as empresas do que o público em geral, uma vez que essas corporações podem utilizar os dados gratuitamente, economizando recursos que seriam empregados em sua obtenção e organização. Essas críticas são complementadas pelas observações de Fung e Weil (2010), que alertam para os perigos da Transparência excessiva, a qual pode comprometer a segurança e a privacidade, além de não necessariamente aumentar a confiança da população nos governos.

A Transparência, como diretriz do Governo Aberto, advoga que se deve assegurar que cidadãos e outros atores não governamentais estejam informados e incluídos nos processos decisórios e nas arenas de formulação de políticas. Como já amplamente discutido, a Transparência vai além da divulgação de informações; ela deve ser ativa, direta, efetiva e oportuna, garantindo que os dados sejam acessíveis, compreensíveis e úteis (Oliveira e Ckagnazaroff, 2023). Essa prática não se limita à divulgação passiva de informações, mas envolve a promoção de um ambiente em que a informação seja multidirecional e cumpra tanto funções normativas quanto instrumentais. Entende-se que deve haver uma postura proativa do governo em relação à sociedade, onde dados sobre atos, decisões, recursos e outras informações relevantes são compartilhados de maneira clara e direta (Controladoria Geral da União, 2024).

Ao atender às dimensões institucional, política, fiscal, operacional e processual, a Transparência se torna um elemento para o controle social, a *accountability* e a integridade pública. Embora a Transparência, por si só, não defina um Governo Aberto, ela é o primeiro passo para permitir que os cidadãos participem na tomada de decisões e que outros atores possam colaborar efetivamente na melhoria dos serviços públicos (Controladoria Geral da União, 2024).

Além da Transparência, a responsabilidade e a responsividade, englobando o conceito

de *accountability*, constituem outro eixo do Governo Aberto. O governo responsável é aquele que não apenas assume as consequências de seus atos, mas também responde de forma ágil e adequada às demandas da população e isso implica em uma capacidade de prestar contas e de explicar as decisões tomadas, sempre com a intenção de satisfazer as expectativas dos cidadãos (Controladoria Geral da União, 2024). A responsividade, por sua vez, refere-se à habilidade do governo em adaptar-se rapidamente às necessidades emergentes, demonstrando uma agilidade necessária em contextos de mudança social e política.

A integridade pública, por sua vez, é conceituada como um ideal moral substancial que abarca diversos aspectos, como consistência, coerência, permissibilidade, louvabilidade, confiabilidade e virtude no desempenho das atividades públicas. Esse conceito implica que os agentes públicos devem operar dentro dos limites de sua autoridade legítima e honrar os compromissos assumidos com as partes interessadas (Heywood e Kirby, 2020). Essa definição contrasta com a mera retórica anticorrupção, que muitas vezes se restringe a discursos e políticas voltadas apenas para a prevenção da corrupção, deixando de lado a abordagem ampla da integridade pública. Enquanto a integridade pública engloba um conjunto de valores e comportamentos éticos a serem seguidos pelos agentes públicos, a retórica anticorrupção tende a focar apenas na eliminação dos atos corruptos, sem necessariamente promover uma cultura de integridade profunda dentro das instituições públicas.

No contexto de Governo Aberto, a colaboração é entendida como um processo dinâmico em que atores independentes, sejam públicos ou privados, interagem por meio de negociações formais e informais para criar regras e estruturas que governam suas relações e a tomada de decisões sobre questões de interesse comum (Thomson e Perry, 2006). Essa interação é necessária para alcançar resultados mais eficazes na execução de atividades que, se realizadas individualmente pelo governo, poderiam ser menos eficientes ou mesmo inviáveis (Cruz-Rubio, 2015). Em um Governo Aberto, a colaboração deve transcender parcerias baseadas em concessões ou terceirizações, exigindo compartilhamento de recursos e responsabilidades, sempre com foco no interesse público (Oliveira e Ckagnazaroff, 2023). No entanto, é necessário que os governos estejam atentos às motivações dos atores envolvidos, uma vez que a colaboração também pode ser usada para evitar a *accountability*, delegando funções públicas importantes a atores privados que não estão submetidos às mesmas regras de Transparência.

No cerne do conceito de Governo Aberto reside também a Participação cidadã, que se configura como um dos pilares de uma governança democrática. A Participação no Governo Aberto não é reduzida a meras consultas formais ou à interação superficial entre o Estado e seus cidadãos. Conforme delineado por Oliveira e Ckagnazaroff (2023), deve ser direta, ativa e

substancial, possibilitando que os cidadãos expressem suas opiniões e influenciem no processo decisório. Robertson, Bertot e Nahon (2013) destacam a necessidade de iniciativas que promovam a Transparência e a governança participativa, enquanto Ruesch, Basedow e Korte (2012) sublinham a criação de espaços de interação multimídia como vias para fortalecer esse engajamento. Em última instância, a verdadeira Participação cidadã no Governo Aberto exige a abertura de canais de diálogo que transcendam as formalidades e que, efetivamente, permitam aos cidadãos exercerem seu papel de protagonistas na construção de políticas públicas, contribuindo para a legitimidade das decisões (Oliveira e Ckagnazaroff, 2023).

2.4.2. O Governo Aberto no Brasil: a implementação e a influência da OCDE

Cada país que se integra à Parceria para o Governo Aberto é instado a elaborar um plano de ação fundamentado em medidas que visem a efetivação dos princípios norteadores do Governo Aberto, a saber: Participação cidadã, Transparência, responsabilidade e responsividade. Conforme estabelecido pela *Open Government Partnership*, esse processo deve necessariamente incluir a sociedade civil, tanto na fase de elaboração quanto nas etapas de implementação e avaliação dessas políticas, buscando uma colaboração mútua entre o Estado e os cidadãos na promoção de um governo aberto e acessível. No contexto específico brasileiro, Machado e Marchezine (2016) apontam alguns erros na implementação que incluem: (I) a não alteração do CIGA, que limita a Participação equitativa da sociedade civil; (II) fragilidades institucionais e políticas, como adiamentos de reuniões e desistências de OSCs devido a mudanças administrativas; e (III) a baixa divulgação e articulação com outros setores.

A inserção do Brasil na agenda de Governo Aberto ocorre em um contexto de ampliação dos mecanismos de Transparência e Participação, em especial após sua adesão à Parceria para Governo Aberto (OGP) em 2011. Desde então, os planos de ação desenvolvidos em âmbito nacional têm buscado integrar práticas que assegurem uma maior abertura governamental, apoiadas pelos princípios de integridade, Transparência, Participação e *accountability*. Essa agenda nacional não se desenvolve de forma isolada, pois reflete influências diretas de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem se consolidado como uma referência global na promoção de boas práticas de governança e inovação no setor público.

A governança, como conceito e prática, ocupa um lugar central no debate contemporâneo sobre a administração pública e a gestão de políticas públicas, o Governo Aberto é considerado como um modelo de governança para a OCDE. Esse conceito não se limita a um conjunto de regras e procedimentos formais, mas abrange uma abordagem ampla, que visa orientar

as ações de instituições e agentes públicos em direção ao bem comum. Nesse sentido, governança implica não apenas na gestão eficiente dos recursos, mas também na criação de mecanismos que assegurem a Transparência, a Participação cidadã e a responsabilidade na condução dos assuntos públicos (Vieira, 2019). Peters (2013) observa que a raiz da palavra "governança" vem de um vocábulo grego que significa "direção", destacando que seu significado envolve a orientação da economia e da sociedade rumo a objetivos coletivos. O processo de governança envolve tanto a identificação de metas quanto a definição dos meios para alcançá-las. Embora os princípios teóricos da governança sejam bem estabelecidos na ciência política e na administração pública, a sua aplicação prática permanece desafiadora, dada a complexidade das dinâmicas institucionais e sociais.

A complexidade da governança, portanto, reside na sua implementação prática. Apesar da clareza teórica sobre seus objetivos e mecanismos, a efetivação desses princípios enfrenta desafios que vão desde a coordenação interinstitucional até a articulação de interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes. Nesse sentido, a governança requer mais do que conhecimento técnico; exige uma capacidade adaptativa dos gestores públicos, que devem navegar por realidades políticas, sociais e econômicas intrincadas, sempre com o propósito de alcançar os objetivos coletivos estabelecidos.

Um dos elementos na relação entre o Brasil e a OCDE em termos de Governo Aberto foi a criação da Rede sobre Governo Aberto e Inovador na América Latina e Caribe. Lançada em 2015, durante a Cúpula Global da OGP no México, essa rede permitiu que o Brasil, junto com outros países da região, participasse de discussões sobre reformas do setor público orientadas pelos valores da Transparência, Participação social e inovação. A partir dessa Participação ativa, o Brasil foi copresidente da rede, ao lado da Colômbia, desde 2018, e desempenhou um relevante papel na promoção de diálogos e intercâmbio de boas práticas em toda a América Latina (CGU, 2023).

O *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda* (2024) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) está organizada de maneira sequencial e temática, mostrando certo grau de aprofundamento. O primeiro capítulo, Avaliação e Recomendações, fornece uma visão geral da análise e das principais orientações para fortalecer as iniciativas de Governo Aberto no país. O segundo capítulo contextualiza a agenda brasileira, inserindo-a no panorama cultural, histórico e político do Brasil, além de detalhar a metodologia utilizada pela OCDE. O terceiro capítulo aborda o ambiente legal e institucional para o Governo Aberto no Brasil, recomendando a criação de uma estratégia federal integrada. Segue-se o quarto capítulo, que enfoca nos mecanismos de governança,

sugerindo a criação de um Conselho Nacional de Governo Aberto. O quinto capítulo trata do papel do espaço cívico como facilitador das políticas de abertura, seguido do sexto, que analisa a Participação cidadã e oferece recomendações para ampliar seu impacto. O sétimo capítulo examina a Transparência como um dos pilares do Governo Aberto, com destaque para a Lei de Acesso à Informação. O oitavo capítulo aborda a responsabilização e a estrutura institucional para garantir um governo responsivo, e o nono encerra a análise com enfoque em dados governamentais, avaliando seu uso e propondo próximos passos para avançar nessa área.

Ao longo dos capítulos do relatório da OCDE (2024), são feitas diversas recomendações de caráter prático com o objetivo de concretizar as diretrizes de cada eixo abordado, evidenciando o grande interesse da organização em promover e fortalecer as práticas de Governo Aberto no Brasil. Essas recomendações buscam aprimorar a Transparência e a Participação cidadã, bem como consolidar uma cultura de integridade e *accountability* nas instituições públicas.

Dado que os objetivos desta dissertação se concentram na análise da Transparência e da Participação, busca-se apresentar, ainda que de forma não exaustiva, as contribuições e recomendações oferecidas pela OCDE nessas duas esferas. A intenção é destacar os principais apontamentos da organização em relação ao fortalecimento das práticas de Governo Aberto, especialmente no contexto brasileiro, evidenciando como a OCDE enxerga a Transparência e a Participação cidadã como pilares para o desenvolvimento de uma governança inclusiva e efetiva. Assim, a exposição das diretrizes internacionais fornece uma base comparativa importante para a reflexão crítica sobre os avanços e desafios do Brasil nessas áreas.

A análise das recomendações da OCDE (2024), no eixo Participação, apresenta um conjunto de medidas voltadas à criação de uma estrutura institucional eficiente e coerente para a Participação cidadã e das partes interessadas. A OCDE sugere a construção de uma definição unificada de Participação, capaz de harmonizar a prática em todas as instituições federais, distinguindo a Participação cidadã, voltada ao engajamento social, da Participação eleitoral, vinculada ao exercício de direitos políticos formais. Nesse sentido, a criação de um marco jurídico integrado que compile as disposições já existentes sobre Participação é vista como um mecanismo para garantir a implementação das políticas participativas, oferecendo uma base normativa clara e acessível.

A OCDE (2024) propõe que esse marco possa ser incorporado à revisão do Decreto 10.160/2019 ou, alternativamente, por meio da criação de uma legislação específica sobre Participação, oferecendo diferentes graus de impacto conforme sua configuração. Outro ponto relevante é a recomendação de uma política nacional que organize e racionalize a Participação em todas as esferas governamentais. Essa política, para além de fomentar uma visão integrada,

deve estabelecer metas concretas e mensuráveis, de modo a viabilizar sua execução. A OCDE aponta, ainda, para a necessidade de reforçar o diálogo interinstitucional e garantir que as diversas agendas setoriais estejam alinhadas com os objetivos de Governo Aberto.

No âmbito operacional, a recomendação de fortalecer os processos participativos existentes busca promover a inclusão das partes interessadas em todas as fases do ciclo político, com especial atenção para as etapas de implementação e avaliação. Essa medida reflete uma tentativa de ampliar o escopo da Participação para além da simples consulta, incentivando práticas como a cocriação, o orçamento participativo e o uso de metodologias digitais. A plataforma "Participa Mais Brasil", por exemplo, é citada como um modelo centralizador que, se disseminado e integrado a outras iniciativas, pode promover consistência nas práticas participativas.

A OCDE (2024) também destaca a importância de um mapeamento detalhado dos Conselhos e Conferências, visando à sua otimização. A partir desse diagnóstico, seria possível realizar uma reforma desses órgãos, tornando-os mais representativos e eficientes, e promovendo maior interação com a sociedade civil. Essa proposta se alinha à ideia de que a Transparência e a inclusão dependem da qualidade dos processos participativos, os quais devem ser abertos, acessíveis e bem estruturados. Ademais, sugere-se que mecanismos inovadores, como a seleção por loteria cívica e a integração de plataformas digitais de consulta e votação, sejam experimentados, especialmente no nível municipal, como forma de ampliar a diversidade dos participantes. Vê-se com cautela essa sugestão, uma vez que a pretexto de racionalizar as estruturas, o Governo Jair Bolsonaro extinguiu diversos mecanismos participativos durante sua gestão.

A OCDE indica que, para alcançar o impacto desejado na Participação, é necessário garantir recursos dedicados à implementação das políticas participativas. A criação de campanhas educativas voltadas à cidadania e a elaboração de diretrizes de comunicação pública são necessárias para o fortalecimento do engajamento cívico, especialmente entre grupos sub-representados. A inclusão da proteção do espaço cívico na agenda participativa, juntamente com o apoio ao desenvolvimento de práticas democráticas deliberativas, é uma estratégia para consolidar a posição do Brasil como um inovador no campo da governança democrática.

No que se refere à Transparência Pública, as recomendações da OCDE (2022) apresentam um caminho para o fortalecimento das estruturas de governança no Brasil, refletindo uma tendência global em direção à maior abertura e responsabilidade dos governos. Em primeiro lugar, a OCDE propõe o fortalecimento das estruturas legais, políticas e institucionais já existentes para a Transparência. Essa recomendação é pertinente, visto que a criação de uma Política de Transparência integrada pode proporcionar uma visão coesa e abrangente sobre as normas e práticas que regem o acesso à informação. A proposta de consolidar o acesso à informação,

dados abertos e outros elementos relacionados em um único dispositivo é um passo para a eliminação da fragmentação normativa, que muitas vezes confunde tanto as instituições quanto os cidadãos. No entanto, a integração da Política de Transparência à Estratégia de Governo Aberto deve ser vista com cautela. Embora a sinergia entre essas agendas possa impulsionar a Participação cidadã e o controle social, é fundamental que essa integração não se torne uma mera formalidade. As campanhas de conscientização para transformar a cultura de controle em uma cultura de Transparência devem ser profundas e contínuas, não apenas eventos pontuais, mas sim parte de um esforço sistemático para mudar a cultura estatal.

A sugestão de utilização do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção também merece atenção. A ampliação da representatividade das partes interessadas no processo de elaboração, implementação e monitoramento da agenda de Transparência é necessária para evitar que esses conselhos se tornem espaços apenas para a discussão entre os mesmos atores, sem rotatividade e ampliação. Uma representatividade mais ampla poderia resultar em uma abordagem inclusiva e efetiva, refletindo as reais necessidades e preocupações da sociedade civil (OCDE, 2022). A recomendação de assegurar que o amplo acesso à informação seja efetivamente implementado em todos os níveis e ramos do governo é fundamental, e é frequentemente pautado pelas OSCs. No que tange à divulgação proativa de informações, a OCDE sugere a criação do Observatório da Transparência, um instrumento que poderia ajudar a enfrentar os desafios da implementação desigual das normas. Contudo, a criação desse observatório deve ser acompanhada de treinamentos e conscientização, tendo em vista que a mera existência de ferramentas não garante sua utilização efetiva. A proposta de um portal centralizado que mapeie as informações divulgadas é pertinente, mas deve ser executada com atenção à usabilidade e acessibilidade, garantindo que todos os cidadãos possam encontrar as informações que buscam.

Quanto à divulgação passiva, a OCDE (2022) ressalta a importância da proteção da identidade dos solicitantes, uma medida que deve ser implementada de forma abrangente, com treinamento adequado para os servidores públicos. A inclusão de cláusulas de anonimato é um avanço que poderia facilitar o acesso à informação e aumentar a confiança do público no sistema⁴. Também é apontada a necessidade do fortalecimento das capacidades de supervisão, com

⁴ Nesse sentido, o STF tem o seguinte entendimento em relação aos procedimentos correicionais: EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ANONIMATO – VEDAÇÃO IMPOSTA PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 5º, IV, “in fine”) – COMPREENSÃO DO DIREITO À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO – DELAÇÃO ANÔNIMA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE SATISFEITOS OS REQUISITOS QUE A AUTORIZAM – DOUTRINA – PRECEDENTES – RECUSA ESTATAL EM RECEBER PEÇAS CONSUBSTANCIADORAS DE DENÚNCIA ANÔNIMA, PORQUE AUSENTES AS CONDIÇÕES DE SUA ADMISSIBILIDADE – LEGITIMIDADE DESSE PROCEDIMENTO – RESOLUÇÃO CNJ Nº 103/2010 (ART. 7º, III) – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS

aumento de recursos humanos e financeiros, este que é um ponto crítico. A criação de uma força-tarefa entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF) pode representar um avanço na fiscalização e na promoção da Transparência.

Em suma, considera-se que as recomendações da OCDE são um convite à reflexão sobre a Transparência Pública no Brasil. Para que essas diretrizes se traduzam em ações concretas, é necessário um compromisso por parte das autoridades e uma mobilização da sociedade civil, que juntas possam construir um ambiente transparente, participativo e responsivo às demandas da população. Por outro lado, é necessário observar que, apesar dessa estreita colaboração, o Brasil ainda não é membro pleno da OCDE. Isso impõe certas limitações à implementação das recomendações feitas pela organização, que muitas vezes são vistas como ideais a serem alcançados, mas não como obrigações vinculantes. A adesão formal à OCDE poderia contribuir com o compromisso brasileiro com essas práticas, mas também demandaria ajustes nas estruturas jurídicas e políticas do país, o que levanta questões sobre a capacidade institucional para absorver e aplicar, de forma efetiva, todas as recomendações.

Ao longo dos anos, as interações entre o Brasil e a OCDE têm gerado frutos para a Agenda de Governo Aberto, todavia, o desafio reside na criação de uma cultura política que efetivamente incorpore a Participação cidadã como parte do processo decisório, e não apenas como um apêndice formal para legitimar políticas previamente estabelecidas. A influência da OCDE, nesse sentido, serve como um norte, mas a realidade brasileira impõe a necessidade de adaptações cuidadosas que levem em consideração as especificidades culturais, políticas e institucionais do país. Portanto, a implementação do Governo Aberto no Brasil, sob a influência da OCDE, reflete uma série de avanços importantes, mas também revela desafios estruturais

FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA – PRECEDENTE (PLENO) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 85, §§ 2º E 3º DO CPC – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. PERSECUÇÃO ADMINISTRATIVO-DISCIPLINAR E DELAÇÃO ANÔNIMA – As autoridades públicas não podem iniciar qualquer medida de persecução administrativo-disciplinar (ou mesmo de natureza penal) cujo único suporte informativo apoie-se em peças apócrifas ou em escritos anônimos. É por essa razão que escritos anônimos não autorizam, desde que isoladamente considerados, a imediata instauração de “persecutio criminis” ou de procedimentos de caráter administrativo-disciplinar. – **Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima, adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discrição”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude disciplinar e/ou penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da concernente persecução, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas.** – Reveste-se de legitimidade jurídica a recusa do órgão estatal em não receber peças apócrifas ou “reclamações ou denúncias anônimas”, para efeito de instauração de procedimento de índole administrativo-disciplinar e/ou de caráter penal (Resolução CNJ nº 103/2010, art. 7º, inciso III), quando ausentes as condições mínimas de sua admissibilidade. (RE 1193343 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 29-11-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-275 DIVULG 11-12-2019 PUBLIC 12-12-2019)

que precisam ser superados para consolidar a agenda de abertura governamental em sua plenitude. A capacidade do Brasil em transformar essas diretrizes em políticas de impacto depende não apenas de sua adesão às recomendações internacionais, mas também de sua disposição em construir um diálogo mais profundo e contínuo entre governo e sociedade.

A adoção das diretrizes da OCDE, entretanto, não pode ocorrer de forma acrítica ou descontextualizada. A contribuição internacional, embora colabore em termos de compartilhamento de boas práticas, precisa ser balanceada com uma construção de políticas públicas que leve em consideração as especificidades culturais, sociais e territoriais do Brasil. Um modelo de Governo Aberto adaptado às necessidades brasileiras deve priorizar a inclusão de atores nacionais — governos locais, organizações da sociedade civil e cidadãos —, que detêm um conhecimento profundo sobre as particularidades e desafios enfrentados em um país de dimensões continentais. Assim, a dependência excessiva de paradigmas externos pode gerar políticas desconectadas da realidade local, prejudicando sua efetividade. A construção de um Governo Aberto no Brasil, portanto, requer uma articulação que valorize os saberes e práticas locais, ao mesmo tempo em que utiliza a colaboração internacional como referência e não como imposição, conforme se observa das orientações do STF, STJ e CGU em diálogo com a OCDE.

3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: A PRESENÇA CONSTITUCIONAL E O REFLEXO NO PLANO INFRACONSTITUCIONAL

Antes de adentrar especificamente na constitucionalização da Transparência e da publicidade, é necessário situar o contexto sociopolítico brasileiro que precedeu a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. A Constituinte foi realizada em um momento de grande ebulição política, após a ditadura militar, período em que o exercício do poder foi usurpado dos cidadãos. Nesse cenário, a sociedade organizada clamava pela inclusão do máximo de direitos e garantias fundamentais para o pleno exercício dos direitos civis, sociais e políticos. Conforme apontam Barrientos-Parra e Lunardi (2020), a Assembleia Constituinte permitiu, pela primeira vez, Participação popular no processo de elaboração constitucional, refletindo o desejo de ampliação democrática. Segundo Perlatto (2019), embora o constituinte tenha mantido contornos conservadores, seu direcionamento foi majoritariamente progressista, abrindo espaço para transformações que levariam a uma sociedade mais igualitária.

A Constituição de 1988, de forma programática, previu o ideal de um Estado justo e democrático, capaz de assegurar condições igualitárias para os diferentes estratos e grupos sociais. O Poder Constituinte empenhou-se em consolidar uma estrutura normativa com o objetivo de reduzir a instabilidade fática por meio de uma estabilidade normativa democrática (Agra, 2009). Nesse contexto, introduziu-se um conjunto de normas procedimentais voltadas à regulação dos processos de decisão política e administrativa (Moraes, 2009), marcando a transição de uma Administração Pública autocrática para um modelo permeado por dispositivos que garantem maior democraticidade. Os dispositivos abrangem tanto a participação quanto os direitos necessários ao seu exercício, destacando o princípio da publicidade como um dos fundamentos da gestão pública. Esse movimento constitucional também consagrou o direito à informação como um direito fundamental, além de prever normas dispersas voltadas à Transparência Pública em diferentes esferas. Como resultado, uma intensa produção normativa infraconstitucional culminou em legislações, como a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público e a Lei de Responsabilidade Fiscal, todas direcionadas à promoção da Transparência.

De igual modo, após o advento da Constituição de 1988, o Brasil aderiu a tratados internacionais sobre direitos humanos reforçou o direito à liberdade de expressão e o acesso à informação. O país ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) de 1966, por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, cujo art. 19 detalha o direito à liberdade de expressão, incluindo a liberdade de procurar, receber e difundir informações de qualquer natureza, sem limitações de fronteiras, verbalmente, por escrito, em forma impressa ou por

outros meios. De modo semelhante, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, também assegura, em seu art. 13, o direito à liberdade de pensamento e expressão, abrangendo a liberdade de procurar, receber e difundir informações sem restrições geográficas.

Nesse contexto, Molinaro e Sarlet (2014) destacam que o direito de acesso à informação em relação ao poder público é uma extensão direta da liberdade de expressão e comunicação. Os autores ressaltam que essa liberdade, consagrada pelo constitucionalismo brasileiro, transcende o plano político, adquirindo uma dimensão jurídica que confere aos cidadãos um direito subjetivo público. Além disso, os autores sublinham que o direito à informação não deve ser confundido com o direito de acesso à informação, embora ambos estejam interligados, especialmente no que tange à informação em posse do poder público. É argumentado que o direito à informação, ao se transformar em um "direito-dever", reforça a ideia de que a informação não é apenas um elemento disponível ao público, mas uma obrigação dos emissores, vinculada à promoção da Transparência e à garantia de um Governo Aberto.

A esse respeito, o direito à informação pública é informado por princípios internacionalmente aceitos, como o da divulgação máxima, que orienta que a legislação sobre liberdade de informação deve buscar sempre o máximo de Transparência. Outros princípios relevantes incluem a obrigação dos órgãos públicos de publicar informações essenciais, a promoção ativa de um Governo Aberto e a limitação clara e precisa das exceções, sujeitas a rigorosos testes de dano e interesse público (Molinaro e Sarlet, 2012). Esses princípios, ao longo da evolução do direito de acesso à informação, foram fundamentais para consolidar a Democracia e garantir a efetividade dos demais direitos. Assim, o contexto político de redemocratização e o clamor social por uma maior Participação e controle dos atos públicos foram fundamentais para moldar os princípios constitucionais de Transparência e publicidade. A seguir, aborda-se a forma como esses valores foram incorporados ao Texto Constitucional e o reflexo dessa constitucionalização no desenvolvimento normativo infraconstitucional.

3.1. A Constitucionalização da Publicidade e da Transparência

A base constitucional para o direito de acesso à informação está amplamente distribuída no texto da Constituição de 1988, especialmente no rol de direitos fundamentais previsto no art. 5º, em seus incisos IV, XIV, XXXIII, XXXIV, “b” e LX. Esses dispositivos oferecem uma proteção tanto na esfera individual quanto coletiva do direito à informação (Souza, 2012). Inicialmente, observa-se a dimensão individual desse direito no art. 5º, IV, que garante a livre manifestação de pensamento, aspecto central da autodeterminação informativa. Por outro lado,

a dimensão coletiva é claramente expressa nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º e no art. 220, que asseguram a Transparência como um direito coletivo de acesso à informação. Além disso, a proteção processual e material da intimidade e dos dados pessoais, que por vezes pode conflitar com o direito de acesso à informação, está prevista nos incisos X, XII, XXXIV, “b”, LX e LXXII do art. 5º, com ênfase na autodeterminação informativa e na tutela de dados pessoais. Conforme destacado por Souza (2012), o direito de acesso à informação no âmbito da administração pública está assegurado no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, enquanto no Poder Judiciário esse direito é protegido pelo art. 93, IX, da Constituição.

3.1.1. A Inserção do Direito à Transparência no Texto Constitucional

No Brasil, desde a sua independência, o direito à informação esteve presente em quase todas as Constituições pós República, embora a efetividade tenha sido prejudicada pela falta de implementação social, como apontado por Sarmiento (2018). O autor aponta que em períodos autoritários, a censura era uma realidade frequente, especialmente em zonas rurais, onde lideranças locais puniam aqueles que ousavam criticar as estruturas de poder. A Constituição de 1988, resultante do processo de redemocratização, garantiu de forma enfática a liberdade de expressão, com o artigo 5º, inciso IV, proibindo o anonimato e reiterando a importância desse direito para a sociedade.

A liberdade de expressão está intrinsecamente ligada ao direito à informação pública, tendo em vista que o acesso a dados e informações governamentais é necessário para que os cidadãos possam expressar suas opiniões de maneira informada. Como afirmam Fevero e Steinmetz (2016), o direito à informação transcende o aspecto individual e se consolida como uma garantia coletiva, sendo basilar para o exercício pleno da cidadania e a promoção de uma sociedade democrática e transparente. Além disso, Sarmiento (2007) ressalta que, em uma sociedade desigual, a proteção da liberdade de expressão requer não só abstenções do Estado, mas também ações positivas que promovam sua efetivação, reconhecendo a necessidade de políticas públicas que garantam a liberdade de manifestação.

O inciso XIV assegura o direito de todos ao acesso à informação e, ao mesmo tempo, protege o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional, sendo este último um instrumento para a proteção da liberdade jornalística e a garantia de uma imprensa livre e plural (Steinmetz, 2018). Além disso, o direito fundamental de acesso à informação é indissociável dos demais direitos constitucionais ligados à informação, como o direito de informar, decorrente da liberdade de manifestação do pensamento e da comunicação (art. 5º, IV e IX), e o direito de ser informado (art. 5º, XXIII). Repise-se que a Declaração Universal dos Direitos

Humanos (art. 19), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 19.2) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 13.1) reforçam a conexão entre o direito de procurar, receber e difundir informações, estabelecendo que ações que obstruem o direito de informar também obstruem o direito de acesso à informação e vice-versa, o que corrobora a complementaridade desses direitos. No contexto brasileiro, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem interpretado de forma sistemática e combinada os incisos XIV e XXXIII do art. 5º, quando se trata de informação pública.

Em termos específicos, o direito de acesso à informação pública é consagrado no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Esse dispositivo estabelece que todos os cidadãos têm o direito de obter informações de interesse particular, coletivo ou geral, dos órgãos públicos, ressalvadas as situações que envolvam a segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988). Para Tavares (2018), essa liberdade de informação é uma condição para a formação de uma opinião pública qualificada, permitindo à população participar dos processos democráticos. A preservação da Transparência e a veracidade das informações são, portanto, exigências éticas e constitucionais, sendo que qualquer tentativa de restringir esse direito, fora das hipóteses legais, configura uma violação ilegítima, que compromete a legitimidade da administração pública e do próprio Estado democrático de direito.

O direito à obtenção de certidões, previsto no art. 5º, XXXIV, "b" da Constituição Federal de 1988, representa outro marco na evolução dos direitos de Transparência e acesso à informação. Esse direito, cuja origem remonta à Constituição de 1934, destacava a necessidade de fornecer ao cidadão instrumentos para a defesa de seus direitos e o esclarecimento de situações de interesse pessoal. A trajetória histórico-constitucional desse dispositivo revela sua crescente relevância no contexto democrático, especialmente ao vincular a Transparência administrativa à efetivação dos direitos individuais. Conforme aponta Tavares (2018), o direito de certidão, notadamente na Constituição de 1946, já abrangia, além da defesa de direitos, o esclarecimento de negócios administrativos, com exceção daqueles resguardados por sigilo no interesse público.

Repise-se que, com a Constituição de 1988, houve diversos progressos, como a garantia da gratuidade das certidões e a delimitação do acesso a informações para fins de esclarecimento pessoal, demonstrando a preocupação do constituinte em impedir que o Estado imponha barreiras ao exercício desse direito. O STF, no âmbito da ADI 2259, entendeu que “essa garantia fundamental não depende de concretização ou regulamentação legal, uma vez que se trata de garantia fundamental dotada de eficácia plena e aplicabilidade imediata.”. Tavares (2018) realça que essa prerrogativa assume um caráter prestacional, obrigando a administração pública a

fornecer certidões, com possibilidade de controle judicial por meio de mandado de segurança, em caso de descumprimento. Na dimensão negativa imposta ao legislador, vedando a criação de obstáculos ao exercício desse direito, e ao Judiciário, cabendo-lhe anular atos administrativos que contrariem essa garantia.

O art. 5º, LX, da Constituição Federal de 1988 prevê que a publicidade dos atos processuais pode ser restringida apenas quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem, equilibrando o princípio da Transparência com a proteção de direitos fundamentais, como a privacidade. Esse dispositivo se conecta diretamente ao art. 93, IX, da mesma Constituição, que consagra a publicidade dos julgamentos judiciais, permitindo exceções apenas quando o sigilo é necessário para garantir a privacidade ou o interesse público. Ao eliminar o segredo e promover a visibilidade das decisões judiciais, a Transparência se fortalece como instrumento de controle social e proteção de direitos. As restrições à publicidade, portanto, devem ser exceções justificadas pela necessidade de proteger direitos constitucionais, como a intimidade, sem comprometer o interesse público à informação. Nesse sentido, Copetti (2018, p. 909) afirma:

Seria um contrassenso constitucional irremediável se a Constituição de 1988, estabelecendo que todo poder constituído estatalmente 'emana do povo' (art. 1º, parágrafo único), **visse a instituir o segredo como regra, justificando a ocultação daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido de informações relativas à administração de todas as atribuições atinentes a cada um dos poderes.** É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos. [Grifou-se]

Nesse sentido, Copetti reforça que a publicidade dos atos processuais está ligada à Democracia, funcionando tanto como uma decorrência do princípio democrático quanto como um elemento para sua consolidação, ao afastar o sigilo e permitir que os cidadãos fiscalizem as ações do Estado. Complementando essa visão, Abdo (2018) observa que a publicidade dos atos processuais tem como função garantir que o público monitore o exercício da atividade jurisdicional.

O art. 37 da Constituição Federal estabelece os princípios explícitos para a Administração Pública, dentre os quais destaca-se o da publicidade, que, em análise conjunta com os demais, confere Transparência à atuação estatal. Conforme Britto (2018), a publicidade impõe a necessidade de clareza e exposição das ações governamentais, visando a legitimação da atividade administrativa e o fortalecimento do controle social. Publicidade, como já exposto, não se resume à divulgação de atos, mas atua como um mecanismo de fomento à Participação democrática e à responsabilização do Estado. Dessa forma, o princípio da publicidade alinha-se com a moralidade e a eficiência, uma vez que a Transparência facilita a fiscalização e,

consequentemente, a correção de desvios. Ayres Britto (2018) ainda ressalta que a Administração Pública, ao ser regida pelos aludidos princípios, deve sempre primar pela legalidade e impessoalidade, agindo de forma a garantir que a gestão do interesse público seja realizada de maneira imparcial e ética. É importante destacar que o disposto no artigo 37 se aplica à Administração Pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nesse contexto, o princípio da publicidade é uma norma que orienta, de forma transversal e axiológica, a necessidade de cumprimento da Transparência nas ações governamentais.

A eficiência, também elencada no art. 37, caput, da CF/88, é um princípio moderno e decorre diretamente da lógica gerencialista; revela-se como uma exigência técnica e um imperativo ético que baliza a atuação dos agentes públicos. Meirelles (2015) aponta que aludida eficiência demanda dos servidores públicos a realização de suas atribuições com presteza, excelência e rendimento funcional, buscando, assim, resultados positivos que atendam às necessidades da comunidade. Esta perspectiva é complementada por Butler, que advoga pela presença de princípios claros e objetivos na administração da justiça, capazes de conter a violência institucional sem descambar para excessos ou distorções (Butler, 2019). A eficiência transcende a busca pelo menor custo operacional, exigindo uma avaliação dos impactos das ações administrativas na concretização dos direitos fundamentais. Mendes observa que o constituinte reforça essa complexidade, ao impor que a Administração Pública estabeleça critérios de desempenho que promovam a correção e a competência na gestão, além de também contribuam efetivamente para a realização dos valores democráticos e republicanos (Mendes, 2021).

O princípio da legalidade determina que todas as ações dos indivíduos e instituições devem estar em conformidade com as normas jurídicas vigentes. Esse princípio ganha forma por meio dos mecanismos de *compliance*, que asseguram a observância estrita das leis e regulamentos. No contexto da governança pública, a legalidade nos processos administrativos tem sido cada vez mais reconhecida e operacionalizada por meio de sistemas de *compliance*, que monitoram e controlam as atividades dos servidores, prevenindo irregularidades e promovendo a integridade no serviço público (Viol, 2021). Segundo Shovkun (2023), o controle sobre o cumprimento das normas legais é necessário para garantir a disciplina administrativa, enquanto Luengo et al. (2023) reforçam que o *compliance* atua na manutenção da qualidade e na promoção de práticas éticas dentro da administração pública. Ademais, o *compliance* também se vincula diretamente ao princípio implícito da finalidade, que, segundo Mello (2013), impõe à Administração Pública o dever de justificar seus atos, demonstrando tanto os fundamentos de fato e de direito, quanto a relação lógica entre os eventos e a providência tomada. Essa

fundamentação transparente permite verificar a conformidade da ação administrativa com a legislação aplicável, assegurando que os atos públicos sejam realizados com o objetivo específico previsto em lei.

O inciso II do parágrafo 3º do art. 37 da CF/88 estabelece que deve ser garantido “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.”. Segundo Boselli (2013), a introdução de previsões como essa representa um avanço na busca por maior eficiência administrativa. A norma ressalta a importância do atendimento direto aos usuários dos serviços públicos e a necessidade de avaliações periódicas, refletindo a intenção do legislador de promover o contínuo aperfeiçoamento da máquina pública. Nesse contexto, Moraes (2006) argumenta que o cidadão tem o direito de exigir do Estado a prestação de serviços públicos da forma mais eficiente possível, respeitando sempre os limites da ordem jurídica. Para esse autor, o princípio da eficiência exige que a Administração Pública, tanto direta quanto indireta, atue de maneira imparcial, transparente e participativa, visando ao bem comum, evitando burocracias desnecessárias, maximizando recursos públicos e minimizando desperdícios.

Dessa maneira, Participação dos usuários no processo avaliativo é um direito e condição para o aprimoramento dos serviços públicos. A eficiência administrativa, para ser efetiva, depende não apenas da efetividade de suas ações, mas também da Participação social (Albuquerque; Oliveira, 2023). Sem essa Participação, a eficiência se torna uma abstração desvinculada da realidade democrática. Assim, o §3º da norma constitucional não apenas legitima, mas também prevê a regulamentação das formas de Participação do usuário na administração pública direta e indireta, garantindo o acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo, em conformidade com o que prevê o art. 5º, X e XXXIII.

Nessa mesma linha, o princípio da motivação administrativa, segundo Moraes e Marques Júnior (2010), atua na garantia dos direitos dos usuários dos serviços públicos, pois assegura que os atos administrativos sejam justificados, permitindo que os cidadãos compreendam as razões que fundamentam as decisões estatais. A motivação clara e transparente não só fortalece a confiança pública na Administração, mas também possibilita o controle social e jurisdicional dos atos praticados. Além disso, a obrigatoriedade de motivação protege os administrados ao impedir arbitrariedades, prevendo que as decisões sejam pautadas em critérios objetivos e em conformidade com o interesse público. Assim, mesmo em casos de atos com vícios de motivação, a análise de sua relevância ou irrelevância deve sempre considerar o impacto sobre a Transparência e a proteção dos direitos dos usuários, respeitando o equilíbrio entre a eficiência administrativa e a legalidade (Moraes; Marques Júnior, 2010).

3.1.2. A Jurisprudência do Direito de Acesso à Informação

A partir dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), verifica-se uma progressiva consolidação do direito de acesso à informação, já assegurado mesmo antes da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), com fundamento no artigo 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV e LXXII da Constituição Federal. A análise dessas decisões revela elementos que elucidam a evolução desse direito no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando a crescente valorização da Transparência como pilar do Estado Democrático de Direito.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 24405⁵, em 2003, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade de uma disposição do Tribunal de Contas da União (TCU) que permitia o anonimato das denúncias feitas por cidadãos. A decisão fundamentou-se no fato de que o sigilo quanto à autoria da denúncia violava direitos constitucionais fundamentais, como o direito à ampla defesa, ao contraditório e ao acesso à informação (art. 5º, V, X, XXXIII e XXXV da Constituição). Essa decisão revela um dilema intrincado no âmbito do Direito Administrativo e Constitucional. De um lado, a manutenção do sigilo sobre a identidade do denunciante pode ser um instrumento para garantir que pessoas não se sintam intimidadadas ou receosas de denunciar irregularidades, especialmente em contextos de poderosos interesses contrários ou de represálias. O anonimato, em certos casos, pode servir como proteção contra a retaliação e assegurar a participação da sociedade na fiscalização da administração pública. Por outro lado, a proteção absoluta ao anonimato pode abrir espaço para abusos, como denúncias caluniosas ou infundadas, que, se não devidamente apuradas, podem gerar consequências graves para os acusados. A ausência da identificação do denunciante impossibilita o exercício pleno da defesa, uma vez que o acusado não teria como confrontar a fonte da acusação, nem explorar eventuais motivações escusas por trás da denúncia. Isso pode transformar o anonimato em uma ferramenta de perseguição política ou pessoal.

Ressalte-se, contudo, que essa decisão foi exarada há mais de 20 anos. Na contemporaneidade, o contexto normativo e prático evoluiu significativamente. As denúncias anônimas passaram a integrar a prática administrativa e correicional, sendo tratadas como elementos

⁵ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DENÚNCIA. ANONIMATO. LEI 8.443, DE 1992. LEI 8.112/90, ART. 144. C.F., ART. 5º, IV, V, X, XXXIII e XXXV. I. - A Lei 8.443, de 1992, estabelece que qualquer cidadão, partido político ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. A apuração será em caráter sigiloso, até decisão definitiva sobre a matéria. Decidindo, o Tribunal manterá ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia (§ 1º do art. 55). Estabeleceu o TCU, então, no seu Regimento Interno, que, quanto à autoria da denúncia, será mantido o sigilo: inconstitucionalidade diante do disposto no art. 5º, incisos V, X, XXXIII e XXXV, da Constituição Federal. II. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS: 24405 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 03/12/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00009 EMENT VOL-02148-03 PP-00575 RTJ VOL 00192-02 PP-00655)

informativos e sendo ponto de partida para apurações formais e estruturadas. Esse avanço reflete uma tentativa de conciliar a proteção ao denunciante com a necessidade de garantir a responsabilização e o devido processo legal, demonstrando uma adaptação do Direito Administrativo aos desafios do combate à corrupção e à proteção de direitos fundamentais.

No julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 23.036⁶, realizado em 2006, o STF reafirmou o direito à informação, particularmente no que tange ao acesso a dados históricos para fins literários ou acadêmicos. O caso envolveu pesquisadores que solicitaram cópias de processos e áudios de sessões do Superior Tribunal Militar (STM) como fontes históricas para a elaboração de um livro. Em sua decisão, o STF enfatizou que a publicidade dos documentos públicos constitui a regra, enquanto restrições a esse princípio só podem ocorrer em circunstâncias excepcionais, devidamente justificadas, quando há risco de lesão a direitos fundamentais ou à proteção do interesse público. Segundo Barcellos (2015), a invocação genérica de justificativas como a intimidade ou a segurança do Estado não é suficiente para restringir o acesso a informações públicas. A autoridade que opta pelo sigilo deve fundamentar essa decisão publicamente, permitindo seu controle pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, Mota Júnior (2015) destaca que este julgamento, anterior à Lei de Acesso à Informação, evidencia o papel construtivo da jurisdição constitucional na proteção de direitos. Ele observa que o acesso a documentos públicos relacionados à ditadura militar reflete princípios basilares da sociedade contemporânea, como o direito à informação e à verdade. Complementa que, em um sistema participativo e informatizado, a publicidade das informações públicas é não apenas um direito individual, mas também coletivo. Por sua vez, Kalkmann (2019) ressalta que, em casos como os arquivos da ditadura, o sigilo administrativo pode prejudicar o interesse público e a consolidação democrática. O acesso a esses documentos é instrumental para a participação política e

⁶ RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. CÓPIA DE PROCESSOS E DOS ÁUDIOS DE SESSÕES. FONTE HISTÓRICA PARA OBRA LITERÁRIA. ÂMBITO DE PROTEÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO (ART. 5º, XIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). 1. Não se cogita da violação de direitos previstos no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (art. 7º, XIII, XIV e XV da L. 8.906/96), uma vez que os impetrantes não requisitaram acesso às fontes documentais e fonográficas no exercício da função advocatícia, mas como pesquisadores. 2. A publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, salvo quando justificados, em casos excepcionais, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público. 3. A coleta de dados históricos a partir de documentos públicos e registros fonográficos, mesmo que para fins particulares, constitui-se em motivação legítima a garantir o acesso a tais informações. 4. No caso, tratava-se da busca por fontes a subsidiar elaboração de livro (em homenagem a advogados defensores de acusados de crimes políticos durante determinada época) a partir dos registros documentais e fonográficos de sessões de julgamento público. 5. Não configuração de situação excepcional a limitar a incidência da publicidade dos documentos públicos (arts. 23 e 24 da L. 8.159/91) e do direito à informação. Recurso ordinário provido. (STF - RMS: 23036 RJ, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 28/03/2006, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 25-08-2006 PP-00067 EMENT VOL-02244-02 PP-00246 LEXSTF v. 28, n. 333, 2006, p. 159-195)

o controle das instituições, sendo essencial ao desenvolvimento de uma Democracia efetiva, especialmente em um país que enfrentou períodos de ruptura institucional.

O julgamento proferido no Habeas Data nº 75/DF⁷, em 2006, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, reafirmou a transparência como um fundamento da ordem democrática, invocando o conceito de "poder visível". A decisão destacou que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar os direitos e deveres individuais e coletivos, rejeita qualquer forma de poder que se oculta, assegurando que as práticas das instituições públicas sejam acessíveis e claras. Esse entendimento reforça o caráter republicano do Estado, no qual a visibilidade dos atos governamentais é indispensável à legitimidade do exercício do poder. No contexto do habeas data, o instrumento jurídico foi concebido para garantir o acesso a informações de caráter pessoal, permitindo que indivíduos conheçam os dados mantidos sobre si pelo Estado, um reflexo direto da luta contra os abusos de órgãos como o Serviço Nacional de Informações (SNI) durante o regime militar. Agra (2018) observa que o habeas data surgiu como uma resposta à necessidade de coibir o ocultamento de dados sobre a vida privada de cidadãos promovida pelo SNI, que frequentemente reunia informações inverídicas com motivações político-ideológicas. Esse movimento pode ser ligado à ideia de *transparência vertical descendente*, em que o governo observa o cidadão, conforme a tipologia descrita por Rodrigues (2020). A decisão do STF reforçou que a transparência e a publicidade são pressupostos constitucionais da Democracia, sobretudo sob o viés participativo, fundamentais para o controle social e para a proteção das liberdades civis. Blum e López (2020) argumentam que, em uma sociedade da informação, “saber é poder”, e que a transparência no tratamento de dados pessoais implica no compartilhamento do poder detido pelo Estado, legitimando suas ações e fortalecendo o Estado Democrático de Direito.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 25382⁸, em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou o direito de empresas e pessoas físicas ao acesso a documentos em

⁷ HABEAS DATA" - NATUREZA JURÍDICA - REGIME DO PODER VISÍVEL COMO PRESSUPOSTO DA ORDEM DEMOCRÁTICA - A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES.- A [Constituição da República](#), ao proclamar os direitos e deveres individuais e coletivos, enunciou preceitos básicos, cuja compreensão é essencial à caracterização da ordem democrática como um regime do poder visível.- O modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e não tolera o poder que se oculta. Com essa vedação, o constituinte pretendeu tornar efetivamente legítima, em face dos destinatários do poder, a prática das instituições do Estado. [...]. (STF - HD: 75 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 11/10/2006, Data de Publicação: DJ 19/10/2006 PP-00052 RDDP n. 46, 2007, p. 167-170)

⁸ Tribunal de Contas da União: direito de acesso a documentos de processo administrativo. CF, art. 5º, XXXIII, XXXIV, 'b', e LXXII, e 37. Processo de representação instaurado para apurar eventual desvio dos recursos arrecadados com a exploração provisória do Complexo Pousada Esmeralda, situado no arquipélago de Fernando de Noronha/PE: direito da empresa-impetrante, permissionária de uso, ter vista dos autos da representação mencionada, a fim de obter elementos que sirvam para a sua defesa em processos judiciais nos quais figura como parte. Não incidência, no caso, de qualquer limitação às garantias constitucionais (incisos X e XXXIII, respectivamente,

processos administrativos, reconhecendo o acesso das partes em obter informações processuais. O caso envolveu uma empresa permissionária de uso de um complexo turístico em Fernando de Noronha, que buscava acesso aos autos de um processo de representação instaurado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para apurar supostos desvios na arrecadação de recursos provenientes da exploração provisória do complexo. O STF decidiu que o acesso era legítimo e necessário para assegurar o direito à informação e o direito de defesa, reafirmando que, conforme os incisos XXXIII, XXXIV e LXXII do artigo 5º da Constituição, a publicidade dos documentos públicos deve ser a regra, com restrições admitidas apenas em casos excepcionais e devidamente fundamentados. Nesse contexto, o tribunal enfatizou que o direito à informação transcende o aspecto formal da publicidade dos atos estatais, estando ligado à proteção dos direitos fundamentais, tanto de indivíduos quanto de empresas, envolvidos em disputas administrativas ou judiciais. Bonsaglia (2012) reforça que o direito à informação e à publicidade processual deve ser interpretado com cautela, sendo as restrições à publicidade justificáveis apenas quando “imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado” ou quando exigidas pela “defesa da intimidade e o interesse social”.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2969⁹, em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o artigo 178 da Lei Complementar nº 19/1997, do Estado do Amazonas, que condicionava a emissão de certidões públicas ao pagamento da chamada "Taxa de Segurança Pública". Relatada pelo Ministro Carlos Britto, a decisão enfatizou a violação à alínea "b" do inciso XXXIV do artigo 5º da CF/88, que garante a gratuidade na obtenção de certidões necessárias para a defesa de direitos ou para esclarecimento de situações de interesse pessoal. O STF considerou que qualquer cobrança para a emissão de certidões constitui um obstáculo ao exercício de um direito fundamental, contrariando o Texto Constitucional, que proíbe esses encargos financeiros. Dessa forma, a ação foi julgada procedente, reafirmando o direito fundamental à gratuidade na emissão de certidões públicas. Essa interpretação já era amplamente defendida pela doutrina, como apontado por Meirelles (2002), que

do art. 5º da CF). Ressalva da conveniência de se determinar que a vista pretendida se restrinja ao local da repartição, ou, quando permitida a retirada dos autos, seja fixado prazo para tanto. (STF - MS: 25382 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 15/02/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-03-2006 PP-00007 EMENT VOL-02227-02 PP-00223 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 184-194)

⁹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 178 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 19, DE 29 DE DEZEMBRO DE 1997, DO ESTADO DO AMAZONAS. EXTRAÇÃO DE CERTIDÕES, EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS, CONDICIONADA AO RECOLHIMENTO DA "TAXA DE SEGURANÇA PÚBLICA". VIOLAÇÃO À ALÍNEA B DO INCISO XXXIV DO 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF - ADI: 2969 AM, Relator: Min. CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 29/03/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00144 LEXSTF v. 29, n. 343, 2007, p. 64-79 RDDT n. 144, 2007, p. 240)

reconhecia a obrigatoriedade da gratuidade para certidões emitidas por qualquer repartição pública, reforçando a proteção desse direito procedimental.

Na ADPF 153¹⁰, julgada em 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a interpretação bilateral da Lei de Anistia (Lei nº 6.683/79), reconhecendo sua aplicabilidade tanto para opositores políticos quanto para agentes do Estado envolvidos na repressão durante o regime militar. O Tribunal argumentou que, no contexto de transição política em 1979, a anistia foi concebida como uma medida conciliatória para viabilizar a reabertura democrática, interpretando-a à luz da realidade histórica daquele período. A norma foi caracterizada como uma "lei-medida", dotada de efeitos concretos e delimitados ao momento de sua promulgação, afastando reinterpretações judiciais posteriores fora desse contexto. Essa decisão, no entanto, gerou críticas, especialmente no que tange à promoção da transparência histórica e jurídica. Para Marques (2018), a abordagem adotada pela maioria dos ministros foi marcada por uma visão homogênea e a-histórica da transição política, interpretando a anistia como uma ferramenta de esquecimento e impunidade. Essa leitura reforçou a ideia de uma suposta "cordialidade" nacional, ao consolidar a anistia como instrumento de "amnésia coletiva", em detrimento da ruptura democrática simbolizada pela Constituição de 1988. De maneira semelhante, Barrientos-Parra e Mialhe (2012) argumentam que o STF perdeu uma oportunidade histórica ao não permitir o julgamento de agentes do Estado protegidos pela Lei de Anistia, perpetuando a impunidade para crimes comuns relacionados a crimes políticos e restringindo o alcance da verdade histórica. A decisão do STF, ao blindar a reinterpretação judicial da Lei de Anistia, teve implicações diretas sobre a transparência governamental e o acesso à informação. Ao consolidar uma narrativa de esquecimento, o julgamento dificultou iniciativas de apuração de crimes cometidos pelo Estado durante o regime militar, limitando a abertura de arquivos históricos e a divulgação de informações fundamentais para a memória e a justiça. Assim, embora justificadas pelo contexto de

¹⁰ LEI N. 6.683/79, A CHAMADA "LEI DE ANISTIA". ARTIGO 5º, CAPUT, III E XXXIII DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL; PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E PRINCÍPIO REPUBLICANO: NÃO VIOLAÇÃO. CIRCUNSTÂNCIAS HISTÓRICAS. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E TIRANIA DOS VALORES. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO E DISTINÇÃO ENTRE TEXTO NORMATIVO E NORMA JURÍDICA. CRIMES CONEXOS DEFINIDOS PELA LEI N. 6.683/79. CARÁTER BILATERAL DA ANISTIA, AMPLA E GERAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA SUCESSÃO DAS FREQUENTES ANISTIAS CONCEDIDAS, NO BRASIL, DESDE A REPÚBLICA. INTERPRETAÇÃO DO DIREITO E LEIS-MEDIDA. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS OU PENAS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES E LEI N. 9.455, DE 7 DE ABRIL DE 1997, QUE DEFINE O CRIME DE TORTURA. ARTIGO 5º, XLIII DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INTERPRETAÇÃO E REVISÃO DA LEI DA ANISTIA. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 26, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1985, PODER CONSTITUINTE E "AUTO-ANISTIA". INTEGRAÇÃO DA ANISTIA DA LEI DE 1979 NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL. ACESSO A DOCUMENTOS HISTÓRICOS COMO FORMA DE EXERCÍCIO DO DIREITO FUNDAMENTAL À VERDADE. [...] (STF - ADPF: 153 DF - DISTRITO FEDERAL 0006303-63.2008.1.00.0000, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 29/04/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-145 06-08-2010)

transição democrática, as restrições impostas pela interpretação da Lei de Anistia impuseram desafios à construção de uma sociedade mais transparente e comprometida com o enfrentamento de seu passado autoritário.

No julgamento da Suspensão de Segurança nº 3902¹¹, ocorrido em 2011, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou o entendimento de que a divulgação de informações sobre servidores públicos, incluindo suas remunerações, é compatível com o princípio da publicidade administrativa. A corte, ao analisar um conflito entre o direito à privacidade e o direito à informação, concluiu que, no exercício de funções públicas, os agentes estatais não podem alegar violação de sua privacidade ou segurança pessoal, exceto em casos excepcionais. O STF reforçou que os dados relativos às remunerações e cargos ocupados por servidores são de interesse coletivo, uma vez que a gestão pública, em um Estado democrático e republicano, deve ser transparente e acessível à sociedade. O tribunal também reconheceu que, embora a divulgação desses dados possa representar um risco marginal à segurança pessoal dos servidores, esse risco é mitigado pela proibição de revelar informações sensíveis, como endereços e documentos pessoais, e é um ônus inerente à escolha pela carreira pública em um Estado republicano. Costa (2016), ao examinar a decisão, ressalta que ela reforça a transparência na gestão da coisa pública, contribuindo para prevenir atos de corrupção, proteger o erário e empoderar os cidadãos no exercício do controle social sobre a conduta dos agentes públicos. A divulgação da remuneração e das funções dos servidores proporciona à sociedade os instrumentos necessários para monitorar a aplicação dos recursos públicos e fiscalizar a atuação de governantes e gestores.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidencia um percurso que, embora lento, almeja consolidar a transparência democrática, mesmo antes da regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Conforme Bobbio (1986), a transparência reflete o ideal de exercício do poder público à luz do escrutínio público. Nesse sentido, Di Pietro

¹¹ [...] 17. De outra vertente, a situação dos servidores públicos cai sob a regência da 1ª parte do inciso [XXXIII](#) do art. 5º da [Constituição](#). Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que sua intimidade, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem a segurança do conjunto da sociedade. 18. Em suma, esta encarecida prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a república enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicaneamente administrado. O como se administra a coisa pública a preponderar sobre o quem administra falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse objetivo modo público de servir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 19. Por tudo quanto posto, e sem prejuízo de uma análise mais detida do tema quando do julgamento definitivo da Suspensão de Segurança, defiro o pedido de aditamento. [...]. (STF - SS: 3902 SP, Relator: Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Data de Julgamento: 01/03/2011, Data de Publicação: DJe-045 DIVULG 09/03/2011 PUBLIC 10/03/2011)

(2009) enfatiza que o princípio da transparência, inserido no bojo constitucional, não só permite o controle dos poderes constituídos, como também impede que normas infraconstitucionais restrinjam sua eficácia. Decisões do STF consolidaram esse entendimento, aplicando o dispositivo de forma direta e reforçando a imediatividade dos direitos fundamentais, como apontam Mendes e Branco (2021). Essas decisões demonstram que o constituinte originário deixou nítido o direito de acesso à informação, cabendo ao legislador infraconstitucional apenas a definição de prazos para sua operacionalização. Nesse contexto, Silva (2009) destaca que o acesso à informação integra as regras fundamentais do jogo democrático, servindo como instrumento para assegurar maior controle social e fortalecer a relação entre o Estado e a cidadania.

Nesse sentido, a privacidade e o sigilo, embora também tutelados pela Constituição, foram interpretados como exceções que devem ser aplicadas de forma restrita e somente em situações justificadas, como nos casos em que estão em jogo a proteção de direitos fundamentais, como a intimidade e a segurança, ou o interesse público mais amplo. O equilíbrio entre Transparência e sigilo foi delineado com base no princípio da proporcionalidade, de modo que a restrição ao acesso à informação fosse sempre justificada por razões legítimas e devidamente fundamentadas. Esses julgados não apenas anteciparam os preceitos que viriam a ser detalhados pela LAI, mas também sinalizaram o compromisso do STF com uma interpretação constitucional que prioriza a Transparência como valor inerente ao Estado Democrático de Direito, buscando, sempre que possível, favorecer o acesso à informação como regra e não como exceção.

Em síntese, ante a imprecisão no tocante aos procedimentos e prazos para o exercício do direito de acesso à informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, muitos cidadãos se viram obrigados a recorrer ao Judiciário para que esse direito fosse efetivamente garantido. A ausência de regulamentação clara, que determinasse os mecanismos práticos de solicitação e o tempo hábil para a resposta dos órgãos públicos, criou um vácuo jurídico que prejudicou a plena efetivação do princípio da publicidade. Assim, diante das omissões e ambiguidades, o Poder Judiciário desempenhou importante função na interpretação e na concretização desse direito, sendo instado a resolver demandas que, em muitos casos, poderiam ter sido solucionadas administrativamente, caso houvesse uma normatização precisa e funcional. Essa judicialização revela a lacuna normativa efetiva anterior à promulgação da Lei de Acesso à Informação e a dificuldade dos cidadãos em acessar informações em decorrência de certo grau de recalcitrância de agentes públicos, sobretudo no momento pós ditadura militar.

3.2. A Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, foi promulgada em 18 de novembro de 2011 e representou um avanço na Transparência Pública no Brasil, regulamentando de forma democrática e ampliativa o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal, especificamente no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216. A LAI alterou as legislações anteriores, como a Lei nº 8.112/1990, e revogou dispositivos da Lei nº 8.159/1991 e da Lei nº 11.111/2005, estabelecendo novos parâmetros para a divulgação de informações (Brasil, 2011). A aprovação dessa legislação foi resultado de um longo processo de debates e mobilizações, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no governo. A legislação é reconhecida internacionalmente pelo seu teor garantista e específico, tendo estabelecido princípios, diretrizes, regras e meios recursais para todos os entes federativos que compõem a República Federativa do Brasil.

Embora os Estados Unidos tenham sido um dos principais propositores da Parceria para o Governo Aberto; no plano doméstico, a *Freedom of Information Act* (FOIA) estadunidense enfrenta obstáculos em comparação com a LAI. Segundo Houston (2010), a FOIA, embora sólida na teoria, encontra dificuldades na prática, como o longo tempo de espera para atendimento das solicitações, que pode durar meses ou até anos. Além disso, o autor aponta que cerca de 60% das demandas advêm de corporações e pesquisadores, afastando, em parte, o foco no interesse público. Outro fator que limita o acesso é a necessidade de pagamento de taxas, que, muitas vezes, são altas, levando à desistência de muitos solicitantes. Além disso, a FOIA não abrange os poderes legislativo e judiciário, que seguem diretrizes próprias de divulgação.

Outros estudos corroboram essa visão crítica da FOIA. AbouAssi e Nabatchi (2019) destacam que a administração da FOIA nos EUA há um acúmulo de processos, falta de pessoal e problemas financeiros, o que retarda ainda mais o processamento dos pedidos. Kwoka (2015) reforça que interesses comerciais prevalecem entre os solicitantes de FOIA, o que pode desviar a atenção de jornalistas e outras entidades fiscalizadoras do governo. Em contraste, Capuano (2021) aponta que o desempenho do Governo Federal Brasileiro na implementação da LAI é consideravelmente positivo, com muitos órgãos governamentais apresentando índices satisfatórios de acesso concedido aos cidadãos, o que coloca a LAI em uma posição de destaque frente à FOIA, especialmente em termos de acessibilidade e Transparência. No presente subcapítulo aborda-se os principais avanços da LAI e alguns pontos deficitários.

3.2.1. Os antecedentes históricos

Os antecedentes normativos da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Brasil revelam um histórico profundamente marcado pela prevalência do sigilo e da proteção das informações, notadamente nos períodos de regimes autoritários. Após o golpe militar de 1964, o Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967, refletiu o endurecimento do regime ao ampliar o controle sobre informações sigilosas. A Constituição de 1967, promulgada no mesmo ano, demonstrava maior preocupação em cercear liberdades civis do que em garantir o acesso à informação, conforme pontua Rodrigues (2011). Esse decreto institucionalizou o sigilo como norma, estabelecendo diretrizes rígidas para a proteção de documentos confidenciais e criando, na prática, barreiras à transparência. Como afirma Couetoux (1981 apud Rodrigues, 2011), o segredo “contribuiu para traçar os limites de um grupo social, definindo inclusão e exclusão”, evidenciando a exclusividade de acesso restrito às elites do poder militar e estatal.

Na década seguinte, a lógica do sigilo foi reafirmada com o Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977, durante o governo Geisel, período contraditoriamente denominado de “abertura política”. Essa normativa aprofundou a cultura do segredo ao permitir que Ministérios Civis e Militares elaborassem suas próprias instruções sobre salvaguarda de assuntos sigilosos, conforme o artigo 3º do referido decreto. Nesse contexto, o conceito de acesso era circunscrito aos que detinham a “possibilidade ou oportunidade” de acessar informações sigilosas, reforçando um sistema de exclusões. Como analisam Rodrigues e Hott (2008), esse modelo perpetuava a hierarquização do conhecimento e a centralização do poder, contrariando qualquer princípio democrático de publicidade estatal.

Com o processo de redemocratização, a manutenção dessa cultura jurídica de sigilo persistiu. A década de 1990 foi marcada pela publicação de decretos que, embora tratassem do acesso a documentos públicos, continuavam a enfatizar a proteção de informações classificadas. O Decreto nº 2.134, de 1997, por exemplo, criou as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos, mas manteve o foco em restrições ao acesso. Paralelamente, a Lei nº 9.507, de 1997, regulamentou o habeas data como instrumento processual, mas não avançou em uma política abrangente de acesso à informação. Como aponta Teles (2006), essa abordagem restritiva revelou a dificuldade do Brasil em romper com os resquícios do autoritarismo e com uma tradição legislativa voltada à salvaguarda de informações.

A evolução normativa sobre o tratamento de informações sigilosas no Brasil reflete uma trajetória marcada pelo tensionamento entre a preservação de segredos de Estado e a gradual transição para uma cultura de transparência. Desde o regime autoritário, com ênfase na

proteção de informações sob o pretexto de segurança nacional, até a redemocratização, os instrumentos legais moldaram o papel da administração pública no controle do acesso à informação. A tabela a seguir sintetiza os principais marcos legais relacionados à gestão de informações sigilosas, evidenciando as mudanças no foco normativo ao longo do tempo.

Tabela 8 - Panorama Normativo do Sigilo

Norma	Ano	Objetivo	Ênfase
Decreto nº 60.417	1967	Regulamenta a proteção de assuntos sigilosos na administração pública.	Sigilo
Decreto nº 79.099	1977	Estabelece diretrizes para salvaguarda de assuntos sigilosos pelos Ministérios Militares e Cíveis.	Sigilo
Decreto nº 2.134	1997	Regulamenta a Lei nº 8.159/1991 sobre documentos públicos sigilosos e cria Comissões Permanentes.	Sigilo
Decreto nº 2.910	1998	Normas para proteção e acesso a documentos sigilosos.	Sigilo
Decreto nº 3.505	2000	Institui política de segurança da informação para dados informatizados.	Sigilo
Decreto n. 4.073	2002	Institui as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos	Sigilo
MP nº 228	2004	Regulamenta prazos e restrições de acesso de documentos sigilosos.	Sigilo
Lei nº 11.111	2005	Define a composição e métodos de trabalho das Comissões de Informações Sigilosas.	Sigilo
PL nº 5228	2009	Propõe regulamentação do acesso à informação nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição.	Transparência

Fonte: adaptado a partir da análise legislativa e de Rodrigues (2011), Rodrigues e Hott (2008) e Teles (2006)

A análise dessas normas demonstra como o sigilo, inicialmente instituído como pilar de controle estatal, foi sendo ajustado, ainda que de forma tímida, para atender às demandas por maior publicidade e acesso à informação. A mudança desse cenário começou a ser discutido em razão dos esforços da sociedade civil organizada que o cenário começou a mudar. O 1º Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas, realizado em 2003, trouxe à tona a necessidade de regulamentação desse direito no Brasil. Esse evento culminou na criação do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, coordenado pela organização Transparência Brasil, que desempenhou papel fundamental na articulação com o governo federal e no estímulo ao debate sobre o tema. A pressão internacional e as condenações em instâncias como a Corte Interamericana de Direitos Humanos forçaram o Estado brasileiro a reavaliar sua postura de opacidade.

A tramitação da LAI também foi influenciada por fatores externos, como a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da Guerrilha do Araguaia (2010), que condenou o Brasil por violar o direito à verdade. Essa decisão consolidou o entendimento de que o acesso à informação não é apenas um instrumento de controle social, mas um direito humano fundamental, cuja negação perpetua a impunidade e a desigualdade no acesso ao conhecimento

histórico. Como sintetiza Pinto (2012), a LAI foi uma resposta tardia, mas necessária, a anos de negligência normativa e política.

Outrossim, antes da promulgação da LAI, DaMatta (2011) elaborou um sumário executivo que trouxe à tona importantes reflexões sobre a Transparência Pública e os desafios a serem enfrentados para sua efetivação no Brasil. O autor destacou um movimento crescente de conscientização sobre a relevância da Transparência, evidenciado por práticas de publicação de informações em plataformas digitais e iniciativas de melhoria da gestão documental em diversos órgãos públicos. Apesar dessa evolução, DaMatta enfatizou que a cultura do segredo ainda representava um entrave significativo, com preocupações frequentes acerca do “mau uso” ou da “descontextualização” de informações, além da recorrente prática de apropriação pessoal ou departamental de dados públicos. Esses elementos, apontados antes da consolidação normativa trazida pela LAI, revelam a complexidade do cenário pré-regulatório e os esforços necessários para superar resistências culturais e institucionais à Transparência.

Dessa forma, a evolução histórica das normativas que antecederam a LAI revela uma transição lenta e conturbada, marcada pela tensão entre uma tradição autoritária de sigilo e os avanços democráticos. Almino (1986) destaca que a manutenção do segredo, frequentemente justificada por razões de segurança nacional ou pelo interesse público, reflete uma tensão intrínseca entre poder e transparência no contexto democrático. A invocação de “boas causas” para a ocultação de informações, como ele observa, reforça uma lógica instrumental que privilegia a estabilidade do regime em detrimento da soberania popular e do controle social. Assim, o segredo se converte em uma ferramenta para reforçar desigualdades no acesso à informação, minando o ideal democrático de publicidade dos atos estatais. Em regimes democráticos, onde a legitimidade depende da participação informada dos cidadãos, essa prática pode resultar em um enfraquecimento da confiança pública e na perpetuação de estruturas opacas que consolidam interesses hegemônicos. Como concluem Rodrigues e Hott (2008), a LAI representa mais do que um marco legal; ela simboliza a necessidade de superar as barreiras culturais e institucionais que ainda dificultam a concretização da transparência pública no Brasil. Nesse contexto, o desafio não se restringe à implementação normativa, mas se estende à superação de práticas e mentalidades enraizadas que perpetuam barreiras ao acesso à informação, evidenciando que a consolidação da Transparência Pública é uma construção contínua e intrinsecamente ligada ao fortalecimento do regime democrático.

3.2.2. Lei de Acesso à Informação: principais dispositivos e análise de dados da efetividade

Neste subcapítulo, analisam-se os principais dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI), com enfoque em seus aspectos normativos e práticos, que fundamentam o direito à transparência e ao acesso a informações públicas. Além disso, apresentam-se dados coletados em pesquisas relacionadas à efetividade da LAI, buscando relacionar sua aplicação concreta com os desafios e avanços observados no contexto brasileiro. Essa análise visa evidenciar como a normatização da transparência se traduz em práticas institucionais, destacando os elementos que fortalecem ou limitam a consolidação desse direito.

A incidência da LAI no Brasil é de caráter nacional, abrangendo não apenas os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário da União, mas também os estados e municípios, além da administração indireta. O alcance da lei inclui os tribunais de contas e o Ministério Público, além de se estender a entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos, seja diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parceria, convênios ou outros instrumentos semelhantes. Os órgãos públicos da Administração Direta e Indireta são destinatário segundo um critério orgânico, enquanto o material é aplicado às entidades privadas que atuam em ações de interesse público (Heinen, 2023). Ao incluir entidades que, apesar de serem privadas, desempenham funções de interesse público, a lei estabelece que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e que a sociedade tenha acesso a informações sobre essas operações. Na contemporaneidade cresce movimentações para incluir os partidos políticos em decorrência do fundo partidário.

É pertinente observar que o Congresso Nacional, ao elaborar a LAI, não atuou somente como legislador federal, mas sim como um legislativo da federação, ressaltando a necessidade de um padrão de Transparência que ressoe em todas as esferas estatais (Heinen, 2023). Essa abordagem não só estabelece diretrizes gerais, mas também proporciona um modelo que pode ser adaptado às realidades locais, permitindo que estados e municípios desenvolvam suas próprias práticas de Transparência, respeitando as peculiaridades de suas jurisdições. Sobre a promulgação da LAI, Heinen (2023, p. 125) afirma:

[...] com uma riqueza de detalhes, o legislador infraconstitucional, a uma só medida, potencializou a Transparência e o padrão axiológico democrático a um nível intenso jamais visto no nosso País, ao mesmo tempo em que deu cabo de ofertar uma riqueza de detalhes e de ferramentas jurídicas ao acesso à informação.

Heinen enfatiza a inovação da legislação e destaca a complexidade e a profundidade das medidas implementadas. Ao fornecer um conjunto abrangente de ferramentas jurídicas, a lei facilita o acesso à informação, tornando possível que os cidadãos solicitem dados e entendam

como as decisões governamentais são tomadas e como os recursos públicos são geridos. Ao criar uma norma que abrange todo o Estado, a lei estabelece um padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, onde a informação é vista como um direito e uma ferramenta para o exercício da cidadania. Outrossim, a LAI contribui para a mudança das práticas de gestão da informação no Estado brasileiro, ao introduzir diretrizes que alteram a lógica anterior, marcada por uma cultura de sigilo. A publicidade é definida como regra e o sigilo é a exceção. Ademais, a divulgação de informações de interesse público passa a ser feita independentemente de solicitações. A lei também prevê o uso de tecnologias da informação para facilitar o acesso aos dados e o incentivo ao desenvolvimento de uma cultura de Transparência na administração pública, além do fortalecimento do controle social sobre a gestão pública (Brasil, 2011).

No relatório da OCDE (2022) foi recomendado que o Brasil adotasse a gratuidade no acesso à informação, em alinhamento com os demais países da OCDE – ponto controverso já que diversos outros Estados que integram a organização mantêm taxas, a exemplo dos Estados Unidos que adotam taxas exorbitantes e utiliza desses recursos como fonte de custeio. Todavia, a legislação nacional já estabelece essa gratuidade por meio do Art. 12, da LAI, que determina que o serviço de busca e fornecimento de informações é gratuito. A redação dada pela Lei nº 14.129, de 2021, reforça esse princípio, garantindo que, em regra, não haverá custos associados ao acesso às informações públicas. Contudo, o § 1º do mesmo artigo permite que os órgãos e entidades cobrem apenas o valor necessário para ressarcir os custos dos serviços e materiais utilizados na reprodução de documentos, caso essa reprodução seja necessária. Por sua vez, o § 2º assegura que aqueles cuja situação econômica não permita o ressarcimento dos custos, sem comprometer seu sustento ou o de sua família, estão isentos dessa obrigação, conforme os critérios estabelecidos na Lei nº 7.115, de 1983. Ademais, a Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996, estabelece que são gratuitos os atos necessários ao exercício da cidadania, incluindo, de forma expressa, os pedidos de informações ao poder público em todas as suas esferas, com o objetivo de subsidiar a defesa de direitos ou denunciar irregularidades administrativas no âmbito público. Essa estrutura normativa evidencia um compromisso com a acessibilidade à informação, garantindo que a gratuidade do acesso seja respeitada, ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de ressarcimento em situações específicas, com atenção às condições socioeconômicas dos cidadãos.

No Brasil há a previsão da Transparência Ativa, ou seja, divulgar informações de interesse coletivo ou geral de forma proativa, sem a necessidade de requerimentos. Segundo Vieira (2012, p. 12):

A nossa lei tem sido considerada uma lei modelo, porque ela também inovou e diria que explorou bastante conceitos relacionados à Transparência ativa. Nós chamamos de Transparência ativa a divulgação espontânea, proativa, de informações, pelo Estado, pelos meios disponíveis. Claro que hoje, na era da internet, o meio eletrônico, a própria internet foi eleita o canal prioritário pelo legislador. Na verdade, com exceção dos municípios com menos de dez mil habitantes, todos os demais entes deverão publicar o rol mínimo de informações que a lei prevê na internet.

E qual é o conceito principal que a lei estabelece que deva orientar essa divulgação de informações? O princípio da publicidade máxima. Então, o que a lei traz à administração pública é o dever de o máximo de informações possível, a fim de facilitar o acesso, a fim de democratizar esse acesso, devemos colocar na internet e isso da forma mais clara, da forma mais compreensível possível, para que qualquer cidadão possa acessar.

As informações mínimas que devem ser divulgadas incluem dados sobre a estrutura organizacional, repasses financeiros, despesas, licitações, contratos, além de informações sobre programas, projetos e respostas a perguntas frequentes (Brasil, 2011) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) amplia o rol de informações mínimas que devem ser disponibilizadas proativamente pelos órgãos públicos. O art. 29, § 2º, da Lei do Governo Digital, determina que, além das exigências já previstas em outras legislações, as instituições públicas devem divulgar, entre outras informações: o orçamento anual de despesas e receitas; a execução orçamentária; repasses federais; convênios; licitações; notas fiscais eletrônicas de compras públicas; informações sobre servidores, incluindo remuneração; viagens a serviço custeadas pelo órgão; sanções administrativas; currículos de dirigentes; inventário de bases de dados; e concessões ou renúncias de receitas públicas. No tocante ao cumprimento, os dados da Controladoria Geral da União (CGU) revela um cumprimento entre os órgãos federais:

Figura 3 – Cumprimento da Transparência Ativa

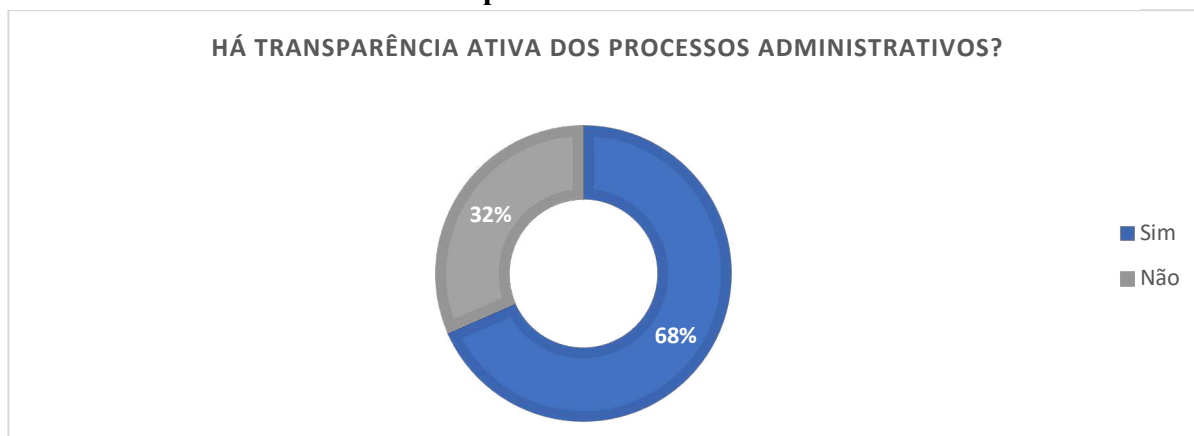


Fonte: painel de Acesso à Informação, CGU, 2024

Nos dados relativos ao cumprimento da Transparência Ativa, constata-se um índice elevado de satisfação. No entanto, esse resultado deve ser observado com cautela, uma vez que, em muitos casos, o atendimento aos requisitos de Transparência Ativa se restringe ao cumprimento formal do mínimo exigido pela norma. O que se verifica, em várias situações, é a ausência de uma real ampliação do acesso às informações que, de fato, seriam elementares para o controle social. Essa limitação revela-se um obstáculo à consolidação de uma cultura genuína

de Transparência, na medida em que a divulgação de dados, ainda que em conformidade com as exigências legais, não alcança o potencial de fomentar uma Participação cidadã mais profunda e efetiva. Os processos administrativos, por sua vez, são um exemplo claro dessa dinâmica, pois constituem um meio para a compreensão do funcionamento interno das instituições. Ao se inquirir os órgãos responsáveis, obtiveram-se os seguintes dados:

Gráfico 1 - Existência de Transparência Ativa de Processos Administrativos



Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

Quando questionadas sobre a prática de Transparência ativa nos processos administrativos, 68% das pastas ministeriais relataram adotá-la, enquanto 32% afirmaram não a implementar. Todavia, ao se analisar de forma mais criteriosa os 68% que alegaram seguir os princípios de Transparência, percebe-se que essa prática, em muitos casos, limita-se à divulgação do simples andamento dos processos, sem garantir o acesso pleno aos documentos. Além disso, algumas pastas indicaram que o acesso completo seria concedido "mediante requerimento", o que desvirtua a essência da Transparência ativa, cujo princípio é a disponibilização automática das informações, sem a necessidade de solicitação. A exigência de pedidos específicos contraria o ideal de acesso imediato, abrindo espaço para recusas sob o argumento de evitar uma "fishing expedition". O conceito de *fishing expedition* refere-se a pedidos amplos de documentos, como ofícios, despachos e e-mails, geralmente usados em investigações jornalísticas (Hayes, 2009). Em países com regimes de acesso à informação consolidados, essa prática é vista com reservas, sendo interpretada como uma busca indiscriminada de dados que impõe um ônus desproporcional às instituições públicas. O tempo e os recursos necessários para atender a essas solicitações frequentemente desviam servidores de suas funções principais, a Administração Pública alega que afeta o interesse público (CGU, 2017).

Apesar da centralidade do direito de acesso à informação na promoção da Transparência e no fortalecimento da Democracia, sua aplicação prática pode dar origem a distorções,

notadamente por meio do abuso de direito. O conceito de abuso, originalmente desenvolvido no âmbito do direito civil, é definido pelo artigo 187 do Código Civil como o exercício de um direito que excede os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. No contexto do direito de acesso à informação, esse abuso se materializa quando solicitações são realizadas com desvio de finalidade, causando potencial dano a terceiros ou manifestando má-fé por parte do solicitante. Esse entendimento, consolidado em parecer da Ouvidoria Geral da União (2016), ressalta a necessidade de observar critérios objetivos para caracterizar o abuso, prevenindo interpretações arbitrárias ou excessivamente restritivas.

Exemplos práticos ilustram a problemática. Um único solicitante responsável por 1.153 pedidos de acesso em um ano, representando 15,8% dos recursos interpostos à Controladoria-Geral da União, evidencia o impacto desproporcional de solicitações frequentes e extensas. Ainda que as aludidas demandas possam, à primeira vista, ser justificadas pelo interesse público, o Decreto nº 7.724/2012, regulamentador da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), estabelece limites claros para evitar o desvirtuamento do direito, vedando pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados (art. 13). Isso demonstra que as restrições não são arbitrárias, mas derivam de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, equilibrando o direito individual de acesso com a necessidade de preservar a eficiência administrativa.

A aplicação desses limites, no entanto, exige cuidado para evitar o enquadramento errôneo de pedidos como abusivos. Como apontado no parecer mencionado, práticas como a requisição de documentos já previamente disponíveis ao solicitante ou o uso sistemático da via recursal sem justificativas adequadas são indicativos de abuso. Contudo, a análise deve considerar o princípio da proporcionalidade, que, segundo Martins (2014), impõe uma ponderação entre os valores protegidos pelo fornecimento das informações e os eventuais prejuízos decorrentes de sua concessão. De igual modo, a razoabilidade exige que as demandas atendam a padrões compatíveis com o senso comum e os recursos disponíveis.

Nesse sentido, os conflitos oriundos de solicitações frequentes ou extensas não devem ser vistos apenas como meros embates administrativos, mas como sintomas de questões mais amplas, que demandam uma abordagem pedagógica e dialógica. Marques Júnior e Macedo (2021) destacam a importância de transitar da cultura jurídica do litígio para a do consenso, onde o enfoque se desloca de disputas adversariais para soluções colaborativas. No contexto do acesso à informação, isso implica tratar a relação entre Administração Pública e solicitantes não apenas como um embate jurídico, mas como uma oportunidade para fomentar a cidadania e aprimorar os mecanismos de Transparência Pública. Assim, o enfrentamento do abuso de direito

não deve apenas restringir práticas inadequadas, mas também promover o aperfeiçoamento contínuo da cultura de Governo Aberto.

Em uma perspectiva prospectiva, a ampliação da Transparência Ativa apresenta-se como um instrumento capaz de reduzir significativamente a necessidade de pedidos específicos. Com a implementação de sistemas que permitam aos cidadãos consultar informações diretamente, por meio de ferramentas de busca avançada, como palavras-chave, seria possível não apenas fortalecer a autonomia no controle social, mas também mitigar o risco de negativas baseadas em pretextos como a evasão de "pescarias" documentais ou alegações de abuso de direito. Essa abordagem promove maior eficiência administrativa e democratiza o acesso às informações públicas, alinhando-se aos princípios de Transparência e Participação cidadã. Por outro lado, é natural que, com a proposta de divulgação ativa dos processos administrativos, surja o temor ao risco de exposição de dados pessoais, visto que muitos desses processos contêm informações sensíveis. Em resposta a essa preocupação, diversas instituições públicas têm adotado medidas para mitigar esses riscos e garantir a proteção da privacidade dos cidadãos, ao realizar o questionário, obteve-se os seguintes dados:

Gráfico 2 - Existência de Procedimentos para Mitigar Exposição de Dados Pessoais



Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

Os dados revelam que 84% dos ministérios adotam procedimentos para mitigar o risco de exposição de dados pessoais na Transparência ativa, incluindo a classificação de documentos específicos como pessoais e a anonimização de informações sensíveis. Entretanto, 16% dos órgãos não forneceram respostas, o que pode indicar lacunas na aplicação de medidas de proteção de dados ou na própria política de Transparência. A classificação e anonimização são procedimentos utilizados para equilibrar a Transparência com a proteção da privacidade, conforme orientado pelo Enunciado CGU nº 12/2023.

Esse enunciado destaca que "o fundamento 'informações pessoais' não pode ser utilizado de forma geral e abstrata para se negar pedidos de acesso a documentos ou processos que contenham dados pessoais", já que essas informações podem ser "tratadas (tarjadas, excluídas, omitidas, descaracterizadas etc.) para que, devidamente protegidos, o restante dos documentos ou processos solicitados sejam fornecidos". O enunciado reforça ainda que a proteção de dados deve ser compatibilizada com o direito de acesso à informação, permitindo sua flexibilização quando o interesse público preponderante assim o exigir, como previsto no art. 31, § 3º, inciso V, da LAI, e nos arts. 7º, § 3º, e 23 da LGPD. Essa orientação corrobora a importância de que os órgãos públicos não utilizem a proteção de dados pessoais como barreira ao acesso, mas sim como uma forma de garantir que a Transparência ocorra de maneira responsável e conforme as exigências legais. A adoção de práticas como a anonimização e a segmentação de documentos permite que a informação pública seja acessada sem violar direitos individuais.

Por outro lado, a Transparência Passiva, conforme estabelecida no Art. 10 da Lei de Acesso à Informação, prevê que qualquer interessado pode solicitar informações públicas aos órgãos e entidades, por qualquer meio legítimo, desde que o pedido inclua a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Vieira (2012, p. 14) destaca que:

[...] Transparência passiva é a obrigação do Estado de atender pontualmente os pedidos de acesso à informação que nos serão apresentados. E é aqui que de fato a lei inova e traz um conjunto de regras e de procedimentos que vão, claro, impactar a administração pública. Por quê? Primeiro, a lei estabelece que é direito de qualquer pessoa, pessoa física ou jurídica, apresentar um pedido de acesso à informação à administração pública e de obter uma resposta em 20 dias, prorrogável por mais 10 dias.

O § 1º assegura que a identificação do requerente não pode conter exigências excessivas que dificultem ou inviabilizem a solicitação. Já o § 2º reforça a necessidade de que os órgãos públicos disponibilizem meios digitais, em seus sítios oficiais, para o recebimento desses pedidos, facilitando o acesso à informação. Além disso, o § 3º proíbe qualquer exigência relacionada aos motivos pelos quais a informação está sendo solicitada, garantindo, como ressalta Vieira (2012), que "não cabe mais ao Estado perguntar qual é o uso, qual é o motivo, qual é a justificativa daquele pedido". Dessa forma, o acesso às informações de interesse público deve ser feito de maneira impessoal e desburocratizada, respeitando a Transparência sobre a administração pública. Os dados da CGU (2024) relevam uma apropriação da Transparência Passiva, com um tempo médio de resposta de 14,5 dias e uma baixa omissão:

Figura 4 – Dados sobre pedidos



Fonte: Painel de Acesso à Informação, CGU, 2024

Nos casos de negativa ao acesso à informação, a LAI estabelece mecanismos precisos para garantir reavaliação da decisão e a proteção do direito ao conhecimento. Conforme o art. 15, o requerente tem o direito de interpor recurso contra o indeferimento no prazo de 10 dias, contados da ciência da negativa. O recurso é dirigido à autoridade imediatamente superior àquela que proferiu a decisão inicial, devendo esta última manifestar-se em até 5 dias. Nos órgãos do Poder Executivo Federal, o art. 16 possibilita que, em caso de recusa, o requerente apele à Controladoria-Geral da União (CGU), responsável por decidir em igual prazo de 5 dias, sobretudo nas hipóteses em que a negativa não se funda em informações sigilosas, ou quando não se indicou a autoridade competente pela classificação da informação, ou ainda, diante do descumprimento dos prazos e formalidades previstos na lei. Se o recurso for julgado procedente, a CGU determinará as providências necessárias para assegurar o cumprimento da norma. Persistindo a negativa, o requerente poderá, por fim, recorrer à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), conforme o disposto no art. 35. Esses dispositivos asseguram o direito de acesso e criam um sistema de salvaguardas contra a arbitrariedade da Administração na recusa dos pedidos. Os dados da CGU (2024) demonstram que os usuários-cidadãos frequentemente utilizam a esses mecanismos recursais:

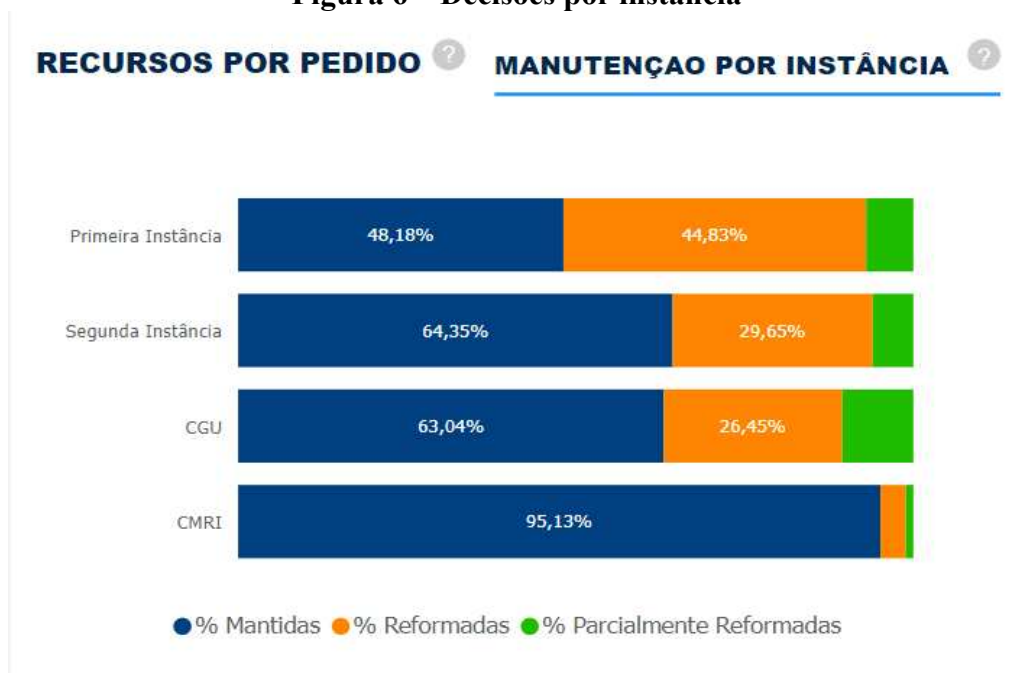
Figura 5 – Dados sobre recursos na LAI



Fonte: painel de Acesso à Informação, CGU, 2024

O tempo médio de resposta dos órgãos é de 14,31 dias, enquanto o da CGU alcança 63,04 dias, caracterizando um descumprimento do prazo estabelecido. A CGU se baseia no Decreto nº 7.724, especificamente no art. 27, §1º, que permite à Controladoria solicitar esclarecimentos do órgão ou entidade. No entanto, no procedimento atual, a CGU entende que o prazo da lei só começa a ser contado após o recebimento desses esclarecimentos, não a partir do processamento do recurso. Ao se analisar esse procedimento à luz das normas, percebe-se uma extrapolção do poder regulamentar, pois essa interpretação contraria os prazos estipulados pela LAI, estendendo indevidamente o período de resposta. No que se refere à manutenção ou revisão das decisões, a CGU (2024) apresenta os seguintes dados:

Figura 6 – Decisões por instância



Fonte: painel de Acesso à Informação, CGU, 2024

A análise dos dados demonstra uma tendência de manutenção das decisões à medida que os recursos avançam pelas instâncias administrativas. Na primeira instância, 48,18% das

decisões são mantidas, enquanto na segunda instância esse percentual aumenta para 64,35%, indicando uma maior firmeza na avaliação dos recursos. A Controladoria-Geral da União (CGU) mantém 63,04% das decisões, o que reflete uma continuidade nessa tendência, sugerindo que, em boa parte dos casos, as decisões originais são consideradas adequadas. Já na CMRI, o percentual de manutenção das decisões atinge 95,13%, evidenciando que, no estágio final de análise, raramente há alterações nas decisões anteriores. Esse panorama sugere uma alta confiança nos julgamentos das instâncias inferiores, à medida que os recursos progridem, consolidando o entendimento de que as decisões tomadas inicialmente, em grande parte, estão de acordo com as normativas e critérios aplicáveis.

Outrossim, a Lei de Acesso à Informação, em seu art. 9º, inciso II, dispõe que o acesso às informações públicas pode se dar por meio de audiências e consultas públicas, incentivando a Participação popular e outras formas de divulgação. Essa previsão reflete a necessidade de mecanismos que assegurem não apenas a Transparência, mas também a abertura efetiva do Estado ao diálogo com a sociedade. Ao fomentar a Participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios e na fiscalização das ações governamentais, interpretando de forma teleológica, a lei busca consolidar uma prática democrática que transcenda a mera disponibilização de dados. No entanto, como evidenciado no gráfico a seguir, a realização de consultas públicas ainda se mostra uma prática insuficientemente explorada com base na LAI, revelando um hiato entre a potencialidade participativa prevista pela norma e sua efetivação no plano concreto:

Gráfico 3 – Existência de Consultas/Audiências Públicas

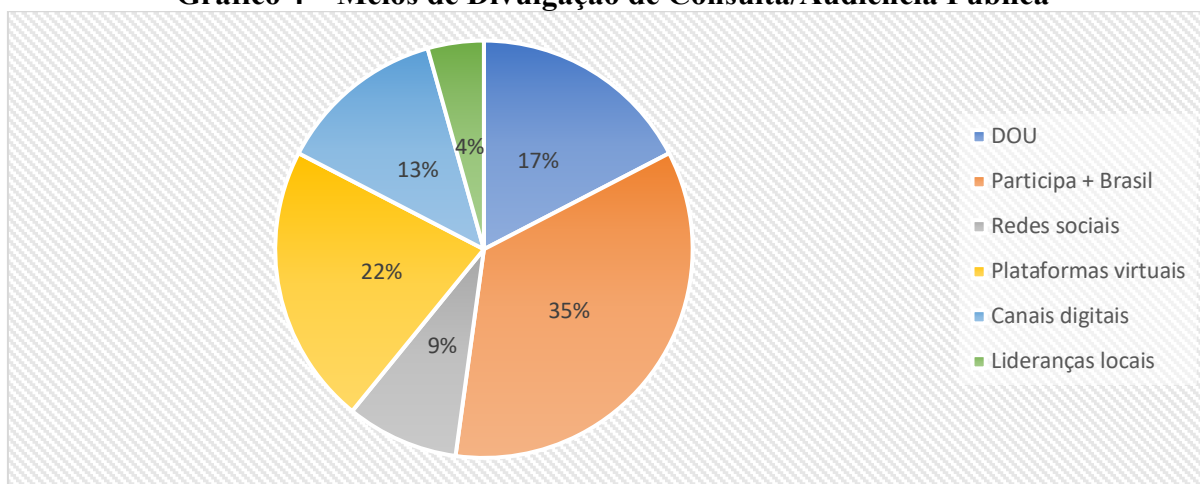


Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

A análise dos dados revela que 74% dos órgãos respondentes afirmaram já ter realizado consultas públicas, 24% nunca promoveram essas iniciativas e 2% indicaram estar em fase de planejamento para implementá-las. Embora o alto percentual de realização de consultas públicas demonstre um avanço no que tange à Participação cidadã, é importante ressaltar que, ao

examinar sistematicamente as respostas, percebe-se que a maioria das consultas ou audiências públicas foi conduzida em razão de outras previsões legais, e não necessariamente em cumprimento direto às diretrizes da LAI. Todavia, esse fato não diminui sua relevância para o fortalecimento da Transparência e da inclusão popular nos processos de tomada de decisão, pois essas consultas, independentemente da base legal que as orienta, contribuem diretamente para o diálogo entre o governo e a sociedade. No que se refere a forma de divulgação das consultas e audiências públicas, obteve-se os seguintes dados:

Gráfico 4 – Meios de Divulgação de Consulta/Audiência Pública



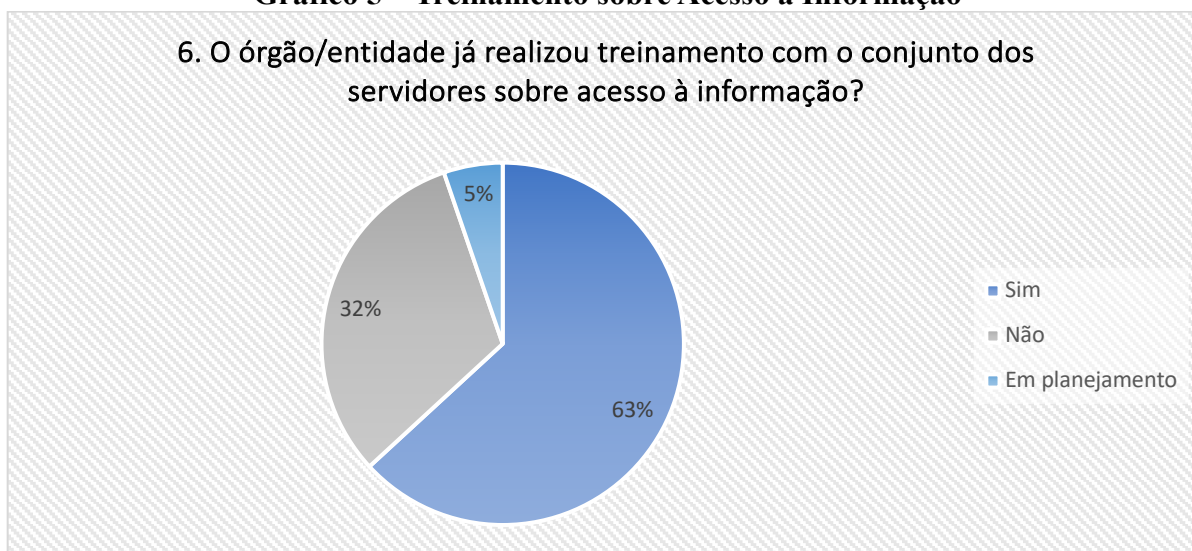
Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

As formas de divulgação das consultas públicas revelam uma diversidade de canais utilizados, o que reflete a tentativa de ampliar o alcance dessas iniciativas. O portal Participa + Brasil, utilizado em 8 ocasiões, mostra-se como uma plataforma para promover a interação entre o governo e os cidadãos, sendo um espaço dedicado para consultas e Participação. O Diário Oficial da União foi mencionado 4 vezes como meio de divulgação, o que, apesar de ser um canal formal e tradicional, pode não ser o mais acessível à população em geral. Já as redes sociais, citadas em apenas 2 respostas, têm um potencial de alcance e engajamento, sobretudo por sua capacidade de atingir públicos mais amplos e diversos.

Por outro lado, as plataformas virtuais e os canais digitais, com 5 e 3 menções, respectivamente, reforçam a lenta tendência de digitalização moderna das interações entre governo e sociedade. No entanto, a utilização de lideranças locais, mencionada apenas 1 vez, indica uma menor articulação com atores regionais ou comunitários, que poderiam desempenhar um papel importante na mobilização e disseminação das consultas públicas em áreas onde os meios digitais são menos acessíveis. Esse panorama sugere que, embora haja esforços para diversificar os meios de divulgação, a utilização de canais mais populares e acessíveis, como redes sociais e lideranças locais, poderia ser ampliada para fortalecer a Participação cidadã.

Além das previsões normativas e procedimentais, tornou-se necessário avaliar a implementação de treinamentos internos, uma vez que a ausência de capacitação específica pode comprometer a efetiva aplicação das diretrizes. Nesse sentido, os dados coletados mostram o seguinte:

Gráfico 5 – Treinamento sobre Acesso à Informação



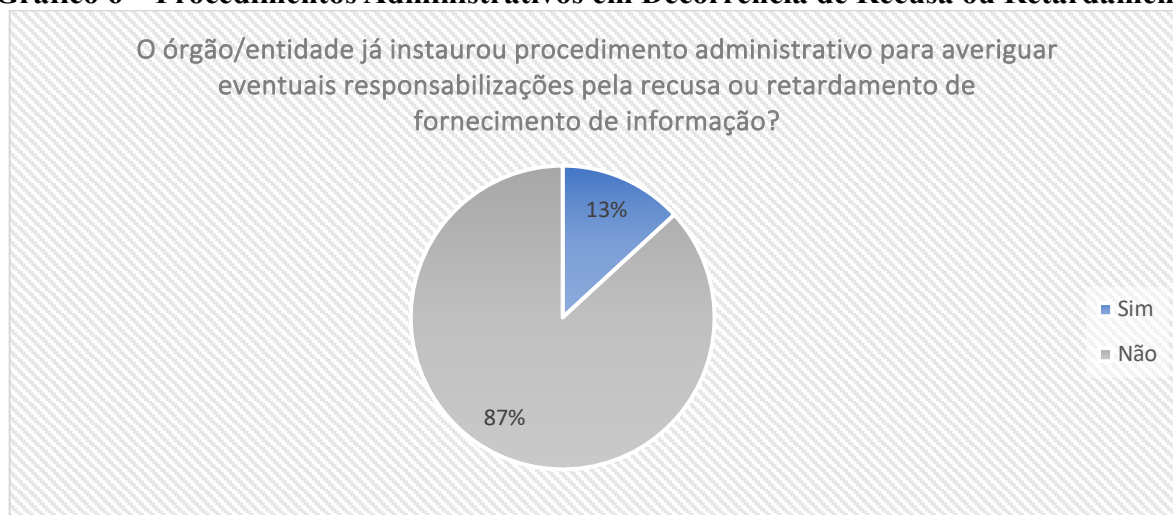
Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

Os dados mostram que 63% dos respondentes já realizaram treinamentos internos voltados à implementação das diretrizes, enquanto 32% ainda não promoveram nenhuma capacitação e 5% estão em fase de planejamento. Esses números indicam um esforço por parte da maioria das ouvidorias para qualificar suas equipes, o que contribui para a correta aplicação das normas e procedimentos. No entanto, o percentual de instituições que não realizaram treinamentos ou que ainda estão planejando sugere que há desafios a serem superados em termos de preparo técnico e operacional, o que pode comprometer a eficácia na implementação prática das políticas e diretrizes normativas.

A capacitação contínua dos servidores públicos é necessária para a concretização de uma administração eficiente e orientada pelos princípios constitucionais da transparência, eficiência e participação. No contexto de uma sociedade em que o conhecimento e a inovação são forças motrizes do desenvolvimento, o treinamento assume papel não apenas de atualização técnica, mas também de fortalecimento da consciência ética e da responsabilidade social. Além disso, ao investir na qualificação desses agentes, cria-se um ciclo virtuoso em que os próprios servidores, habilitados e engajados, tornam-se multiplicadores de boas práticas, fomentando uma cultura institucional voltada ao aprimoramento dos serviços públicos e ao fortalecimento do diálogo com a sociedade. Assim, o treinamento deixa de ser um fim em si mesmo e transforma-se em instrumento de mobilização e transformação coletiva, reafirmando o caráter

dinâmico e pedagógico da administração pública. Além do aspecto do treinamento, também foi considerada a aplicação do art. 32 da LAI, que trata da responsabilização dos agentes públicos. Os dados obtidos foram os seguintes:

Gráfico 6 – Procedimentos Administrativos em Decorrência de Recusa ou Retardamento



Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

Os dados revelam que 87% dos órgãos correicionais dos ministérios nunca instauraram procedimentos administrativos para responsabilização de agentes públicos, enquanto 13% já o fizeram. Importante destacar que o percentual elevado de órgãos que não abriram esses procedimentos não indica, necessariamente, prevaricação ou irregularidade. A maioria das respostas justificou a ausência de condutas que ensejassem a necessidade de responsabilização. No entanto, foi identificado um caso em que o órgão entendeu equivocadamente que, em situações de recusa ou retardamento no fornecimento de informações, não caberia penalização, mas apenas recurso administrativo, o que contraria o disposto na LAI, caracterizando um entendimento *contra legem*.

A implementação da LAI marcou um divisor de águas na promoção da Transparência no Brasil. Antes de sua vigência, a ausência de parâmetros concretos resultava em práticas desuniformes e ineficientes na gestão de informações públicas, perpetuando uma cultura de sigilo institucionalizada. Com a introdução de dispositivos normativos claros, a LAI possibilitou a padronização de procedimentos, facilitando tanto o acesso à informação quanto o exercício do controle social. Paes (2011) destaca que, embora as inovações trazidas pela lei possam parecer pontuais, sua importância é inegável, especialmente ao estabelecer prazos, penalidades e requisitos objetivos para o atendimento de solicitações, reduzindo barreiras que antes limitavam esse direito. Nesse contexto, a LAI também transformou de maneira significativa o funcionamento

e as práticas das ouvidorias, tornando-as mais eficientes e alinhadas aos princípios de Transparência e *accountability*.

Além disso, a LAI potencializou a responsabilização governamental, criando uma norma legal que fomenta a transparência e aprimora as práticas de gestão pública. Michener, Contreras e Niskier (2018), todavia, destacam que a implementação efetiva da LAI no Brasil ainda enfrenta desafios, especialmente no nível subnacional, onde as instituições de prestação de contas e transparência permanecem frágeis. Para fortalecer o impacto da norma, os autores apontam que é necessário criar e consolidar estruturas específicas, como comissões de informação, capazes de garantir a execução uniforme da lei em todos os níveis federativos. Essa carência institucional compromete a abrangência da LAI, reduzindo seu potencial como ferramenta de Transparência e, conseqüente, democratização.

Retrocessos recentes, no entanto, indicam que o avanço conquistado com a LAI tem sido mitigado por estratégias que interferem na transparência das decisões governamentais. Ávila (2024) observa que, desde 2019, houve um aumento significativo de negativas de acesso e respostas evasivas a pedidos de informação, conforme demonstram dados da Transparência Brasil. Esses retrocessos representam uma ameaça ao direito fundamental à informação, agravando o cenário de opacidade administrativa. Nesse contexto, a manutenção e o fortalecimento da LAI demandam ações integradas entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil, garantindo que o acesso à informação continue a desempenhar seu papel no aprimoramento da Democracia e da gestão pública, independente do governo em exercício, uma vez que se constitui como uma política de Estado e não de governo.

3.3. A Lei de Proteção aos Usuários do Serviço Públicos

Como prelúdio ao futuro Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público, a Emenda Constitucional n.º 19, de 1998, promoveu alterações no regime jurídico da administração pública brasileira, especialmente ao introduzir novas formas de Participação dos cidadãos no monitoramento e controle dos serviços públicos. Dentre as principais inovações, destaca-se a inclusão do §3º no art. 37 da CF/88, que estabelece mecanismos voltados à ampliação da Transparência e à proteção dos direitos dos usuários.

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de Participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Vale ressaltar que o mencionado dispositivo foi inserido no texto constitucional pela Emenda Constitucional n.º 19, o que, segundo Silva (1999), representa um marco na modernização do Estado brasileiro e na transição para um modelo administrativo transparente e participativo. A inserção desses mecanismos de controle social pela EC n.º 19 demonstra a busca por maior *accountability* na gestão pública e visa fortalecer o relacionamento entre o cidadão e o Estado por meio de instrumentos de fiscalização e Participação.

Contudo, apesar da clareza normativa estabelecida pela EC n.º 19, houve uma demora na regulamentação da matéria. O próprio texto da emenda previa, em seu art. 27, que o Congresso Nacional teria o prazo de 120 dias para elaborar uma lei de defesa do usuário de serviços públicos. No entanto, passados 14 anos, o Congresso ainda não havia cumprido essa determinação. Esse cenário levou a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) a ajuizar, em 2013, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO n.º 24), visando responsabilizar o Poder Legislativo pela sua inércia. Amaral (2012, p. 123) criticou essa omissão, afirmando que: "é lamentável que uma emenda constitucional determine a criação de uma lei em 120 dias, e até hoje o Congresso não tenha cumprido o comando constitucional".

O julgamento dessa ADO trouxe novos contornos ao entendimento sobre a inconstitucionalidade por omissão legislativa. Schier e Bertotti (2019) explicam que o relator do caso, ao analisar a ação, reconheceu a existência de uma *inércia deliberandi*, ou seja, a falta de deliberação do Congresso sobre o Projeto de Lei n.º 6.953/2002, que tratava da matéria. Ainda que houvesse uma proposta legislativa em tramitação, a morosidade na sua apreciação configurava uma omissão inconstitucional. Este entendimento, consolidado no julgamento da ADI n.º 3.682/MT, foi relevante para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que passou a considerar a inatividade prolongada do legislador como uma forma de inconstitucionalidade, mesmo quando o processo legislativo já estivesse em curso.

A análise desses antecedentes normativos revela o desafio da efetivação das normas constitucionais no Brasil, especialmente no que tange à regulamentação de direitos fundamentais e mecanismos de Participação social. A demora na criação de uma legislação adequada demonstra, como apontado por Amaral (2012), uma desconexão entre o marco normativo e sua implementação, comprometendo o exercício da cidadania e o controle social.

Finalmente, a promulgação da Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, conhecida como Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público, ocorreu após uma longa espera de 19 anos, representando a conclusão de um percurso legislativo que visava regulamentar, de modo mais preciso, os direitos dos cidadãos frente à administração pública. Essa lei, ao dispor sobre a Participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, introduziu um novo patamar

de relação entre o Estado e o cidadão, reconhecendo, na prática, a importância de mecanismos de Transparência e responsividade no âmbito público.

A estrutura normativa da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público é composta por 25 artigos distribuídos em sete capítulos: (1) disposições preliminares, (2) dos direitos básicos e deveres dos usuários¹², (3) das manifestações dos usuários de serviços públicos, (4) das ouvidorias, (5) dos conselhos de usuários, (6) da avaliação continuada dos serviços públicos, e (7) disposições finais e transitórias. Neste estudo, contudo, delimitou-se e serão analisados dois pontos centrais da Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público: (1) as ouvidorias, como ferramenta de Transparência e Participação social; e (2) os conselhos de usuários, sob a perspectiva da interface entre Participação e informação.

Antes de ingressar na análise específica, é imperativo estabelecer com clareza os conceitos de "usuário" e "serviço público", ambos pilares da presente discussão. O diploma legal em questão, embora brevemente, delinea esses termos ao definir "usuário" como a pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, de forma efetiva ou potencial, o serviço público. Já o "serviço público" é compreendido como uma atividade administrativa, voltada à prestação direta ou indireta de bens ou serviços à coletividade, exercida por órgãos ou entidades da administração pública. Contudo, a mesma legislação ressalta que seus dispositivos também se aplicam, de forma subsidiária, aos serviços públicos prestados por particulares. Essa abrangência evidencia a tentativa do legislador de incluir, no conceito de serviço público, tanto a atuação estatal quanto a delegação a entes privados, mantendo o foco na satisfação das necessidades da coletividade, sob a égide do interesse público.

O conceito de serviço público, para a literatura especializada, envolve uma série de elementos que o caracterizam como atividade destinada à satisfação de necessidades coletivas. Segundo Di Pietro (2023), trata-se de uma atividade que a lei atribui ao Estado, permitindo que ele a execute diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de atender às

¹² Compreende-se que a Lei de Proteção do Usuário do Serviço Público também ampliou o rol da Transparência Ativa com a criação das Cartas de Serviços ao Usuário, uma vez que reúne um conjunto organizado de informações que facilitam a interação entre o cidadão e a administração pública. Conforme estabelecido no art. 7º da Lei nº 13.460/2017, essas cartas têm a finalidade de informar o usuário sobre os serviços oferecidos pelos órgãos e entidades públicas, detalhando também os compromissos e padrões de qualidade do atendimento. Ao apresentar informações como os serviços disponibilizados, requisitos necessários, etapas de processamento, prazos e os mecanismos de acompanhamento e manifestação dos usuários (§ 2º e § 3º), as Cartas de Serviços favorecem a previsibilidade e a transparência na gestão pública. Sua importância no campo da transparência ativa é reforçada pela exigência de atualização periódica e pela obrigação de divulgação na internet, em formato acessível e interoperável (§ 4º e § 6º). Essa estrutura contribui para uma gestão pública clara e eficiente, bem como fortalece o controle social, oferecendo aos cidadãos dados precisos sobre seus direitos e os serviços disponíveis. A inclusão das Cartas de Serviços na Base Nacional de Serviços Públicos ainda permite a integração e padronização das práticas, promovendo uma governança pública transparente e participativa.

demandas da sociedade, sob um regime jurídico total ou parcialmente público. Figueredo (2008) acrescenta que o serviço público é toda atividade material oferecida pelo Estado ou por quem atua em nome dele, desde que haja permissão legal e constitucional, com a finalidade de concretizar deveres relacionados à utilidade pública, predominando o regime de Direito Público. Ainda, conforme Grau (2001), essa atividade, embora seja desenvolvida preferencialmente pelo setor público, também pode ser desempenhada pelo setor privado por meio de concessões ou permissões, o que demonstra a flexibilidade da prestação de serviços públicos em colaboração com a iniciativa privada. O serviço público, assim, segundo Nóbrega (2024) envolve cinco aspectos centrais: (1) sua definição em lei, uma vez que o Estado só pode atuar nos limites estabelecidos pela legislação; (2) sua natureza prestacional, sendo uma obrigação de fazer do Estado ou de seus delegados; (3) o Estado é sempre titular da tarefa, podendo executar diretamente ou delegar a execução; (4) a oferta, em regra, é obrigatória para o Estado e facultativa para os usuários, exceto em casos específicos, como a quarentena; e (5) o financiamento, mesmo quando gratuito, é sustentado pela sociedade, seja por tarifas diretas ou pela arrecadação tributária.

O conceito de usuário de serviço público difere substancialmente daquele de um mero consumidor, tendo recebido um tratamento mais complexo e adequado à sua relação com o Estado. Enquanto o consumidor, no âmbito privado, está inserido em uma lógica de mercado e interesses contrapostos, o usuário de serviço público se coloca como um titular de direitos cuja satisfação é responsabilidade do próprio poder público. Bucci (2006) critica a concepção do cidadão como cliente da Administração, alertando para os riscos dessa analogia. Segundo a autora, essa ideia pode gerar distorções, ao enfraquecer a percepção da Administração como coisa pública, cuja gestão pertence à coletividade e visa ao interesse comum. A relação entre Estado e cidadão, nesse contexto, não se caracteriza pela contraposição de interesses, como ocorre entre fornecedor e cliente no setor privado; ao contrário, o cidadão é o titular dos interesses que o Estado deve proteger e servir, aproximando-se mais da figura de um sócio no empreendimento estatal do que de um simples cliente. E essa noção de usuário-cidadão desloca o indivíduo de mero receptor para um ator sociopolítico que pode contribuir para a tomada de decisão, como aponta Nassuno (2014, p. 83-84):

[...] a definição do cidadão como cliente dos serviços públicos pode ser associada a um conceito de cidadania e [...] a abertura de um espaço no interior do Estado para a incorporação de outras perspectivas para a deliberação administrativa, podendo constituir contribuições no sentido de aperfeiçoamento da interface entre Estado-sociedade.

Essa compreensão do usuário como um sujeito ativo e integrante do processo administrativo redefine a cidadania na esfera pública, ampliando a responsabilidade do Estado para além da prestação de serviços. A partir dessa perspectiva, a atuação do cidadão não se limita à satisfação de necessidades imediatas, mas envolve uma Participação na formulação e controle das políticas públicas. Isso reforça a noção de que a Administração Pública deve operar como um espaço de diálogo e cooperação, onde o cidadão é parte na construção de soluções justas e efetivas para a sociedade. Assim, entende-se que ao reconhecer o cidadão como colaborador e fiscal dos serviços públicos, o Estado fortalece a Democracia e promove uma gestão inclusiva e transparente.

3.3.1. As Ouvidorias Públicas

A Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público estabelece diretrizes e atribuições para as ouvidorias em seu Capítulo IV. Segundo o art. 13, as ouvidorias são responsáveis por assegurar o acesso à informação e fomentar a Participação dos usuários na administração pública, desempenhando, assim, mediação e colaboração com outras entidades de defesa do usuário. As atribuições legais incluem desde o acompanhamento e aprimoramento dos serviços públicos até a mediação de conflitos e a defesa dos direitos do usuário, tornando a ouvidoria como um canal de controle social e de fortalecimento da cidadania (Brasil, 2017).

A criação e expansão das ouvidorias públicas refletem um aprimoramento dos mecanismos de Participação, sobretudo em uma Democracia que se pretende inclusiva e transparente. Instituições como as ouvidorias exercem função estratégica ao garantir que o cidadão tenha acesso facilitado às informações sobre a gestão pública e os serviços oferecidos, promovendo, dessa forma, um ambiente de responsabilidade e responsividade do poder público, postulados do Governo Aberto. Este movimento de abertura permite que o cidadão deixe de ser um sujeito passivo e passe a atuar diretamente como um agente de supervisão e proposição, contribuindo para uma administração pública responsiva e legítima. Segundo Comparato (2016, p. 49):

À medida que as ouvidorias públicas são criadas e o direito ao acesso à informação é implementado, as informações chegam aos cidadãos e passam a fluir nos dois sentidos, que são necessários para a realização da democracia. A informação deve fluir de cima para baixo para que os governados possam conhecer, avaliar, supervisionar as ações dos funcionários e dos governantes; e de baixo para cima, na forma do controle social exercido pelos cidadãos sobre o governo.

Essa dinâmica bidirecional de comunicação propiciada pelas ouvidorias assegura que a voz dos cidadãos não só alcance o governo, mas seja valorizada e incorporada ao processo de formulação de políticas públicas. Depreende-se que essa interação contínua fomenta uma

Democracia substancial, na qual os indivíduos participam ativamente da gestão pública e influenciam as decisões que os impactam diretamente. Nesse sentido, a atuação das ouvidorias deve ser pautada pela ética, pela imparcialidade e pela Transparência, características indispensáveis para sua eficácia. Riche (2022) destaca que, em um ambiente democrático, a autonomia das ouvidorias é condição para que não se transformem em meros instrumentos de gestão subordinados a interesses políticos, mas que atuem com o objetivo de promover mudanças estruturais que respondam aos interesses da sociedade. Assim, a autonomia e a imparcialidade protegem a ouvidoria de influências externas que poderiam comprometer sua função de representação cidadã e de supervisão sobre os atos do poder público. Esse papel é reforçado pela necessidade de adotar uma postura multiparcial, em que a ouvidoria toma partido por todos os envolvidos, evocando responsabilidade, independência e ética (Riche, 2023).

Além de seu papel de representação e supervisão, as ouvidorias têm uma função humanizadora no serviço público, buscando transformar a relação entre o Estado e o cidadão por meio do acolhimento e da escuta ativa. Riche (2010) enfatiza que uma ouvidoria deve ser um espaço acolhedor e de valorização do ser humano, em que o diálogo e a compreensão sejam promovidos para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições. O objetivo é transformar a “cultura da reclamação” em uma “cultura de cooperação e de Participação”, em que o cidadão é visto como sujeito de direitos e não como objeto passivo do atendimento público. Essa humanização é vital para que a ouvidoria atue como uma ferramenta inclusiva, em que a escuta das demandas e necessidades dos usuários seja a base para a formulação de políticas públicas.

Ademais, a ouvidoria poder ocupar um lugar estratégico no cumprimento do art. 8º, §1º, inciso VI da LAI, que estabelece a obrigação de fornecer respostas às perguntas mais frequentes da sociedade por meio da Transparência Ativa. Para tanto, cabe à ouvidoria monitorar e analisar as solicitações realizadas no âmbito da Transparência Passiva, mapeando padrões e identificando as demandas mais recorrentes. Com base nesse levantamento, essas informações devem ser convertidas em conteúdos acessíveis e atualizados regularmente nos canais de Transparência Ativa, garantindo não apenas a eficiência no atendimento às necessidades informacionais dos cidadãos, mas também a redução da carga administrativa associada às requisições repetitivas. A aludida prática promove a integração entre os dois tipos de Transparência, ampliando o alcance da informação pública e fortalecendo a participação cidadã.

Outro ponto no funcionamento das ouvidorias é seu papel pedagógico. De acordo com Riche (2023), as ouvidorias devem atuar na tríade “informar, formar e transformar”, capacitando os cidadãos a exercerem seus direitos de forma consciente e ativa. Ao fornecer informações sobre os serviços públicos, educar para a Transparência e incentivar a Participação cidadã,

as ouvidorias contribuem para a construção de uma sociedade informada e comprometida com o bem comum. A prática pedagógica se manifesta na transição da “cultura de sentença” para uma “cultura de pacificação e construção de consensos”, que, nas palavras de Riche, viabiliza a resolução colaborativa de conflitos e a promoção de uma Democracia efetiva e equitativa.

No mais, a legislação e as diretrizes das ouvidorias no Brasil refletem a necessidade de inovar nas práticas democráticas, fortalecendo as arquiteturas participativas e incluindo o cidadão como agente de mudança. Esse papel inovador é especialmente relevante em tempos de crise democrática, nos quais a Democracia representativa não se mostra suficiente para atender às demandas sociais (Riche, 2023). Em resposta a essa limitação, as ouvidorias são um modelo de “inovação social”, capaz de oferecer soluções justas e sustentáveis para os problemas da sociedade, aproximando a administração pública dos cidadãos e promovendo uma interação constante entre o governo e a população. Ao atuar com independência e sensibilidade, as ouvidorias reforçam os princípios de Transparência, boa-fé e equidade, características que lhes permitem estabelecer um diálogo construtivo e transformador com a sociedade.

Apesar de a legislação brasileira prever a existência de ouvidorias como instâncias de escuta e resposta às demandas da sociedade, sua operacionalização ainda enfrenta obstáculos que comprometem o exercício pleno de suas funções de Transparência e Participação cidadã. A implementação dessas unidades, conforme idealizada em normas como a Lei nº 13.460/2017 e o Decreto nº 9.492/2018, estabelece um sistema de ouvidorias federais voltado para assegurar os direitos dos usuários dos serviços públicos. Contudo, essas normas não resolvem a questão da autonomia, um fator para que as ouvidorias funcionem como contrapoderes legítimos, críticos e imparciais em relação às administrações das quais fazem parte. Segundo Lima Neto e Durán (2016), as ouvidorias, na maior parte das instituições brasileiras, são marcadas pela falta de independência dos ouvidores, que geralmente são nomeados pela autoridade máxima do órgão público. Essa estrutura de nomeação, segundo os autores, limita a possibilidade de uma atuação isenta e interfere na função democrática das ouvidorias, reduzindo sua capacidade de promover o amadurecimento da Democracia participativa.

Para Lima Neto e Durán (2016), o modo como os ouvidores são escolhidos compromete a autonomia das ouvidorias e enfraquece sua capacidade de funcionar como contrapoderes, alinhando-se às críticas de Gomes (2000) e Cardoso (2010), que apontam os efeitos prejudiciais dessa prática para a atuação efetiva das ouvidorias. Lyra (2004) e Lima Neto e Durán (2016) defendem que a autonomia das ouvidorias deve ser garantida por meio de mandatos para os ouvidores e pela escolha desses profissionais por um colegiado independente, que conte com a Participação de representantes da sociedade civil. Essa perspectiva reforça a importância de

que o ouvidor não seja uma figura sujeita às pressões da gestão, mas sim alguém com o mandato e a estrutura de atuação necessárias para exercer a fiscalização e a escuta ativa, de forma independente e voltada para o interesse público. Riche (2022; 2023) também realça a necessidade de autonomia como meio de garantir que as ouvidorias atuem efetivamente como agentes de mudança, sem interferências que possam minar sua legitimidade e eficácia.

Outrossim, a ouvidoria pública atua como parte do sistema de fiscalização conhecido como "alarme de incêndio", conceito explorado por Souza (2002) como um método em que os próprios cidadãos ajudam a monitorar o serviço público. Segundo essa abordagem, a criação de mecanismos acessíveis, como linhas diretas para denúncias e audiências públicas, oferece aos cidadãos a oportunidade de avaliar e acompanhar as atividades dos agentes públicos de forma imediata, permitindo uma correção de eventuais desvios. Nesse sentido, a ouvidoria não apenas recebe informações e queixas, mas também se estabelece como um canal de controle social, por meio do qual a população exerce seu direito de participar e influenciar na gestão pública.

Por outro lado, a ouvidoria não pode se limitar a ser um simples transmissor de recados ou a gerar pressões infundadas sobre os serviços e agentes públicos. As manifestações recebidas devem ser filtradas e analisadas com urbanidade e empatia (Riche, 2010; 2022; 2023), garantindo que apenas as demandas legítimas e com mínimo de materialidade sejam encaminhadas de forma construtiva. A ouvidoria deve adotar uma abordagem cuidadosa, a fim de evitar alarmes falsos e aborrecimentos desnecessários que possam comprometer a confiança entre o cidadão e o agente público. Esse trabalho exige um equilíbrio: proteger os interesses da sociedade, ao mesmo tempo que respeita os servidores, entende-se como necessário para que o controle social não transborde para uma hipervigilância que possa configurar assédio moral.

A ouvidoria pública atua como um canal de escuta ativa e inclusão social, especialmente para aqueles que, historicamente, foram silenciados, invisibilizados, negligenciados ou relegados a posições de subalternidade. Como mencionado, sua função vai além da mera recepção de demandas: ela representa uma instância propositiva e transformadora, capaz de atuar em prol da efetividade dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana. No contexto brasileiro, marcado por uma pluralidade étnica e cultural significativa, a ouvidoria deve operar com sensibilidade e compromisso com a alteridade, reconhecendo as especificidades de grupos que enfrentam exclusão histórica. Esse compromisso requer atenção às desigualdades estruturais, como o fato de que cerca de 11,4 milhões de brasileiros não sabem ler (IBGE, 2022), um indicador das barreiras que dificultam o acesso pleno aos direitos de cidadania. Assim, a ouvidoria não apenas dá voz, mas também promove a valorização da diversidade e a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse diapasão, a concepção de democracia como o regime que legitima e organiza os conflitos, apresentada por Chui (2011), possui uma conexão direta com os mecanismos de transparência e ouvidoria. Esses instrumentos atuam como canais institucionais para a mediação dos conflitos entre o Estado e a sociedade, permitindo que demandas, insatisfações e sugestões sejam formalmente expressas, analisadas e, eventualmente, atendidas. Ao promoverem o diálogo entre diferentes interesses e perspectivas, a transparência e a ouvidoria não apenas fortalecem o controle social, mas também garantem que o dissenso seja acolhido e transformado em insumos para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e legitimadas. Dessa forma, a democracia se consolida como um espaço dinâmico e contínuo de gestão dos conflitos sociais, reforçando a *accountability* e a participação cidadã.

No que se refere a democratização da ouvidoria, embora a legislação também preveja a consulta aos Conselhos de Usuários para a indicação dos ouvidores, a prática revela um cenário de inoperância desses conselhos. Como será apontado, essas instâncias não funcionam como deveriam, o que torna essa previsão normativa inócua, uma vez que os conselhos não estão efetivamente envolvidos nos processos de nomeação. Ao questionar as pastas ministeriais do Governo Federal e analisar as respostas fornecidas, chegou-se à conclusão de que nenhum órgão ministerial consulta a sociedade civil para indicar o ouvidor; na defensiva, os órgãos inquiridos informaram que seguiam todos os parâmetros da portaria da CGU. A aludida normativa é a Portaria nº 1.181, de 2020, que regulamenta os requisitos para nomeação dos titulares das unidades de ouvidoria do Sistema de Ouvidoria (SISOUV), estabelece critérios técnicos mínimos, como experiência e capacitação, mas ainda assim mantém a nomeação vinculada ao dirigente máximo do órgão, o que limita a independência das ouvidorias e sequer fazem menção a Participação popular no processo de escolha dos titulares das ouvidorias.

Em contraste, o modelo de escolha dos ouvidores nas Defensorias Públicas, conforme disposto na Lei Complementar nº 132/2009, propõe uma estrutura que busca maior autonomia. A legislação define que o Ouvidor-Geral será escolhido a partir de uma lista tríplice formada pela sociedade civil e nomeado pelo Conselho Superior, com mandato e dedicação exclusiva, reduzindo a influência do gestor público no processo de escolha. Esse modelo é considerado uma inovação no cenário brasileiro, pois visa assegurar que a ouvidoria funcione como um órgão auxiliar independente, com a finalidade de promover a qualidade dos serviços prestados e fortalecer a ouvidoria como um espaço de mediação entre a sociedade e a instituição.

Assim, o debate sobre a autonomia das ouvidorias e a Participação cidadã nas escolhas de seus dirigentes destaca uma tensão entre a necessidade de Transparência e controle social e os limites impostos por práticas institucionais que ainda privilegiam a vinculação ao gestor. A

criação de ouvidorias independentes, como defendem Lima Neto e Durán (2016) e outros autores, aponta para uma agenda de reformas que visa consolidar essas instâncias como contrapoderes legítimos, capazes de promover uma Democracia participativa e deliberativa.

3.3.2. Os Conselhos de Usuários

A Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público também prevê os Conselhos de Usuários como uma das principais formas de assegurar a Participação popular na gestão e avaliação da prestação dos serviços públicos. O art. 18 estabelece que, além de outras formas de Participação previstas em legislações correlatas, os conselhos são o mecanismo por meio do qual os usuários acompanham e avaliam os serviços públicos. Essa Participação é essencialmente de caráter consultivo, refletindo a intenção do legislador de integrar a sociedade civil no controle e na melhoria contínua dos serviços públicos ofertados, apesar de descolada de poder decisório. Todavia, a construção da arquitetura institucional desses conselhos careceu de um diálogo amplo e inclusivo. A elaboração do modelo seguiu uma abordagem *top-down* (de cima para baixo), em vez de adotar uma perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima). Esse direcionamento resultou em desencontros e desajustes em relação a estruturas já existentes e eficazes em diversas instituições, como os conselhos universitários nas Instituições de Ensino Superior (IES).

O parágrafo único do art. 18 define as atribuições desses conselhos, que abrangem desde o acompanhamento da prestação dos serviços até a proposição de melhorias no atendimento ao usuário. Dentre as funções elencadas, destaca-se a obrigação de contribuir na formulação de diretrizes para um atendimento mais eficaz, além de participar diretamente na avaliação dos serviços e monitorar a atuação do ouvidor. Essa multiplicidade de funções visa garantir, em tese, que os usuários atuem no aprimoramento das políticas públicas, com o fortalecimento do controle social e a Transparência na Administração Pública. Outra função atribuída aos Conselhos de Usuários está prevista no art. 20, que confere a esses órgãos a possibilidade de serem consultados em relação à indicação do ouvidor. Essa Participação consultiva contribuiria para a fiscalização interna e externa dos serviços públicos e reforçaria os conselhos como uma instância de controle social, promovendo maior publicidade e responsabilidade no processo de nomeação de figuras estratégicas da administração.

No que concerne à composição dos conselhos, o art. 19 impõe a observância de critérios de representatividade e pluralidade, buscando assegurar que as partes interessadas sejam devidamente equilibradas em termos de representação. Essa regra visa evitar a sobreposição de interesses específicos e garantir que os conselhos reflitam a diversidade de usuários, proporcionando um ambiente deliberativo, justo e inclusivo. O parágrafo único complementa essa

disposição ao estabelecer que o processo de escolha dos representantes deve ser público e diferenciado, respeitando as características dos diversos tipos de usuários envolvidos.

Por fim, a lei delega a cada esfera de governo a responsabilidade de regulamentar a organização e o funcionamento dos Conselhos de Usuários. Essa previsão de regulamentação específica possibilita a adaptação do modelo de conselhos às particularidades de cada poder ou ente federativo, permitindo flexibilidade na implementação e funcionamento desses órgãos. A necessidade de regulamentação própria reforça a importância da contextualização local e a autonomia das esferas de governo no estabelecimento de mecanismos participativos adequados à sua realidade. Por outro lado, a vagueza normativa pode levar a inaplicabilidade prática.

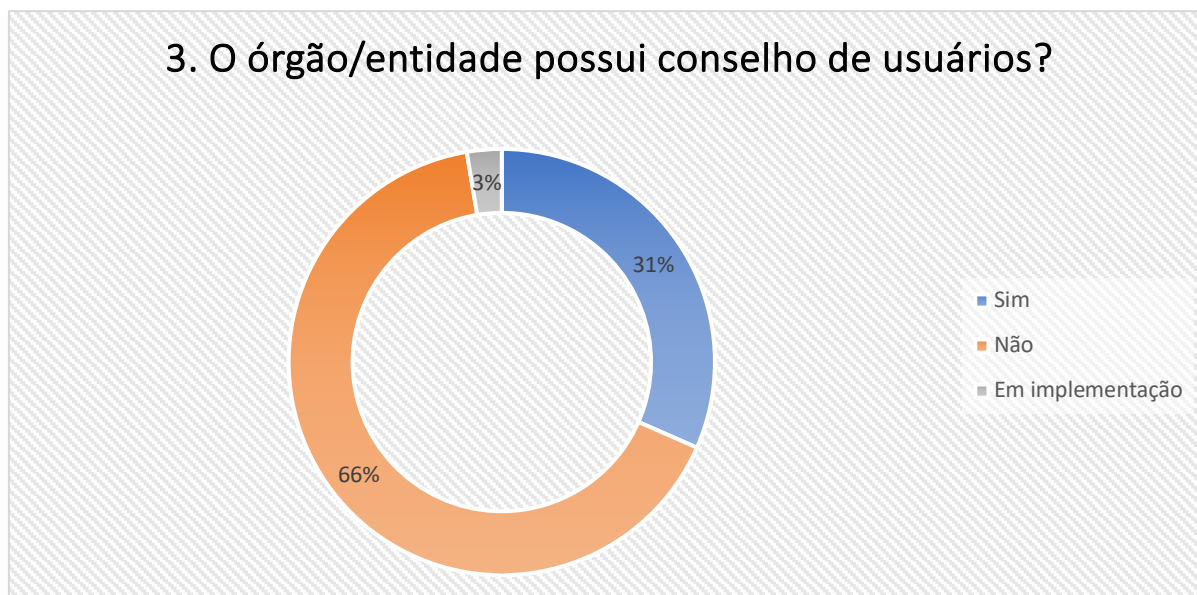
A concretização desse ideal participativo tem enfrentado desafios práticos. Segundo Carneiro e Lehfeld (2019), a ineficácia do conselho é evidente, uma vez que a Lei nº 13.460/2017 não prevê sanções para os agentes públicos que descumprem suas obrigações, nem penalidades para a Administração que falha em garantir prazos adequados para respostas e deliberações. A ausência de uma previsão punitiva gera um cenário de descompromisso e baixa adesão, tanto por parte da administração pública quanto dos próprios cidadãos, enfraquecendo o potencial fiscalizador e de controle social do conselho. Outro ponto crítico se refere à efetividade da Participação popular nos Conselhos de Usuários. A implementação desses conselhos tem se resumido a plataformas digitais, com baixo índice de adesão e engajamento e esse formato digital, além de excludente para populações com limitado acesso à internet, compromete a colegialidade e a representatividade social, pilares da Participação democrática (Gomes, 2024). Aponta-se a necessidade de reformulação do modelo de conselho, a fim de ampliar o escopo de inclusão e assegurar que os conselhos representem de fato a diversidade dos usuários dos serviços públicos, e não apenas uma parcela conectada à internet.

Por outro lado, o caráter consultivo dos Conselhos de Usuários reflete, em tese, o esforço do legislador em criar espaços minimamente formais de interação entre o poder público e a sociedade civil, ainda que com limitações. Como observam Carvalho e Venturini (2019), a instituição desses conselhos representa uma tentativa de aprimorar o modelo brasileiro de controle dos serviços públicos, com maior Transparência e responsabilização. Contudo, os desafios para a efetiva implementação desse instrumento reforçam a necessidade de repensar sua estrutura e funcionamento para garantir que o controle social seja efetivamente exercido.

Diante desse cenário, resta claro que os Conselhos de Usuários, embora previstos legalmente como uma forma de Participação cidadã, enfrentam obstáculos estruturais que comprometem sua efetividade. A ausência de sanções, a limitação no engajamento popular e a exclusão digital são pontos que precisam ser enfrentados para que essa ferramenta possa cumprir

seu objetivo de ampliar o controle e a Transparência na prestação dos serviços públicos. Ao questionar as pastas ministeriais do Governo Federal, obteve o seguinte resultado:

Gráfico 7 – Existência de Conselho de Usuários



Fonte: elaboração autoral com base em questionário contido no apêndice A.

Os dados indicam um cenário de baixa adesão à criação de novos conselhos nas pastas ministeriais: apenas 31% responderam afirmativamente sobre a existência de novos conselhos, enquanto 66% indicaram a ausência e 3% se encontram em fase de implementação. A análise revela ainda que três órgãos justificaram a ausência de novos conselhos com base em orientações informais da Controladoria-Geral da União (CGU), segundo as quais estaria em elaboração uma nova normativa e plataforma específica para o tema. Ao aprofundar essa questão, confirmou-se, por meio de e-mail, que a CGU realiza uma pesquisa para avaliar alternativas de aperfeiçoamento na estrutura de Participação institucional. Esse contexto sugere um cenário de incerteza normativa que, ao frear a criação de conselhos, também pode impactar a Transparência e a Participação social nas decisões governamentais, evidenciando a necessidade de diretrizes específicas e atualizadas que promovam a expansão desses mecanismos de Participação. Ademais, 100% dos resultados indicaram que nenhum conselho de usuários ou conselho gestor de política pública, foi consultada para a indicação do dirigente da ouvidoria, todas as respostas fundamentaram que seguiram os trâmites da portaria da CGU, o que evidencia que apesar da previsão facultativa, a previsão é meramente ornamental, em outras palavras, letra de lei morta.

3.4. A Possibilidade Normativa de Inovação e Governo Digital

Os problemas estruturais, perpassam por diversas esferas, institucionais, estruturais, materiais e culturais. Todavia, o Estado brasileiro tem se destacado em desenvolver inovações legislativas e participativas, exemplo claro foi o orçamento participativo que se tornou referência no âmbito internacional de política pública participativa. Todavia, ainda se precisa avançar nas inovações tecnológicas e cívicas no que se refere à Transparência e a Participação na contemporaneidade, sobretudo em um ambiente com alto grau de conectividade e digitalização. Nesse sentido, o presente subcapítulo se propõe a refletir sobre as normas que possibilitam e eventuais possibilidades fáticas.

3.4.1. A Interoperabilidade, Dados Abertos e Transparência Ativa

O Ordenamento Jurídico Brasileiro na última década introduziu normas que preveem possibilidades inovadoras e tecnológicas para o Estado. Tem-se como exemplo a implementação de sistemas digitais para a gestão de processos públicos, com base na interoperabilidade entre órgãos, com potencial de transformar a Transparência e fomentar a Participação Sociopolítica integrada e transversal. A Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) traz essas inovações ao prever a interoperabilidade de dados como um meio para o desenvolvimento de políticas públicas e de eficiência da administração pública. Conforme Heinen (2023), essa interoperabilidade viabiliza o acesso aos dados de forma integrada, superando a pulverização de informações entre diferentes esferas governamentais, o que facilita o controle social e o cruzamento de dados para a criação de um ambiente mais transparente e democrático.

Repise-se que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) já estabelecia a obrigação de os órgãos públicos divulgarem informações de interesse coletivo de forma proativa, mas a Lei do Governo Digital vai além ao regulamentar a gestão digital dos dados e sua interoperabilidade. A Seção II, da Lei nº 14.129/2021, define que órgãos e entidades públicas devem assegurar a interoperabilidade das informações, otimizando custos e reaproveitando recursos de infraestrutura de dados. Esse sistema integrado não apenas facilita a disseminação de informações, mas também aprimora a confiabilidade dos dados públicos.

Esse movimento normativo dialoga diretamente com o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014), que estabelece como diretriz a governança multiparticipativa, transparente, democrática e colaborativa, incluindo a Participação do governo, setor privado, sociedade civil e comunidade acadêmica no desenvolvimento da internet no Brasil (Rodrigues, 2022). O Marco Civil da Internet estabelece, ainda, que as aplicações de internet desenvolvidas por entes do

poder público devem ter como objetivo o fortalecimento da Participação social nas políticas públicas. Entende-se que essa governança digital colaborativa, aliada à interoperabilidade, fortalece o cruzamento de dados entre órgãos e a Transparência nas políticas públicas, o que reflete diretamente no controle social. A partir de um ambiente de dados integrados, torna-se possível um acompanhamento efetivo das ações governamentais, ampliando a capacidade de fiscalização por parte dos cidadãos e de outros atores envolvidos.

O impacto dessa integração não se limita à Transparência como valor isolado, mas se reflete no fortalecimento da Participação política. A interoperabilidade facilita o acesso a dados de forma mais ágil e precisa, propiciando a possibilidade de um ambiente em que os cidadãos possam atuar de maneira informada e proativa. Como destaca Heinen (2023), a fragmentação de dados nos sistemas tradicionais impede uma visão global e integrada das políticas públicas, enquanto a interoperabilidade cria as condições para o desenvolvimento de ferramentas analíticas que permitem o cruzamento e a avaliação de informações de diferentes áreas. Assim, infere-se que a Participação Sociopolítica não apenas se amplia, mas se qualifica, na medida em que os cidadãos dispõem de dados confiáveis e acessíveis para embasar sua atuação.

Aliada a essa perspectiva de interoperabilidade e Transparência, a Lei do Governo Digital complementa esse cenário ao possibilitar que qualquer interessado apresente pedidos de abertura de bases de dados da administração pública. A norma prevê que o requerente forneça seus dados de contato e a especificação da base requerida, garantindo formalidade no processo, mas também assegura, a possibilidade de resguardar a identidade do solicitante para evitar eventuais prejuízos ao princípio da impessoalidade. Essa previsão é uma salvaguarda no contexto de uma administração pública que busca promover a Transparência sem comprometer a segurança do cidadão e evitar pessoalismo no trato entre o usuário-cidadão e o agente público (Consentino, 2022). A Lei do Governo Digital também reforça a convergência com a LAI, ao aplicar seus prazos e procedimentos às solicitações de abertura de bases de dados, promovendo uma uniformidade normativa que fortalece o direito ao acesso à informação, considera-se de suma importância essa equiparação de prazos e procedimentos, uma vez que cria uma padronização.

Outrossim, são previstas medidas que visam eliminar as barreiras à solicitação de dados, vedando-se exigências que possam inviabilizar o exercício desse direito e afastando qualquer necessidade de justificativa do solicitante, de modo a garantir que o acesso à informação pública seja democrático. Além disso, a norma em apreço determina que tanto os pedidos quanto às respostas façam parte de uma base de dados de livre consulta, promovendo um ciclo contínuo e um constante reuso por diferentes atores sociopolíticos (Cunha, 2024).

A Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (Decreto nº 9.319 de 21 de março de 2018), dispositivo infralegal com aplicação somente no Executivo Federal, na mesma toada, busca modernizar o governo federal, tornando-o acessível, eficiente e centrado no cidadão. Nesse contexto, a cidadania digital assume um papel de destaque, com o objetivo de oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, todos centralizados em uma plataforma única e com mecanismos de avaliação de satisfação disponíveis aos usuários. A ampliação do acesso à informação e aos dados abertos governamentais também é um eixo dessa estratégia, uma vez que permite tanto o fortalecimento do exercício da cidadania quanto a promoção da inovação tecnológica (Henriksen, 2018).

Ademais, a supramencionada normativa incentiva a interoperabilidade entre as bases de dados governamentais, visando à integração de informações e à criação de políticas públicas baseadas em evidências e em serviços preditivos personalizados, especialmente com o uso de tecnologias emergentes, essa tendência correlaciona-se com o gerencialismo que ainda busca solapar os fenômenos socioculturais negativos que giram em torno do Estado Brasileiro. A implementação da LGPD no governo federal e a garantia de segurança das plataformas digitais são outras prioridades que acompanham o processo de digitalização. Somado a isso, a adoção de tecnologia em nuvem e a formação de equipes com competências digitais são medidas previstas que visam otimizar a infraestrutura tecnológica e garantir um governo ágil e preparado para os desafios do futuro. Depreende-se que essa transformação digital, caso seja efetivada, melhora a eficiência administrativa e promove uma relação mais transparente e acessível entre o Estado e os cidadãos, influenciando na democratização da Administração Pública, pautada nos direitos fundamentais.

Nesse sentido, os dados governamentais abertos representam um avanço, na medida em que garantem o acesso facilitado a informações públicas, permitindo que a sociedade. Segundo os princípios estabelecidos pelo OpenGovData (2007), para que os dados sejam considerados abertos, eles devem cumprir uma série de critérios. Em primeiro lugar, devem ser completos, ou seja, todos os dados públicos precisam estar disponíveis, exceto aqueles que estão legalmente sujeitos a restrições de privacidade ou segurança. Além disso, os dados devem ser primários, apresentados como coletados na fonte, sem agregações ou modificações que possam distorcer a sua granularidade. Outro princípio é a atualidade, isto é, os dados devem ser disponibilizados rapidamente, buscando que sejam dotados de relevância e utilidade.

Outro elemento pontuado é a acessibilidade, ou seja, os dados precisam estar disponíveis ao maior número possível de indivíduos e para diversas finalidades, sem que o acesso seja restringido a nichos específicos, a exemplo do modelo estadunidense. Para viabilizar essa

democratização do acesso, os dados devem ser compreensíveis por máquinas - estruturados de forma a permitir o processamento automatizado, o que facilita o uso de ferramentas tecnológicas para a análise dos dados. Além disso, os dados devem ser não discriminatórios, acessíveis a todos sem a exigência de cadastro ou requisição; não proprietários, disponibilizados em formatos abertos e que não estejam sob controle exclusivo de nenhuma entidade; e livres de licenças, sem restrições de direitos autorais ou outras limitações de propriedade intelectual. Ao estabelecer esses princípios, o OpenGovData (2007) define um modelo que busca maximizar a Transparência, em que o público tenha acesso a informações para o exercício de seus direitos em uma sociedade democrática.

Além dos mencionados princípios, a sociedade civil desenvolveu outros sete princípios adicionais, estes que foram incorporados no debate público sobre a temática, que complementam e ampliam a compreensão sobre como os dados abertos devem ser disponibilizados a sociedade. Um desses princípios é que os dados devem estar online e gratuitamente acessíveis. Conforme argumenta o Open Definition (2005) e a Sunlight Foundation (2009; 2012), as informações não são verdadeiramente públicas se não estiverem disponíveis na internet sem custo ou com um custo marginal mínimo de reprodução, e devem ser facilmente encontráveis. De igual modo é exposto a permanência dos dados. Segundo as diretrizes da AALL (2007) e da Sunlight Foundation (2012), os dados devem ser disponibilizados em locais estáveis e em formatos permanentes, para garantir que a informação esteja acessível por longos períodos, as organizações argumentam que esse processo confere maior confiabilidade dos dados e o uso contínuo deles.

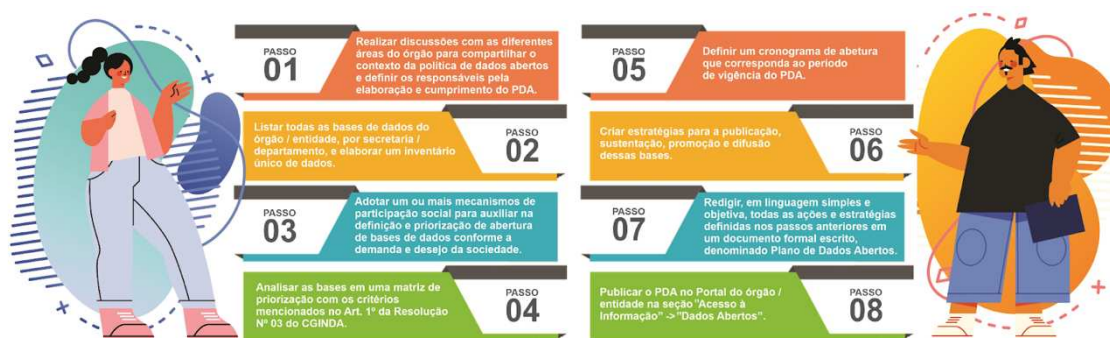
Ademais, conforme destaca a Association for Computing Machinery (2009), a confiabilidade das informações governamentais é necessária para garantir a segurança e a Transparência no uso dos dados públicos. Para isso, esses dados devem incluir mecanismos de validação, como assinaturas digitais, que permitam ao público verificar tanto a autenticidade quanto a integridade das informações fornecidas. Em outras palavras, trata-se de estabelecer mecanismos que assegurem a autenticação e rastreabilidade da autoridade responsável pela criação dos dados. Entende-se que esse cuidado fortalece a confiança dos cidadãos nas informações disponibilizadas, permitindo que possam ser utilizadas com segurança e de forma responsável, reduzindo riscos de manipulação e promovendo o uso ético dos dados públicos.

A presunção de abertura também merece destaque. Inspirado em leis como o *Freedom of Information Act* e nas diretrizes da Sunlight Foundation (2012), estabelece-se que a Transparência deve ser a regra, e não a exceção; as informações públicas devem ser disponibilizadas proativamente e com barreiras mínimas ao seu uso e reutilização. Outro aspecto é que os dados

devem ser documentados. De acordo com a AALL (2007), a documentação adequada sobre o formato e o significado dos dados garante sua utilidade. Isso inclui a publicação de metadados que ajudem os usuários a entender a precisão e a atualidade das informações. A segurança dos dados também é um fator relevante, a Association for Computing Machinery (2009) destaca que os dados devem ser disponibilizados em formatos que não contenham conteúdo executável, para evitar riscos de segurança, como a presença de *malwares*.

Os dados devem ser desenvolvidos com a Participação, como defendido pela Sunlight Foundation (2012) e pela Association of Government Accountants (2009), seguindo a mesma perspectiva do Governo Aberto. A inclusão da sociedade no processo de definição de quais dados são relevantes e como devem ser disponibilizados garante que as informações atendam às necessidades dos cidadãos, criando um ecossistema de dados voltado para o interesse público. Repise-se que esses princípios adicionais reforçam a importância de uma política de dados abertos complexa, que vá além da simples disponibilização de dados, promovendo a confiança, a segurança, a permanência e a usabilidade das informações para uma Participação social. O fluxo proposto pela CGU para construção de planos de dados abertos abarca todo o conjunto principiológico:

Figura 7 - Fluxo da Criação dos Dados Abertos



Fonte: Controladoria Geral da União (2024).

No que tange à normatividade, o Brasil possui um marco regulatório no que tange à disponibilização de dados abertos, conforme estabelecido pelo Decreto nº 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. No entanto, o país ainda está engatinhando nas outras fases necessárias para a consolidação dessa política pública. O W3C (2010) defende que a implementação dos dados abertos requer o desenvolvimento de três frentes: um marco regulatório claro, que defina as regras de acesso e formato das informações públicas; a disponibilização dessas informações ao público de forma acessível, preferencialmente pela internet; e a capacitação de profissionais para o uso das tecnologias de dados abertos nos

órgãos públicos. Avançou-se na primeira dessas frentes, com a criação de instrumentos normativos como a referida norma, que estabelece o Plano de Dados Abertos (PDA) para os órgãos federais, com o objetivo de promover a abertura de dados de forma organizada e transparente.

Embora o Decreto nº 8.777/2016 represente um avanço na definição da Política de Dados Abertos, sua natureza infralegal limita a abrangência e a efetividade desse marco regulatório, especialmente no que concerne à sua imposição e ao alcance dos diversos entes federativos. A ausência de uma norma com força de lei, como ocorre com a Lei de Acesso à Informação, restringe o impacto de uma política nacional de dados abertos, uma vez que as determinações presentes no decreto se aplicam apenas ao Executivo federal e dependem de uma estrutura normativa fragmentada em nível subnacional. Entende-se que essa limitação gera lacunas e descontinuidades na implementação, dificultando a harmonização de práticas e o cumprimento uniforme dos requisitos de Transparência e abertura de dados.

Para além do retromencionado problema normativo, ainda há desafios no que se refere à capacitação de servidores públicos e à implementação efetiva de tecnologias que suportem o uso de dados abertos, conforme apontado por Vaz, Ribeiro e Matheus (2010). Os autores ressaltam que a Transparência não pode se limitar ao controle dos gastos públicos e ao combate à corrupção, mas deve também proporcionar à sociedade civil informações suficientes para monitorar e avaliar a qualidade das políticas públicas. O Decreto nº 8.777/2016 reforça esse compromisso ao determinar que todas as bases de dados do governo federal que não contenham informações protegidas por lei devem ser abertas de forma automática, o que amplia o escopo de atuação da sociedade na fiscalização das ações governamentais. Nesse contexto, a efetiva capacitação dos profissionais dos órgãos públicos e a garantia de acesso amplo e facilitado aos dados são etapas para que o Brasil avance para além da fase regulatória e, de fato, atinja os objetivos mais amplos de uma política de dados abertos.

Depreende-se para que essa abertura seja efetiva, os órgãos públicos devem ser preparados para adaptar seus sistemas às exigências da interoperabilidade, o que implica em investimentos contínuos em tecnologia e em capital humano. Além disso, conforme previsto na Lei do Governo Digital, é de responsabilidade dos órgãos a publicidade dos registros de referência e dos mecanismos de interoperabilidade, permitindo que as pessoas verifiquem e monitorem o uso de seus dados, respeitando as disposições da LGPD. Portanto, a integração tecnológica por meio de sistemas de interoperabilidade e dos dados abertos configura-se como uma ferramenta para promover a Transparência ativa, oferecendo um novo patamar para a Participação em um ambiente digitalizado. Repise-se que nesse contexto que a administração pública precisa

avançar, não apenas no desenvolvimento de novas ferramentas digitais, mas na promoção de uma cultura institucional de Transparência e colaboração contínua com a sociedade.

O Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, constitui um marco normativo para a Transparência ativa na administração pública federal, ao regulamentar o uso de processos administrativos eletrônicos. Esse decreto moderniza o trâmite processual ao substituir o meio físico pelo digital e visa promover a eficiência, a economicidade e, principalmente, a segurança e a Transparência na gestão pública (Brasil, 2015). Ao determinar que os órgãos públicos utilizem sistemas informatizados para o registro e disponibilização de atos processuais, a norma amplia o acesso do cidadão às instâncias administrativas, conforme previsto no art. 3º, IV. A Transparência, nesse contexto, a norma prevê a consulta integral dos processos eletrônicos, de forma preferencialmente digital, facilitando o acompanhamento e a fiscalização das atividades governamentais por parte do público interessado. Ademais, o dispositivo normativo reforça a necessidade de observância da LAI quanto à classificação de sigilo, o direito de acesso deve ser equilibrado com a proteção de informações sensíveis. Assim, o decreto se alinha à lógica de um Governo Aberto, em que o uso da tecnologia otimiza procedimentos internos e fortalece a *accountability* ao proporcionar maior visibilidade das ações administrativas.

Como fruto da retromencionada normativa, desenvolveu-se e aprimorou-se plataformas digitais voltadas para a gestão pública, como o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e o Sistema Único de Protocolo Eletrônico (SUPER). Essas plataformas representam um prelúdio da digitalização administrativa, substituindo procedimentos analógicos e manuais por sistemas eletrônicos que permitem a gestão mais ágil e transparente de documentos e processos governamentais. O SEI, amplamente utilizado por órgãos públicos federais, tem a opção de módulo de acesso público, o qual fornece informações detalhadas. O SUPER, por sua vez, centraliza as informações e processos de diferentes esferas governamentais, promovendo interoperabilidade e Transparência nas relações interinstitucionais. Ambos são exemplos de como o governo federal tem adotado tecnologias que a potencialidade de facilitar o acesso da sociedade a dados e informações públicas, atendendo às demandas por maior Participação e fiscalização.

Essa digitalização dos processos administrativos tem possibilitado, em tese, uma maior Transparência na gestão pública. A utilização de módulos públicos que permitem filtrar dados por período, setor e palavras-chave representa um avanço nesse contexto. Nesse sentido, o Acórdão nº 484/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre Instituições Federais de Ensino afirma a importância da Transparência ao estabelecer que, independentemente da plataforma utilizada, as instituições devem garantir a consulta pública ao inteiro teor de documentos e processos eletrônicos. O Acórdão determina que, por meio do Sistema Eletrônico de

Informações (SEI), os usuários tenham acesso à Pesquisa Pública, semelhante à Transparência Ativa do "módulo CADE", sem a necessidade de cadastro ou autenticação, respeitando as restrições de acesso conforme estipulado pela Lei de Acesso à Informação e pelo Decreto nº 7.724/2012, o módulo público possui a seguinte interfaces e filtros:

Figura 8 - Módulo Público SEI

Fonte: print do portal SEI do MDHC.

Conquanto os aludidos avanços, a implementação prática desses sistemas de código aberto nem sempre resulta no aprimoramento da Transparência Pública. Em alguns casos, os órgãos públicos limitam-se a disponibilizar apenas o andamento processual, sem oferecer acesso completo aos documentos e informações subjacentes, aplicando restrições pré-configuradas que bloqueiam o acesso público a dados de interesse social. Isso gera uma disfunção da própria ferramenta de Transparência, pois, embora o módulo de acesso público exista, sua utilização fica restrita de modo arbitrário e injustificado, enfraquecendo o princípio de publicidade administrativa. Esse cenário é preocupante, pois revela uma prática que desvirtua a potencialidade do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Sistema Único de Protocolo Eletrônico (SUPER) como instrumentos de controle social.

Ainda no âmbito da Transparência Ativa, o Portal da Transparência, lançado em 2004, tem sido uma das ferramentas para o acesso público a dados orçamentários e financeiros do governo federal. Ao longo dos últimos anos, a plataforma passou por diversas atualizações que ampliaram suas funcionalidades, facilitando o acompanhamento detalhado da aplicação dos recursos públicos, desde transferências voluntárias a estados e municípios até pagamentos efetuados a fornecedores e servidores públicos (Silva, 2014). Essas melhorias contaram com contribuições importantes da sociedade civil organizada, que tem desempenhado um papel ativo na

identificação de lacunas e na proposição de soluções voltadas para a maior acessibilidade e usabilidade da plataforma. A atual interface, embora sofisticada e repleta de filtros avançados, tende a ser mais efetiva para usuários instruídos, que possuem conhecimento prévio sobre as estruturas administrativas e orçamentárias do governo. Isso acaba por restringir o alcance da ferramenta, limitando sua utilização efetiva a grupos específicos, como jornalistas investigativos, pesquisadores e organizações da sociedade civil focadas em Transparência.

3.4.2. A Inovação nos Sistemas Digitais e Possibilidades de Colaboração

Apesar dos avanços mencionados na seção anterior, a transformação digital no setor público caminha a passos lentos. Por outro lado, o ordenamento jurídico brasileiro incrementou algumas normas, como a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) e a Lei nº 13.019/2014 (regime jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil), que oferecem uma oportunidade para modernizar o governo, aumentar a eficiência e, ao mesmo tempo, fomentam a Participação e colaboração (Brasil, 2021; Brasil, 2014). Nesse contexto, argumenta-se que soluções inovadoras como as startups *govtechs*, que desenvolvem tecnologias direcionadas às necessidades do setor público, tornam-se uma possibilidade viável para desenvolver novas dinâmicas de Transparência e Participação.

Com a inovação tecnológica é possível a criação de multiplataformas interligadas de Transparência e governança, com o potencial de um avanço no controle social e na eficiência administrativa. Startups *govtech* podem desenvolver tecnologias que ajudam a transformar dados governamentais complexos em informações acessíveis para a população, promovendo a Participação informada e facilitando a fiscalização cidadã (Sarlet e Molinaro, 2023). A integração de plataformas digitais que oferecem acesso rápido e amigável a informações sobre orçamento, gastos públicos, políticas públicas e ações governamentais exemplifica como essas inovações podem contribuir para uma administração pública transparente e responsiva.

BrazilLab é uma das principais organizações responsáveis pelo movimento *govtech*, fundado em 2016, é reconhecido como a primeira aceleradora e hub de inovação *Govtechs* no Brasil e na América Latina. A atuação é voltada para a conexão entre empreendedores e líderes públicos, com o objetivo de acelerar soluções tecnológicas desenvolvidas por startups que visem aprimorar os serviços públicos. A missão do BrazilLAB é fomentar uma cultura de inovação no setor público, promovendo transformações de fora para dentro ao apoiar empreendedores de alto impacto comprometidos com a resolução de problemas da administração pública (BrazilLAB, [s.d.]). Esse compromisso concretiza-se no uso estratégico da tecnologia, o que contribui para modernização da gestão pública e para a eficiência e acessibilidade dos serviços

públicos. Ao promover essa ponte entre setor público e iniciativas privadas inovadoras, entende-se que a BrazilLAB se situa como um importante ator na transformação digital da administração pública brasileira, engajando talentos e recursos tecnológicos para enfrentar desafios sociais e promover o desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Dentre as startups que compõe a rede do BrazilLAB, há, por exemplo, a REVELA GOV, esta que ilustra como a utilização de dados públicos pode ser traduzida em visualizações compreensíveis para a população (BrazilLAB, 2024). Ao apresentar gráficos e análises sobre os gastos do governo, essa plataforma oferece aos cidadãos a possibilidade de monitorar e comparar a eficiência dos gastos entre diferentes setores e regiões de modo facilitado. Depreende-se que essa organização de dados potencializa o controle social, reforça o papel da sociedade civil na fiscalização da gestão pública e permite que diversos nichos possam entender de forma equitativa. Outro exemplo é a MOVVA, startup que utiliza *nudgebots* para estimular o engajamento cívico, este tipo de funcionalidade representa um novo horizonte para a Participação cidadã digital (BrazilLab, 2024). Essas tecnologias, que incentivam os cidadãos a interagir com serviços públicos ou questões de interesse social, demonstra como é possível combinar inovação com impacto social. Ao utilizar ferramentas comportamentais (*nudges*), essas plataformas trazem consigo a potencialidade de promover uma Participação e incentivam os cidadãos a se engajarem em processos como eleições, consultas públicas ou fiscalização de políticas públicas.

Para além da adesão de soluções prontas, a legislação também possibilitou uma outra modalidade de incremento de novas soluções, os laboratórios de inovação, proposta pela Lei do Governo Digital, que visam integrar diferentes setores – governo, sociedade civil e setor privado – para desenvolver soluções conjuntas que aprimorem os serviços públicos e otimizem os recursos disponíveis (Brasil, 2021). Esses laboratórios funcionam como ambientes experimentais onde novas tecnologias e práticas podem ser testadas antes de serem amplamente implementadas (Oliveira e Sousa, 2020). Essas iniciativas criam parcerias sustentáveis e soluções inovadoras, com promoção da eficiência e racionalização dos recursos públicos. A proposta vai ao encontro das recomendações da OCDE (2022), que ressalta a importância de colaboração entre esses atores para gerar políticas públicas mais eficientes e inovadoras.

A ideia dos laboratórios de inovação não é apenas desenvolver tecnologias, mas criar uma cultura de inovação e colaboração no setor público (Olavo *et al*, 2022). Contudo, é necessário que as políticas que incentivam essas parcerias sejam acompanhadas de um planejamento estratégico e de uma execução prática coerente. Nesse ponto, a OCDE (2022) destaca a necessidade de articulação entre as diversas esferas do governo para garantir que essas inovações sejam implementadas de forma transversal, ou seja, abrangendo diferentes áreas de atuação

estatal. No mais, os laboratórios de inovação permitem uma racionalização dos gastos públicos, uma vez que tecnologias emergentes podem ser desenvolvidas para otimizar processos e reduzir desperdícios (Olavo *et al.*, 2022). Ao automatizar tarefas administrativas, como a gestão de documentos e o processamento de solicitações, integrar sistemas de dados que facilitem o compartilhamento de informações entre diferentes órgãos e desenvolver plataformas de atendimento ao cidadão que centralizem e simplifiquem a comunicação, o governo pode reduzir custos operacionais.

A aludida redução de custos não se limita à economia financeira imediata, mas também abrange o tempo de resposta e a eficiência na prestação de serviços, gerando uma administração ágil. Além disso, conforme destacam Nikitina (2021) e Ranerup e Henriksen (2020), a automação e a integração de sistemas minimizam erros humanos, aumentam a Transparência dos processos e facilitam o controle social, permitindo que cidadãos acompanhem em tempo real o andamento de suas demandas e a utilização de recursos públicos. Ao racionalizar o uso de recursos, essas tecnologias contribuem para a sustentabilidade financeira do setor público, otimizando a aplicação de verbas e evitando o desperdício (Vaz, 2006). A inovação tecnológica, portanto, é não apenas um meio de aprimorar a eficiência administrativa, mas também uma forma de assegurar que os investimentos públicos sejam utilizados de maneira estratégica e sustentável. Esse conjunto de benefícios tem o potencial de fortalecer a confiança na administração pública e elevar o nível de satisfação com os serviços prestados, ao mesmo tempo em que reduz os desperdícios inerentes a uma gestão fragmentada e disfuncionalmente burocratizada.

A integração das inovações tecnológicas no setor público enfrenta óbices substanciais, que se enraízam em fenômenos socioculturais característicos da formação do Estado brasileiro, conforme discutido no primeiro capítulo deste estudo. Em um levantamento recente conduzido pelo BrazilLab (2024), a resistência à mudança é identificada como uma das principais barreiras dentro da administração pública. Esse comportamento é associado a uma cultura burocrática e fortemente hierarquizada, que tende a valorizar a preservação de processos tradicionais – mesmo que estejam desatualizados ou sejam ineficazes no contexto de uma gestão pública voltada para resultados. O estudo evidencia ainda que essa resistência se intensifica devido à rigidez das estruturas institucionais, tornando o ambiente administrativo pouco flexível para a incorporação de soluções tecnológicas. Adicionalmente, o medo de responsabilização também é apontado como um fator crítico, uma vez que gestores públicos demonstram receio de serem penalizados em razão das complexas normas de controle e fiscalização, o que limita sua disposição em adotar práticas inovadoras. Esse cenário gera uma espécie de “paralisia institucional”

que impede o setor público de usufruir plenamente dos avanços tecnológicos, restringindo a modernização e o aprimoramento dos serviços oferecidos à sociedade.

Ressalta-se que a inovação não implica em uma perspectiva privatista ou na terceirização de suas atividades, mas sim na incorporação estratégica de soluções inovadoras que contribuam para a melhoria dos serviços públicos. Essa abordagem pode ocorrer de múltiplas formas, como processos licitatórios adequados para a contratação de tecnologias, da criação de laboratórios de inovação, ou ainda mediante outras formas colaborativas entre o setor público e o privado, respeitando os princípios da administração pública. Para que essas inovações sejam eficazes, os servidores, especialmente aqueles da área de Tecnologia da Informação (TI), precisam absorver e internalizar o *know-how* dessas iniciativas, garantindo que o conhecimento se mantenha dentro do serviço público e seja replicado e aprimorado ao longo do tempo.

O avanço temático esbarra em outro obstáculo: a carência de profissionais qualificados na TI, somada à ausência de uma carreira própria para esses servidores. Conforme aponta Queiroz (2024), a pesquisa de 2024 realizada pela Secretaria de Governo Digital, dos 216 gestores federais de TI entrevistados, a maioria destacou a escassez de talentos e a falta de uma carreira definida como principais entraves para uma governança eficiente e moderna do setor de TI. Esse cenário agrava-se diante do déficit orçamentário apontado por parte dos respondentes, que afeta a capacidade dos órgãos de atrair e reter profissionais qualificados. A superação dessas dificuldades demanda o investimento em recursos e infraestrutura, bem como a criação de políticas específicas de valorização e desenvolvimento de carreira para servidores de TI, consolidando uma base técnica e institucional para a modernização e inovação no setor público.

Depreende-se do exposto neste subcapítulo que os princípios de dados abertos, interoperabilidade, Transparência ativa e inovação encontram respaldo no ordenamento jurídico brasileiro e se inserem em um contexto normativo que fortalece a governança pública e o controle social. No entanto, a concretização desses princípios ainda enfrenta desafios práticos que limitam sua efetividade. A legislação nacional, embora progressista em muitos aspectos, precisa ser acompanhada de políticas públicas e ações que promovam a aplicação desses conceitos, assegurando que o acesso à informação e a inovação tecnológica sejam plenamente incorporados na prática dos órgãos públicos. O avanço nesse campo exige, portanto, a superação de barreiras estruturais, atitudinais e culturais, com o objetivo de transformar os preceitos legais em práticas institucionais concretas, ampliando o alcance e o impacto da Transparência e da inovação governamental em benefício da sociedade, reverberando em uma Administração Pública mais aberta, dialógica e inclusiva.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES NA CONSOLIDAÇÃO DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL

Nos capítulos antecedentes demonstra-se a importância da Transparência e da publicidade no Estado Democrático de Direito, bem como a estrutura normativa brasileira que dialoga diretamente com os ditames do Governo Aberto, muitos preceitos, inclusive, anteriores a OGP. Neste capítulo, no âmbito da relação entre Participação e Informação, realiza-se uma análise sob a lente da Democracia participativa, observando como a Transparência e a Participação Sociopolítica se interrelacionam de múltiplas formas. O direito à informação, nesse sentido, constitui-se como condição *sine qua non* para o exercício efetivo da cidadania, tendo em vista que somente uma sociedade devidamente informada possibilita a Participação nos processos decisórios e na fiscalização do poder público.

Repise-se que, a Transparência atua na promoção de uma Democracia participativa, onde a Participação e operante do povo na gestão pública se torna uma exigência inadiável. Segundo Martins Júnior (2010, p. 22), “as aspirações da democracia tendentes à imposição da participação efetiva e operante do povo na coisa pública superam o modelo da representação política e justificam-se pela dignidade da pessoa humana.”. Nesse sentido, parte-se do pressuposto que o fortalecimento da cidadania se dá pela aproximação entre a sociedade e o Estado, viabilizando a adoção de mecanismos de Participação no processo decisório, caracterizados por sua pluralidade. Essa interação aprimora o Estado Democrático de Direito e estabelece um novo patamar de responsabilidade e Transparência nas ações governamentais.

O presente capítulo estrutura-se em quatro partes, cada uma delas dedicada a um aspecto específico da relação entre Transparência Pública e Participação Social. Primeiramente, examine-se a Transparência Pública no processo participativo, com ênfase na Transparência dos conselhos gestores, os quais, à semelhança das demais estruturas institucionais, espaços específicos privilegiados para o exercício da Democracia participativa. Em seguida, analisa-se a Participação Sociopolítica como força enfocada na Transparência Pública, atuando como um vetor de pressão em prol da abertura estatal. Na terceira parte, explora-se o papel da informação e da Transparência reativa enquanto instrumento para promover uma Participação social informada, como um meio para uma relação de simetria entre os diversos atores envolvidos no processo de controle e fiscalização do poder público. Por fim, discute-se a colaboração e a Participação da sociedade civil na construção das políticas, defendendo sua inserção não apenas no momento decisivo, mas também na fase de cocriação de ferramentas e estratégias. Essa última perspectiva pressupõe uma Participação que transcende o âmbito estratégico e avança para os níveis tático e operacional, em uma atuação conjunta e articulada entre a sociedade e o Estado.

4.1. Transparência Pública na Participação Popular: os Conselhos Gestores

A Participação no contexto brasileiro apresenta múltiplas dimensões e desafios, conforme amplamente destacado na literatura especializada. Almeida e Tatagiba (2012) observam que os conselhos, frequentemente criados para fortalecer o controle social e fomentar a deliberação democrática, podem se tornar estruturas burocratizadas ou até mesmo cooptadas, comprometendo sua função de catalisadores de mudanças sociais e instrumentos efetivos de fiscalização de políticas públicas, conforme abordado no primeiro capítulo. Os autores ressaltam que esses conselhos atuam de forma dupla, sendo simultaneamente agentes de controle social e objetos desse controle, o que evidencia uma relação de interdependência entre os interesses representados nos colegiados e a necessidade de critérios públicos e transparentes que orientem suas negociações. Além disso, a criação desses conselhos tem como objetivo permitir a inserção e a divulgação de interesses diversos nos processos decisórios, com a promoção de escuta e influência desses interesses nas instâncias deliberativas de caráter coletivo.

Esses espaços, ao articular o diálogo entre a sociedade civil e o Estado facilitam a Participação cidadã nos processos decisórios e fomentam o controle social e a legitimidade das políticas construídas democraticamente. No entanto, questiona-se até que ponto a estrutura, a composição e os meios de comunicação aprovados pelos conselhos refletem as exigências legais e democráticas de Transparência. Os conselhos gestores de políticas públicas configuram-se como instrumentos da Democracia participativa brasileira, na medida em que promovem a inserção direta da sociedade civil organizada nos processos decisórios estatais. Ao permitirem que diversos segmentos sociais tenham voz na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas, esses conselhos concretizam, em parte, a ideia de Participação cidadã e promovem um diálogo plural e contínuo entre o Estado e a sociedade. Assim, em tese, servem como canais por meio dos quais a sociedade civil, por meio de suas organizações e movimentos, pode exercer influência sobre as decisões que afetam a coletividade.

O controle social, exercido por meio dos Conselhos Gestores, está ligado à Transparência. Como aponta Diegues (2013), a atuação participativa deve estar ligada à adoção de práticas que assegurem maior visibilidade na própria dinâmica da Participação cidadã. Esse enfoque não se limita à disponibilização de informações, mas exige a construção de processos decisórios claros e acessíveis, em que a sociedade possa compreender e acompanhar como suas contribuições são consideradas e incorporadas. Assim, a Transparência é um requisito da gestão pública, bem como da própria interação entre cidadãos e instituições, fortalecendo a legitimidade e a efetividade da Participação social.

Destaca-se que, embora sejam participativos, os conselhos dos gestores não se restringem à simples representação de interesses específicos de seus membros. Os conselheiros, eleitos ou indicados por suas organizações ou movimentos, cumprem, em tese, um papel que ultrapassa a mera defesa institucional de suas entidades. Sua atuação abrange a representação de grupos mais amplos da sociedade, formados por segmentos que reúnem demandas e interesses comuns. Dessa forma, a Participação nesses conselhos vai além do interesse particular, envolve a construção de consensos que atendem ao interesse coletivo.

Embora exista uma idealidade representativa voltada ao coletivo, Ribas e Meza (2018) apontam a fragmentação dos interesses sociais nos conselhos como um desafio persistente, muitas vezes associado à falta de Transparência nas informações sobre o funcionamento desses órgãos. Essa opacidade se manifesta, inclusive, entre os próprios conselheiros, muitos dos quais desconhecem os regimentos que deveriam orientar sua atuação (Gurgel; Justen, 2013). Para a sociedade civil, essa ausência de clareza transforma os conselhos em instâncias pouco acessíveis e, em última instância, distantes de seus propósitos participativos. Este estudo adota o entendimento que a Transparência é uma exigência técnica e um elemento para que esses espaços cumpram sua função deliberativa, participativa e de fiscalização.

Nesse contexto, parte-se do pressuposto que os conselheiros têm que manter um vínculo com suas bases representadas, para a construção de uma Participação legítima, autêntica e efetiva; caso contrário perde sua razão de ser. Esse dever de *accountability* implica que as ações, decisões e posicionamentos adotados nos conselhos devem ser discutidos, validados e, eventualmente, revisados com a base representada, de modo a garantir a autenticidade da Participação e evitar desvios de representação. A falta dessa conexão enfraquece a legitimidade do conselho enquanto mecanismo de Democracia participativa, esvaziando sua função transformadora no diálogo entre sociedade e Estado.

4.1.1. Natureza Jurídica e Perfil dos Conselhos Gestores

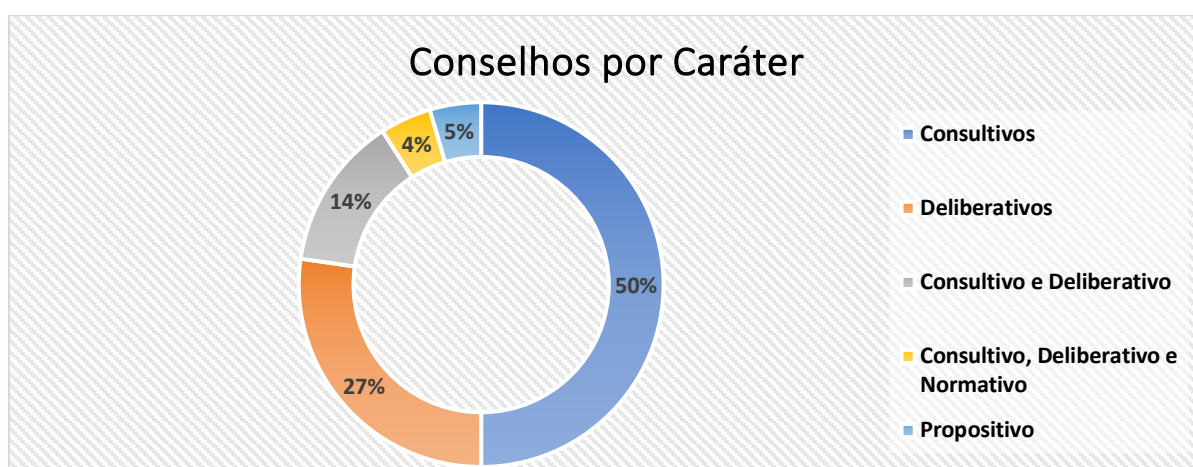
Na tipologia doutrinária do Direito Administrativo, os conselhos gestores de políticas públicas podem ser classificados como órgãos públicos com características colegiadas, conforme os requisitos gerais de Mello (2003) e Di Pietro (2023) sobre as categorias de órgãos administrativos. Embora não abordem especificamente os conselhos, esses autores contribuem para a compreensão das estruturas institucionais que operam com poder decisório conjunto e função plural, uma vez que os órgãos se organizam em subdivisões como comitês e câmaras, reforçando seu caráter pluripessoal. Essa configuração colegiada se traduz em uma atuação conjunta nas deliberações, o que eleva a responsabilidade decisória e a função de controle, ainda

que esses conselhos, como a maioria dos órgãos públicos, careçam de autonomia administrativa e financeira própria. Assim, o enquadramento tipológico fornecido por Mello e Di Pietro permite interpretar os conselhos como órgãos cuja estrutura e função dependem da intermediação com a administração, com competências na formulação e supervisão de políticas, mas sem a independência típica de entidades dotadas de personalidade jurídica própria.

A caracterização tipológica dos conselhos gestores permite compreender sua sujeição às normas de Transparência estabelecidas pela LAI e por outras normas infraconstitucionais. Repise-se que, segundo o art. 1º, parágrafo único, inciso I, da LAI, o dispositivo se aplica a todos os órgãos públicos da administração direta nos Poderes Executivo, Legislativo (inclusive as Cortes de Contas), Judiciário e Ministério Público. Com uma interpretação literal do texto legal, é possível verificar que os conselhos gestores, enquanto órgãos da administração pública e envolvidos na formulação e controle de políticas públicas, estão incluídos no rol de entidades obrigadas a assegurar o acesso à informação. Essa submissão reforça a necessidade de Transparência nas deliberações e no compartilhamento de dados, permitindo, assim, a o controle social sobre as ações desses conselhos.

Avança-se na análise da atuação dos conselhos gestores, de modo a identificar em que medida as estruturas refletem a Transparência e a efetividade desejadas. A partir das informações coletadas, que abrangem características como o caráter dos conselhos, a proporção de Participação entre sociedade civil e governo, os meios de comunicação utilizados e a forma de presidência, é possível visualizar, de maneira concreta, a visibilidade das ações opera na prática. Em relação ao caráter dos conselhos, com base nos 45 conselhos nacionais de políticas públicas, obteve-se os seguintes dados:

Gráfico 8 - Conselho por Caráter (Tipo)



Fonte: elaboração autoral com base no questionário do apêndice B.

Destaca-se que os diferentes tipos de conselhos possuem competências variadas, cada qual com implicações distintas para o exercício da Transparência e da Participação. Os conselhos consultivos, com 22 instâncias identificadas, atuam, por exemplo, na emissão de pareceres e opiniões, fornecendo suporte técnico ou político ao Poder Executivo. Conforme Sampaio (2022), a função "consultiva" contribui para aprimorar as atividades governamentais, enquanto Gohn (2016) vê nesses conselhos uma forma de mediação entre povo e poder, funcionando como espaços de interface. Em termos democráticos, a Transparência e os postulados do Governo Aberto se manifestam pela abertura desses espaços para a Participação popular, mesmo que as decisões finais estejam ainda nas mãos do Executivo.

Os conselhos deliberativos, totalizando 12, agem de forma mais incisiva na estrutura institucional. Como pontuado por Barbosa e Cunha (2010) e Alves e Barbosa (2018), os conselhos deliberativos detêm o poder decisório, podendo formular, executar e controlar políticas públicas. A função decisória reconhecida por Sampaio (2022) reforça a ideia de que esses conselhos não apenas opinam, mas têm a prerrogativa de decidir sobre diretrizes políticas, o que confere maior profundidade ao processo democrático. Nesses conselhos, a publicidade assume uma função legitimadora para o papel normativo, visto que suas deliberações precisam ser públicas, de modo a permitir a fiscalização popular sobre suas decisões.

Por outro lado, os conselhos que acumulam funções consultivas e deliberativas apresentam uma atuação ainda mais abrangente, que possibilita uma intervenção mais efetiva no processo de formulação e execução de políticas, estes somam 6 colegiados e representam um modelo híbrido de Participação. Nesse caso, Sampaio (2022) destaca que essas instâncias, além de fornecerem pareceres, também têm o poder de decidir, o que lhes confere uma importância dupla. Barbosa e Cunha (2010) e Alves e Barbosa (2018) assinalam que essa duplicidade de atuações amplia o teor democrático dos conselhos, tendo em vista que combina a capacidade de discutir e aprimorar políticas públicas com a responsabilidade de sua execução. Do ponto de vista da clareza pública da atuação, a dualidade funcional impõe a necessidade de uma prática contínua de publicidade dos atos, visto que tanto os pareceres quanto as deliberações são necessárias para que a sociedade civil compreenda o que está sendo decidido em seu nome.

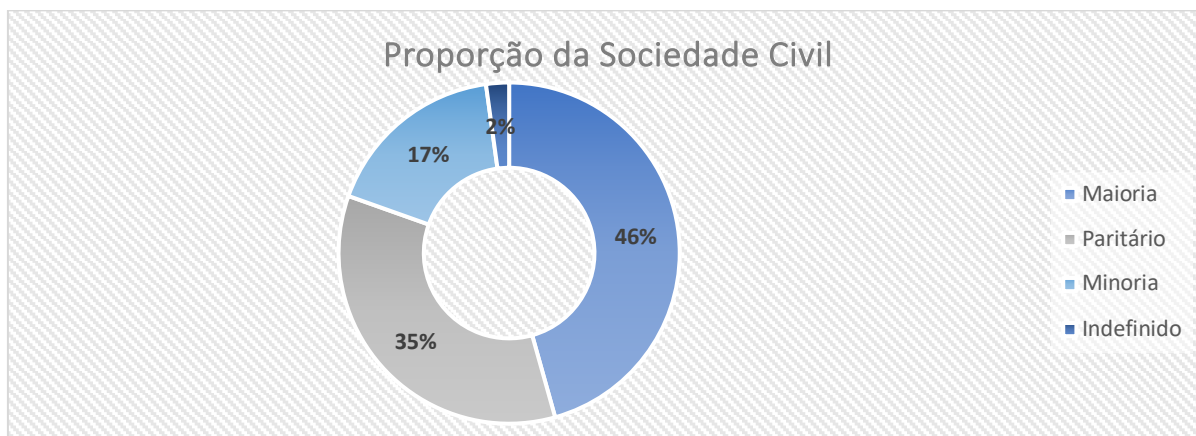
Os conselhos que agregam o viés consultivo, deliberativo e normativo somam apenas 2, porém, possuem um peso no contexto das políticas públicas. Além disso, é relevante destacar a existência de conselhos com função normativa, cuja atuação confere um peso adicional ao seu papel na governança pública, conforme descrita por Sampaio (2022), envolve a edição de resoluções e normas que podem, em alguns casos, vincular o Poder Executivo. Isso representa um avanço na institucionalização da Democracia participativa, onde a sociedade não apenas propõe

e decide, mas também regula. A Transparência é ampliada quando as resoluções normativas são publicizadas, permitindo que a sociedade acompanhe, critique e aperfeiçoe as normas que regulam suas próprias vidas. A inclusão dessa função normativa reforça o papel dos conselhos como espaços de cidadania, como sugerido por Gohn (2016), e contribui para uma governança aberta e inclusiva.

Os dois conselhos propositivos mencionados inserem a sociedade civil como agente ativo na proposição de novas políticas públicas. Para Alves e Barbosa (2018), essa função permite que os conselhos exerçam o papel de articuladores de novas demandas sociais. Embora não tenham o poder de decisão final, o caráter propositivo confere legitimidade às suas ações dentro da Democracia participativa, uma vez que permitem a inclusão de novas pautas que podem não estar na agenda governamental. A Transparência aqui se reflete na necessidade de que as propostas dos conselhos sejam visibilizadas e discutidas publicamente, de modo que a sociedade saiba quais são as demandas que estão sendo levadas ao governo.

Os conselhos gestores, conforme exposto, podem ser considerados um meio de cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. O artigo 2º, inciso II, do Decreto destaca o "fomento à participação social nos processos decisórios" como uma diretriz dessa política, evidenciando a centralidade da Participação como instrumento para a democratização do Estado. Nesse sentido, os conselhos gestores, ao viabilizarem a interação direta entre sociedade civil e administração pública, contribuem para a concretização dessa diretriz ao reforçar a legitimidade e a inclusão nas deliberações sobre políticas públicas. No mais, a submissão desses órgãos às normas de publicidade e abertura previstas na LAI é um elemento estruturante para o cumprimento dos objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Governo Aberto, com maior controle social e integração cidadã nos processos de governança pública.

Após analisar as diferentes funções dos conselhos, é igualmente importante examinar sua composição, uma vez que a representatividade dos segmentos envolvidos afeta diretamente a dinâmica decisória. No que se refere a proporção da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, no âmbito do governo federal, obteve-se o seguinte panorama:

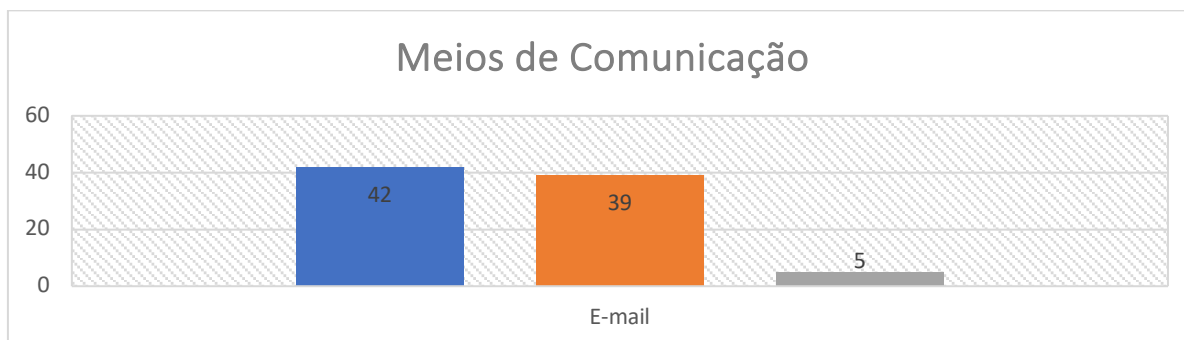
Gráfico 9 - Proporção da Sociedade Civil na Composição

Fonte: elaboração autoral com base no questionário do apêndice B.

A análise das categorias de composição dos conselhos revela nuances sobre a Participação da sociedade civil¹³ e a dinâmica de governança. A predominância da composição de maioria, com 21 conselhos, é um aspecto positivo, uma vez que demonstra abertura e a capacidade de influência da sociedade; no entanto, ao cruzar esses dados, nota-se que a maioria desses conselhos se destaca na função consultiva, o que pode limitar sua efetividade nas deliberações e no controle das políticas públicas. Por outro lado, os 16 conselhos com composição paritária representam um modelo mais equilibrado, promovendo a cogestão entre o governo e a sociedade civil, essencial para evitar a opacidade e para a inclusão de diversas vozes nas decisões. Entretanto, a presença de 8 conselhos com composição de minoria sugere que certos segmentos permanecem sub-representados, o que, em certo grau, pode comprometer a legitimidade das decisões e a abrangência das políticas implementadas. Finalmente, o único conselho com composição indefinida decorre da ausência de regulamentação específica, o caso do Conselho Nacional de Mudança Climática.

A composição, contudo, não é o único fator que impacta nas atividades dos conselhos. O uso de meios de comunicação é uma variável elementar para a análise do acesso e da Participação da sociedade. Em relação aos meios de comunicação utilizados, obteve-se os seguintes dados:

¹³ Adotou-se como critério classificatório para a sociedade civil os representantes dos trabalhadores, dos empregadores, associações privadas, movimentos sociais e representantes acadêmicos.

Gráfico 10 - Meios de Comunicação dos Conselhos

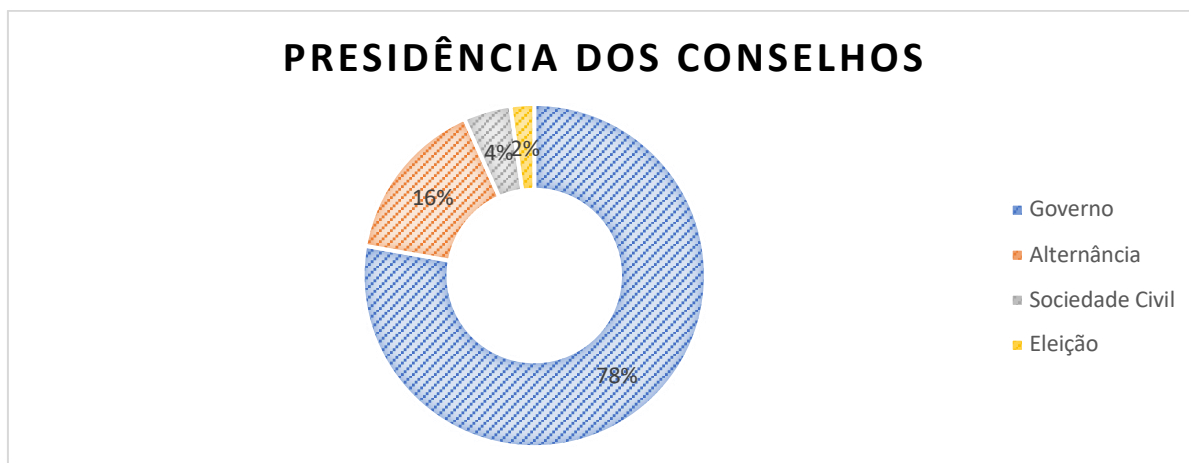
Autoria própria com base no questionário do apêndice B.

A análise dos meios de comunicação fornecidos pelos conselhos revela uma predominância do uso de e-mails (42 conselhos) e sites (39 conselhos), enquanto as redes sociais são utilizadas por apenas 5 conselhos. O e-mail, embora formal e razoavelmente acessível, tende a ser um canal mais reativo, limitando a interação em tempo real. Os sites, por sua vez, oferecem uma plataforma estruturada para a Transparência, mas ainda subutilizados em relação ao seu potencial de interação com o público e ao navegar pelos sites fornecidos percebe-se uma limitação na atualização e modo de fornecimento das informações. A baixa utilização das redes sociais, que poderiam ampliar o alcance e engajamento com a sociedade de forma dinâmica, indica uma lacuna na modernização da comunicação dos conselhos, evidenciando a necessidade de maior integração dessas plataformas para promover a Participação e a Transparência.

A necessidade de ampliar a acessibilidade e diversificar os meios de comunicação dos conselhos se alinha diretamente às disposições normativas que regem o acesso à informação e à eficiência pública. A LAI estabelece, em seu art. 3º, que a divulgação de informações de interesse público deve ser feita de forma clara, transparente e em linguagem acessível, utilizando meios viabilizados pela tecnologia da informação. Essa exigência é reforçada pelo Decreto nº 7.724/2012, que detalha que os procedimentos adotados pelos órgãos públicos devem garantir clareza e objetividade. Além disso, a Lei nº 14.129/2021 sobre Governo Digital, em seu artigo 3º, destaca como princípios o uso de linguagem compreensível a todos os cidadãos e a otimização de processos por meio da tecnologia. Assim, estratégias como a inclusão de recursos visuais, que facilitam a compreensão das informações, e a integração de múltiplas plataformas, incluindo redes sociais e portais interativos, podem aprimorar o alcance e a efetividade da comunicação. Essa abordagem modernizada não atende apenas aos marcos legais normativos, mas também fortalece a Transparência ativa e o engajamento cidadão, pilares para uma gestão pública inclusiva e democrática.

No mais, analisa-se a presidência dos conselhos, considerando que a forma como são geridos pode influenciar diretamente a autonomia dos colegiados e a condução das pautas.

Gráfico 11 - Presidência dos Conselhos



Fonte: elaboração autoral com base no questionário do apêndice B.

A análise da presidência dos conselhos revela que 35 são coordenados diretamente por representantes do governo, o que concentra o controle da pauta nas mãos do governo, ainda que o presidente deva formalmente representar o colegiado como um todo e que a sociedade civil possa propor inclusão de pautas. Em 7 conselhos, a presidência alterna entre governo e sociedade civil, com um processo eleitoral que garante revezamento, permitindo maior equilíbrio na definição das prioridades. Apenas 2 conselhos são presididos exclusivamente pela sociedade civil. No caso do Conselho Nacional de Assistência Social, a presidência é eleita pelos próprios membros, sem a necessidade de alternância, o que confere maior independência à sociedade civil na condução do conselho. Esse panorama revela uma estrutura em que o controle da pauta e da liderança está, em sua maioria, nas mãos do governo, mesmo quando a sociedade civil é maioria do colegiado.

Ademais, conforme discutido anteriormente, tanto os conselhos de usuários quanto os conselhos gestores de políticas públicas são relevantes no fortalecimento do controle social e na promoção da participação cidadã. No entanto, dada a diversidade de suas finalidades, composições e formas de atuação, torna-se necessário esclarecer suas principais distinções, de modo a evidenciar como esses mecanismos, potencialmente, se complementam na busca por uma gestão pública democrática e inclusiva. Nesse contexto, a tabela a seguir apresenta uma comparação detalhada entre os dois modelos de conselhos, destacando suas particularidades e convergências.

Tabela 9 - Tabela Comparativa de Conselhos de Usuários e Conselho Gestor

Critério	Conselhos de Usuários	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
Finalidade	Monitorar e avaliar a qualidade dos serviços públicos do ponto de vista do usuário.	Deliberar, formular, monitorar e avaliar políticas públicas específicas.
Base Legal	Lei nº 13.460/2017 (Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos).	Diversas legislações específicas (e.g., SUS, SUAS), dependendo da área.
Composição	Usuários dos serviços públicos, com participação direta da sociedade.	Sociedade civil, gestores públicos e, em alguns casos, trabalhadores do setor.
Foco de Atuação	Serviços públicos oferecidos diretamente ao cidadão.	Políticas públicas em áreas como saúde, educação, assistência social etc.
Caráter	Consultivo e avaliativo, podendo encaminhar sugestões e reclamações.	Deliberativo, normativo ou consultivo, dependendo da legislação.
Participação	Exclusiva de usuários, sem representatividade institucional fixa.	Representação de diversos segmentos, incluindo sociedade civil e governo.
Periodicidade de Atuação	Reuniões podem ser realizadas conforme demanda e critérios estabelecidos.	Funcionamento contínuo e regular, com reuniões periódicas.
Responsabilidade Principal	Acompanhar a prestação de serviços a partir da perspectiva do cidadão.	Promover a gestão participativa e o controle social sobre políticas públicas.
Exemplos de Temas	Avaliação de atendimento em agências de saúde ou serviços públicos.	Planejamento e avaliação de políticas no SUS, no SUAS ou em conselhos municipais.
Papel no Controle Social	Foco em garantir transparência e responsividade nos serviços públicos.	Ampliar a democratização da gestão e fortalecer a cidadania ativa.

Fonte: elaboração autoral com base na análise teórica e normativa exposta.

A análise comparativa evidencia que, embora atuem de forma distinta, os conselhos de usuários e os conselhos gestores de políticas públicas podem se complementar na estrutura participativa do Estado. Enquanto os conselhos de usuários enfocam na avaliação dos serviços a partir da perspectiva cidadã, os conselhos gestores ampliam o alcance para abarcar a formulação e o monitoramento das políticas públicas. Assim, compreender essas diferenças é fundamental para aprimorar a articulação entre ambos e potencializar suas contribuições no fortalecimento da democracia e na promoção de uma gestão pública efetiva, eficiente e responsiva. Ambos os conselhos expostos se apresentam como instrumentos que potencialmente podem alavancar os preceitos do Governo Aberto em solo brasileiro.

4.1.2. As Normas de Transparência e as Soluções Implementadas

No panorama histórico-jurídico da última década, no que se refere à publicidade dos atos dos instrumentos participativos, o Decreto nº 8.243, de 2014, editado pela presidente Dilma Rousseff, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). O supramencionado decreto, apesar de ser um dispositivo infralegal, pode ser considerado um marco normativo no fortalecimento da Democracia participativa no Brasil, especificamente no Governo Federal. Entre seus dispositivos, destacam-se as

disposições sobre Transparência e publicidade, como o art. 3º, que estabelece o direito à informação como diretriz, e o art. 10, que reforça a necessidade de critérios transparentes na escolha dos membros dos conselhos e na publicidade dos seus atos. Além disso, o decreto previu a criação de ambientes virtuais de Participação, combinando, no art. 18, mecanismos como a transmissão de debates e oportunidades para Participação remota, buscando integrar instâncias presenciais e virtuais. A referida norma representou um avanço em direção a uma orientação geral que sistematiza os aspectos fundamentais da Democracia participativa.

Apesar desses avanços, o Decreto nº 8.243 foi revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019, no governo Jair Bolsonaro. Essa medida extinguiu diversos colegiados e foi criticada pela sociedade civil e por pesquisadores. Segundo Rodrigues (2020), o decreto evidenciou uma postura de “governo fechado”, com pouco interesse em ouvir as demandas da sociedade e em fomentar o controle social. Da mesma forma, Fontes *et al* (2022) apontam que o decreto foi percebido como um retrocesso institucional, ao comprometer mecanismos de responsabilização e Transparência, com enfraquecimento da Democracia participativa.

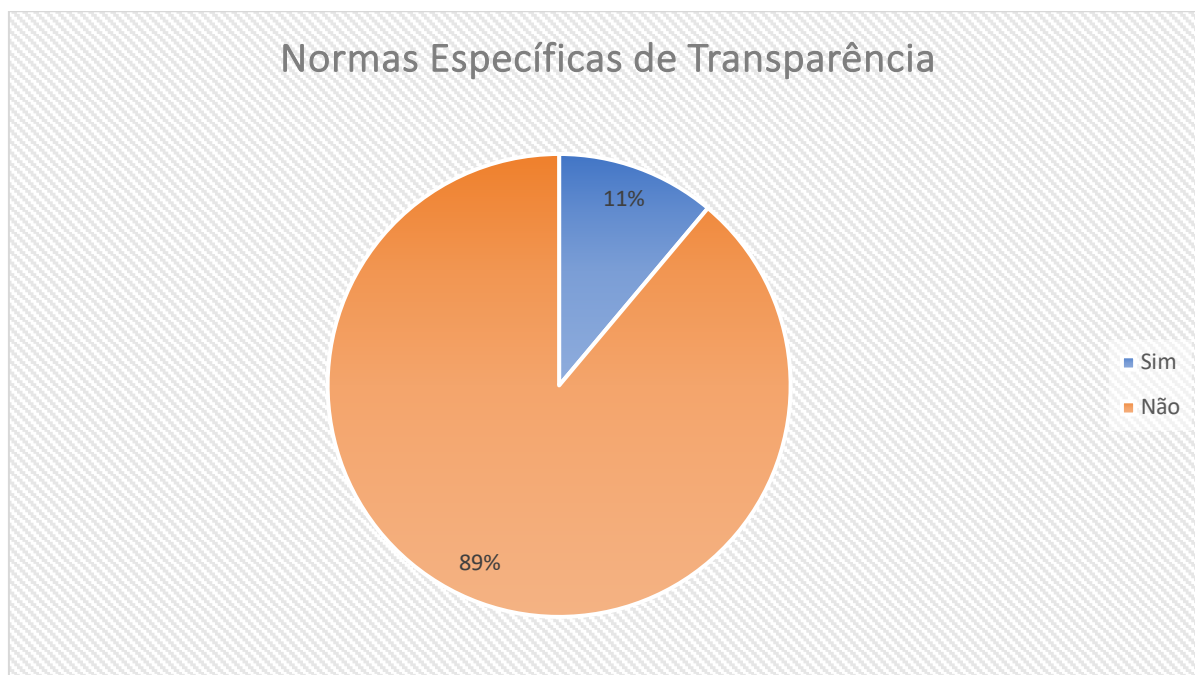
O Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023, revogou o Decreto nº 9.759, de 2019, que, como mencionado, havia extinguido diversos colegiados e desestruturados a política de Participação social no Brasil. A revogação, contudo, não foi acompanhada da instituição de uma nova norma que restabelecesse integralmente os mecanismos revogados ou criasse uma política substitutiva. Além disso, no ordenamento jurídico brasileiro, não ocorre repristinação, salvo previsão expressa, o que significa que a revogação do Decreto nº 9.759 não restabeleceu automaticamente os efeitos do Decreto nº 8.243, de 2014. Esse vazio normativo ressalta a necessidade de ações legislativas ou regulamentares que promoveram a continuidade das bases da Participação social e da Transparência Pública, essenciais para o fortalecimento da Democracia.

Em um esforço mais recente, o Decreto nº 12.002, de 2024, prevê, em seu art. 45, a possibilidade da Casa Civil estabelecer um sistema eletrônico para a criação, monitoramento e alteração de colegiados. Embora o mencionado sistema ainda não tenha sido implementado, sua previsão normativa aponta para um potencial de avanço, especialmente no sentido de centralizar informações e facilitar a publicidade das normas participativas. Essa medida pode ser um passo importante para superar os desafios criados pela desestruturação anterior.

Dada a mencionada inexistência de uma norma geral específica que regula a Transparência nos conselhos de políticas públicas, além das disposições da LAI, procurou-se identificar ditames específicos nas normas criadoras de cada conselho do governo federal. Apesar de serem formalmente vinculados à administração pública, os conselhos possuem características que os tornam, em certa medida, *sui generis*, especialmente no que diz respeito à sua natureza

participativa e deliberativa. Aspectos mínimos, como composição, atas, resoluções e informações sobre gastos, já estão contemplados pela Plataforma +Brasil, apesar de não ser normatizado. Contudo, ao examinar as normas instituidoras e reguladoras desses conselhos, foram obtidos os seguintes dados:

Gráfico 12 - Normas de Transparências Específicas nos Conselhos Gestores



Fonte: elaboração autoral com base nos dados do apêndice D.

A análise das normas instituidoras dos conselhos de políticas públicas revela um cenário no que tange à regulamentação da publicidade e da Transparência. Dos 45 dispositivos analisados, 40 são silenciosos quanto à previsão normativa específica de publicidade, representando 88,9% do total, enquanto apenas 5 normas trazem algum tipo de previsão. Esse dado evidencia uma lacuna normativa, uma vez que os conselhos, como instâncias de deliberação e controle social, deveriam incorporar mecanismos que garantissem não apenas a publicidade de seus atos, mas também o acesso direto e contínuo às informações por parte da sociedade, de forma adaptada e inteligível para os diferentes grupos interessados.

Ainda entre as normas que preveem a publicidade, percebe-se um enfoque limitado à divulgação em meios tradicionais, como a publicação de atas e deliberações em Diário Oficial ou sites eletrônicos institucionais. Embora atendam minimamente ao princípio da publicidade, eles não avançaram na implementação de estratégias inovadoras de Transparência Ativa. Não há menções, por exemplo, ao uso de ferramentas digitais interativas, sistemas interoperáveis ou mesmo à adoção de plataformas que possibilitem o envolvimento social em tempo real.

Essa fragilidade normativa reflete uma compreensão ainda incipiente sobre o potencial transformador da Transparência nos processos deliberativos. Repise-se que, os conselhos de políticas públicas, como instâncias participativas, possuem um papel estratégico na aproximação entre o Estado e a sociedade civil. No entanto, a ausência de variações normativas e específicas limita tanto a responsabilização quanto o controle social, dificultando o exercício pleno da cidadania e o fortalecimento da Democracia participativa. A falta de inovação nas normas específicas também aponta para uma oportunidade perdida em termos de engajamento social. Em um contexto de uso crescente de tecnologias digitais, a simples divulgação de informações em formatos tradicionais é insuficiente para promover o diálogo efetivo entre os conselhos e a sociedade. Para que a Transparência seja, de fato, um instrumento de fortalecimento democrático, é necessário que as normas instituidoras avancem na regulamentação de práticas que incentivem a Participação ativa da sociedade, por meio de mecanismos que ampliem o acesso, a usabilidade e a interação com as informações disponibilizadas.

Assim, é possível afirmar que a lacuna normativa identificada, aliada às limitações das especificidades existentes, compromete o potencial dos conselhos enquanto espaços de deliberação inclusivos e democráticos. Nesse sentido, Almeida e Tatagiba (2012) defendem que a promoção de maior eficácia dos conselhos requer formas inovadoras de comunicação com a esfera pública, que possibilitem a tradução dos temas debatidos internamente e a ampliação das audiências voltadas para a agenda de direitos coletivos. Essa ampliação é considerada fundamental pelos autores para a construção de critérios de avaliação que contem com respaldo social e para o fortalecimento da atuação das organizações que integram os conselhos, muitas das quais têm responsabilidades diretas na prestação de serviços públicos. Dessa forma, a efetivação da Participação exige tanto a superação dos desafios internos enfrentados pelos conselhos quanto a articulação entre os interesses representados e os objetivos de promoção da Transparência e do controle democrático.

Em idêntico sentido, Santos, Carniello e Oliveira (2013), apontam diversas estratégias podem ser adotadas para ampliar a publicidade das ações participativas. Entre elas estão a transmissão das reuniões de conselhos, o uso colaborativo de redes sociais com linguagem acessível e a construção de espaços com a sociedade civil. Essas iniciativas, quando conduzidas de forma participativa, podem não apenas garantir maior Transparência, mas também ampliar o engajamento de diferentes segmentos sociais no processo de tomada de decisão. A combinação de diretrizes normativas claras com iniciativas práticas, como aquelas sugeridas na literatura, oferece uma oportunidade para reconstruir e aprimorar os mecanismos de Participação no Brasil. Em tom prospectivo, a criação de sistemas eletrônicos, aliados à utilização de tecnologias

acessíveis e à construção de processos participativos, pode viabilizar um modelo mais inclusivo de gestão pública, alinhado aos princípios e diretrizes do Governo Aberto.

Nesse mesmo sentido, Ribas e Meza (2018) destacam que as inovações tecnológicas, como o uso de plataformas digitais, reduzem a opacidade participativa, ampliando a visibilidade dos conselhos e facilitando o acesso às suas informações. Segundo os autores, muitos municípios investiram na criação de plataformas digitais, demonstrando resultados promissores. Essas iniciativas centralizam legislações, composições, atas e canais de contato, criando condições para uma Participação mais informada e efetiva. No entanto, a concretização do potencial dessas ferramentas depende de um compromisso institucional contínuo. Sem esse comprometimento, a Transparência pode se limitar a uma promessa formal e superficial, incapaz de fortalecer verdadeiramente a Democracia participativa. Como observa Rodrigues (2020), trata-se de avanço da Transparência Nominal – divulgação de informações fragmentadas e de difícil compreensão – para uma Transparência Efetiva – marcada pela apresentação de dados úteis, acessíveis e compreensíveis ao público.

À nível nacional, esforços foram envidados com a construção de iniciativas como a aludida Plataforma +Brasil. Outros órgãos públicos também despontam como alternativas comunicacionais práticas para mitigar os efeitos da desestruturação normativa e fomentar a Transparência. A referida plataforma conta com uma área reservada para informações sobre a história dos Conselhos, composição, atas, resoluções, recomendações, portarias, agenda de reuniões, moções, notas, editais e notícias, todavia, há carência de maior dinamismo na divulgação desses conteúdos. Como mencionado, o uso das redes sociais e de soluções personalizadas poderia ampliar o alcance e a efetividade da Transparência. Além disso, a transmissão oral por meio de eventos ao vivo, como transmissões de reuniões e sessões, apresenta-se como uma alternativa viável e de baixo custo. Infere-se que, no modelo vigente, embora existam esforços significativos, prevalece a produção de documentos técnicos e formais. Essa característica não restringe o acesso pela falta de disponibilização, mas pela dificuldade de compreensão, o que limita a Participação efetiva de cidadãos com menor nível de letramento.

Destaca-se que, embora a Plataforma + Brasil ofereça um espaço reservado para centralizar informações sobre conselhos, sua limitada capacidade de dinamismo contrasta com a previsão de maior interatividade e publicidade que constava no art. 18 do Decreto revogado nº 8.243/2014. Estratégias adotadas por outros órgãos podem inspirar o aprimoramento desses sistemas, promovendo maior alcance e engajamento social. Nesse contexto, Carvalho (2024) analisa, por exemplo, estratégias comunicacionais adotadas por assembleias legislativas estaduais, que incluem não apenas transmissões ao vivo de suas sessões públicas, mas também a

produção de conteúdos com linguagem acessível e de fácil compreensão. As assembleias legislativas não são um caso isolado, pode-se observar as mesmas estratégias em outros espaços de deliberação, como o Congresso Nacional, os Tribunais e o Ministério Público, com a utilização de ferramentas similares para ampliar o alcance e promover maior engajamento. A adoção de recursos como vídeos curtos, podcasts e aplicativos complementa essas iniciativas, criando uma conexão com o público e incentivando uma Participação cidadã.

Por outro lado, ainda que não existam normas específicas para a comunicação institucional nos conselhos de políticas públicas, é possível que cada órgão utilize as normas e orientações administrativas consolidadas no âmbito do Governo Federal, para estruturar, de maneira tática e operacional, suas ações de comunicação. O Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008, por exemplo, dispõe sobre a execução das ações de comunicação do Poder Executivo Federal, destacando a importância de divulgar amplamente as políticas públicas, estimular a Participação social e disseminar informações relevantes para os cidadãos. O Decreto enfatiza, ainda, a comunicação pública como ferramenta de promoção de Transparência e do direito à informação, princípios que também devem ser observados pelos conselhos.

Em adição, o *Guia de Boas Práticas para atuação de redes sociais do Governo Federal* (2023) oferece diretrizes que podem ser adaptadas para o contexto dos conselhos. A estratégia comunicacional, por exemplo, deve ser planejada com base em métricas claras, considerando as especificidades de cada órgão, e com a produção contínua de conteúdo relevante e acessível. A transversalidade na atuação das diversas áreas governamentais, conforme preconizado no Guia, também pode ser um ponto de referência para a interação entre conselhos e outros órgãos, com uma comunicação mais integrada. Entretanto, a ausência de normatização pode ser potencialmente arriscada, pois, sem uma normatização específica, a continuidade e consistência das ações comunicacionais podem ser prejudicadas, principalmente em cenários de mudança de gestão ou de prioridades.

Por fim, Almeida e Tatagiba (2012) destacam que a efetividade dos conselhos como instâncias de Participação democrática enfrenta severas limitações financeiras e técnicas. Embora o direito consagre o dever-ser, estabelecendo normas que demandam Transparência, Participação e controle social, a concretização dessas disposições depende de ações públicas específicas e coordenadas. A escassez de recursos, a ausência de agentes públicos dedicados exclusivamente a essas funções — visto que conselheiros não são servidores públicos — e a falta de infraestrutura adequada configuram barreiras que restringem o pleno funcionamento desses órgãos. Em muitos casos, a ausência de assessoria administrativa qualificada torna os conselhos incapazes de lidar com a complexidade das demandas que enfrentam. Assim, evidencia-se que

a materialização do ideal normativo de Transparência e Participação Sociopolítica não ocorre de forma automática, mas requer articulação institucional e esforços que vão além do texto legal, com vistas a superar as lacunas estruturais e garantir que os conselhos possam desempenhar suas funções de maneira eficiente e em consonância com os princípios democráticos.

4.2. Participação Popular pela Transparência Pública

Para além da exigência de Transparência nos processos participativos, as organizações da sociedade civil têm envidado esforços significativos, tanto por meio da produção de estudos quanto pela atuação em *advocacy* junto a diversos órgãos públicos. Conforme exposto no capítulo anterior, o desempenho da sociedade civil teve um papel na formulação e aprovação da Lei de Acesso à Informação. No contexto atual, essas mobilizações permanecem, empregando estratégias distintas para fomentar a ampliação da abertura governamental. Este subcapítulo, portanto, dedica-se à análise dessas iniciativas e ao exame crítico de suas contribuições para o fortalecimento da Transparência e da Participação democrática.

4.2.1. A Atuação da Sociedade Civil Organizada como Grupo de Pressão e *Advocacy*

A relação entre a Transparência e a Participação social é um elemento nas discussões sobre Governo Aberto, especialmente no contexto da Parceria para Governo Aberto (OGP). Essa relação é centrada no papel da sociedade civil na implementação e no fortalecimento das políticas de acesso à informação, bem como na proteção das instituições que asseguram a publicidade e o controle social. Nesse sentido, Participação não apenas amplia a efetividade das iniciativas de Transparência, mas também fortalece a estrutura institucional para sua continuidade e independência. Neuman (2024, online), ao abordar a Transparência na OGP, aponta que:

Notavelmente, as agências de execução não podem atingir seu ideal sem a sociedade civil. É importante que as organizações da sociedade civil usem a lei – e ajudem outros a fazer solicitações – e enviem apelações quando lhes forem negadas informações ou quando os processos não funcionarem. E quando agências de execução independentes estiverem sob ameaça, a sociedade civil deve ser uma boa parceira na conscientização de seu valor e na união à luta para manter suas posições fortes, com recursos e independentes. [Tradução livre]

Depreende-se que a posição defendida por Neuman reforça a necessidade de colaboração entre Estado e sociedade civil para alcançar um satisfatório modelo de Transparência. Essa articulação demanda não apenas o uso estratégico das legislações em vigor, mas também a atuação vigilante da sociedade civil em momentos de crises institucionais, reafirmando a relevância da Participação como um pilar do Governo Aberto. No Brasil, as organizações da sociedade civil e acadêmicos utilizam-se de *advocacy* para aprimorar e pressionar para a abertura

governamental. Entende-se como *Advocacy* o ato de apoiar uma ideia, necessidade, pessoa ou grupo e usar estratégias cognitivas, emocionais e comportamentais para influenciar atitudes, comportamentos e decisões em benefício de indivíduos ou do bem-estar social (Londres, 2010). Segundo Libardoni (2000), a promoção e a defesa são ações estratégicas para fortalecer o poder de ação da sociedade civil e a Participação cidadã no processo decisório sobre políticas e programas, fomentando uma cultura política transparente, participativa e democrática, consolidando, assim, a própria Democracia. No mais, *advocacy* é um ato para garantir os direitos humanos, com a ampliação da cidadania e do poder de influência na implementação de políticas públicas, legislação e cumprimento de acordos internacionais.

Nas ações engloba-se tanto os grupos diretamente afetados pelo problema quanto aqueles que, embora não sejam diretamente impactados, possuem grande interesse em sua solução (Libardoni, 2000). No caso da Transparência Pública é, inexoravelmente, um tema de interesse público. Libardoni destaca que as ações de *advocacy* geralmente enfocam nos alvos institucionais, como instituições públicas e seus agentes, incorporando desde promessas implícitas nas formulações de políticas até a garantia de seu cumprimento. Nesse sentido, a Transparência pressupõe o acesso à informação e aos processos de tomada de decisão, envolvendo questões sobre a responsabilização dos agentes públicos, padrões de desempenho e o papel das entidades da sociedade civil em manter essas instituições *accountability* e transparentes.

Parte das organizações são caracterizadas como *think tanks*, isto é, organizações voltadas à produção e disseminação de conhecimento especializado, com o objetivo de influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas. Operam como intermediários entre a academia, o setor público e a sociedade civil, promovendo análises e recomendações que visam qualificar o debate público e subsidiar decisões estratégicas. Essas instituições, frequentemente independentes, desempenham um papel essencial na articulação de atores sociais e na mobilização de recursos intelectuais para enfrentar desafios complexos em áreas como governança, desigualdades sociais, meio ambiente e saúde. Além disso, ao atuarem como espaços de *advocacy*, contribuem para o fortalecimento de uma cultura de decisões informadas, ampliando a Transparência e a inclusão no processo de formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que promovem a disseminação de informações relevantes à sociedade, reforçando sua Participação no controle e acompanhamento das ações governamentais (ENAP, 2021).

O *advocacy* para a Transparência atua de forma transversal e influencia todo o processo de incidência política. Isso ocorre porque a abertura governamental cria um ambiente propício para a atuação de diversos segmentos da sociedade em múltiplas pautas de interesse público. A Transparência fortalece a responsabilização e fomenta a Participação cidadã ao

ampliar as condições para que organizações e grupos de pressão intervenham de maneira mais informada e estratégica no processo decisório. Nesse sentido, o *advocacy* pela Transparência se apresenta revestido de grande importância para a consolidação de práticas democráticas, permitindo que a sociedade civil exija exigências específicas em setores variados, ao mesmo tempo que colabora para o aprimoramento do controle social e a promoção de políticas públicas.

Embora a *advocacy* seja uma estratégia para a promoção da Transparência, ela opera dentro de um paradoxo: quanto mais frágeis são as instituições democráticas, maior a necessidade de ações de pressão, mas, ao mesmo tempo, maior é a resistência por parte dos agentes públicos. Esse paradoxo é evidente no caso brasileiro, onde a implementação de políticas de Governo Aberto vivenciou um cenário de instabilidade política e de retrocessos democráticos. O Brasil se posiciona como um dos signatários da OGP, mas enfrenta desafios recorrentes sobre a limitação da sociedade civil nos processos decisórios. A falta de assento popular no Comitê Interministerial de Governo Aberto evidencia a resistência estrutural à institucionalização de práticas participativas que poderia potencializar o controle social.

Para além das ações de *advocacy*, a atuação da sociedade civil mostra-se multifacetada. Conforme Cavalcanti (1958), os grupos de pressão exercem influência direta e indireta sobre os poderes Legislativo e Executivo. No Legislativo, atua desde a formulação de projetos até o momento da votação, como ocorreu na Constituinte e na LAI. No Executivo, a influência pode se dar por meio de compromissos durante o processo eleitoral, alcançando também a administração pública, onde pode-se realizar requerimentos, denúncias públicas e aprovar moções nos espaços participativos. Conforme Barroso (2000), a Participação de grupos de interesse na tomada de decisões estatais é um mecanismo para o funcionamento das Democracias contemporâneas, ainda que esteja longe de ser institucionalizada com sucesso.

Os grupos de pressão, conforme Bonavides (1998), são uma engrenagem no cenário político, ao ponto de serem considerados parte integrante da "Constituição viva" ou "Constituição material", ao lado dos partidos políticos, independentemente de qualquer formalização em textos jurídicos. A concepção de Bonavides sobre os grupos de pressão como parte da "Constituição viva" oferece um marco teórico para refletir criticamente sobre a legitimidade e a representatividade dessas organizações na política democrática. Enquanto a "Constituição escrita" define formalmente os direitos e deveres dos cidadãos e das instituições, a "Constituição viva" surge da interação dinâmica entre o texto jurídico e as forças sociais que moldam sua aplicação prática. Nesse sentido, os grupos de pressão, ao influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas, participam da construção de uma ordem constitucional plural e inclusiva.

Essa atuação, contudo, não está isenta de críticas. A questão da representatividade é central e, por vezes, pode ser municiado para questionar ou invalidar os espaços participativos, questões como: até que ponto esses grupos de pressão efetivamente refletem os interesses coletivos ou, em alguns casos, servem a agendas particulares que reforçam desigualdades socio-políticas? Esse dilema evidencia a importância de distinguir entre a influência legítima, que busca ampliar o espaço democrático, e a política de captura, que instrumentaliza os mecanismos participativos para interesses privados. No caso da Transparência, cabe aos grupos de pressão desempenhar um papel de mediação que vá além da defesa das demandas setoriais ou particulares, promovendo valores universais como a responsabilização e o direito à informação.

Ademais, para esclarecimento conceitual, esses grupos, definidos pela sua capacidade de influência sobre o poder político, distinguem-se dos grupos de interesse, que, embora organizados e ativos, não necessariamente atuam na pressão política (Bonavides, 1998). Os grupos de interesse representam o gênero, ao passo que os grupos de pressão são uma espécie que se materializam para a concretização de seus interesses específicos. A relevância dos grupos de pressão reside justamente nessa interação dinâmica com o poder público, buscando conformar decisões às ideias e demandas de uma categoria social. Nesse sentido, a atuação da sociedade civil organizada como grupo de pressão no contexto do Governo Aberto revela uma relação entre o Estado e os cidadãos, descrita tanto pela cooperação quanto pela tensão. Por um lado, a integração da sociedade civil fortalece a Transparência ao mobilizar recursos sociais, intelectuais e organizacionais que ampliam a efetividade das políticas públicas. Por outro lado, a dependência de um ambiente institucional propício expõe à sociedade civil as limitações estruturais impostas pelo próprio Estado, como a redução de espaços participativos em contextos de governos autoritários ou centralizadores.

Consoante a literatura especializada exposta no campo da ciência política e dos processos participativos¹⁴, os grupos de pressão desempenham uma função salutar no âmbito democrático, especialmente sob a perspectiva da Democracia participativa e deliberativa. Esses grupos, ao recorrerem aos instrumentos disponíveis, buscam influenciar a agenda política, contribuindo para o debate público. No entanto, o governo de Jair Bolsonaro tinha visão distinta. A exposição de motivos do Decreto nº 9.759, de 2019, que promoveu a desestruturação do sistema participativo brasileiro, reflete uma percepção divergente, conforme exposta pelo então ministro Onyx Lorenzoni: "Grupos de pressão, tanto internos quanto externos à administração,

¹⁴ Vide Cavalcanti (1958), Barroso (2000), Bonavides (1998) e Silva, Benedito e Mastrodi Neto (2021).

que se utilizam de colegiados, com composição e modo de ação direcionado, para tentar emplacar pleitos que não estão conforme a linha das autoridades eleitas democraticamente." Essa argumentação, entretanto, parece dissociada dos achados da ciência política, que enfatizam a complementaridade entre os sistemas participativos e representativos. A atuação de grupos de pressão, longe de subverter a vontade popular, reforça a conexão entre a sociedade e o Estado, ampliando os canais de diálogo e de inclusão nos processos decisórios, o que é elementar na construção do Governo Aberto.

Ademais, o Decreto nº 9.759/2019, ilustra como o Estado pode instrumentalizar sua força normativa para fragilizar a sociedade civil, sob o pretexto de "racionalizar" os mecanismos de governança. Essa medida, como mencionado, contrasta com os princípios do Governo Aberto e compromete o potencial de diálogo entre sociedade e instituições. Assim, entende-se que a sociedade civil realiza pressão sobre o Estado, mas também resiste às tentativas de captura institucional. Nessa perspectiva, repise-se que *advocacy* e os grupos de pressão são estratégicos não apenas para o fortalecimento da Transparência, mas também na defesa do espaço democrático contra retrocessos institucionais que, potencialmente, minam a Participação cidadã. Nesse contexto, a atuação dos grupos de pressão transcende o simples exercício de influência: ela assume um caráter contramajoritário, desafiando o poder constituído e exigindo a efetivação de normas que já integram o ordenamento jurídico, como a LAI. Entretanto, a eficácia dessas ações depende da articulação entre diferentes setores da sociedade civil, que precisam superar desafios como a falta de financiamento, a dispersão de esforços e a desinformação.

Nesse mesmo sentido, a inserção da sociedade no ciclo das políticas públicas participativas e de Transparência representa uma dimensão para a efetividade e legitimidade das decisões no âmbito público. Conforme Secchi (2010), o ciclo das políticas públicas é constituído por etapas sequenciais que incluem a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação, a avaliação e, por fim, a extinção. Neste contexto, os grupos de pressão, enquanto agentes organizados da sociedade civil, participam em diversas fases do ciclo, particularmente ao influenciar a identificação de problemas e a formação de agendas. Por meio do monitoramento contínuo da gestão pública e da mobilização de interesses coletivos, esses grupos não apenas destacam discrepâncias entre o *status quo* e as situações ideais, mas também exercem pressão para que determinadas questões entrem na agenda política. Essa influência se manifesta tanto pela articulação com a mídia e outros atores sociais, quanto pela apresentação de alternativas viáveis que orientam as decisões políticas. Além disso, ao se engajarem na formulação de políticas públicas, os grupos de pressão apresentados para a construção de soluções ajustadas às demandas sociais. Nesse cenário, a

Participação desses grupos não apenas reforça o controle social, mas também amplia a legitimidade democrática das políticas públicas, confluindo para que os interesses plurais sejam considerados em todas as etapas do processo decisório.

Em suma, em um cenário de ameaças à Transparência e ao controle social, a *advocacy* e as demais estratégias empregadas são instrumentos de resistência democrática, capaz de contrabalançar tendências autoritárias e preservar os avanços institucionais conquistados nas últimas décadas. A atuação vigilante da sociedade civil é indispensável para a proteção das agências independentes que garantem a publicidade das informações, especialmente em momentos de fragilidade institucional. No entanto, o Brasil enfrenta desafios específicos, como o enfraquecimento do sistema participativo e a falta de recursos para as organizações da sociedade civil. A desestruturação promovida pelo governo de Jair Bolsonaro exemplifica uma tentativa deliberada de restringir o espaço de atuação desses grupos, justificando esse movimento com argumentos que deslegitimam a Participação cidadã como contrariedade aos interesses das "autoridades democraticamente eleitas".

4.2.2. Atuação da Sociedade Civil pela Transparência: a Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo

Diversas organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas atuam no desenvolvimento de políticas de Transparência e na promoção da abertura governamental. Este subcapítulo não tem a pretensão de esgotar o tema, mas de oferecer uma análise exemplificativa, concentrando-se na atuação de três entidades: a Transparência Brasil, *Open Knowledge Brasil* e Fiquem Sabendo. A Transparência Brasil é uma organização não governamental, foi fundada em abril de 2000. Inspirada pela iniciativa global da *Transparency International*, a ONG foi criada por um grupo de cidadãos com objetivos de construir um país mais ético e transparente. Desde sua origem, a Transparência Brasil (TB) direcionou seus esforços para o levantamento e a divulgação de dados empíricos sobre a corrupção em diversas esferas da administração pública, bem como para auxiliar organizações civis e governos na implementação de metodologias e atitudes voltadas para o combate à corrupção (Tavares; Pereira, 2011).

Com a propagação da internet e das tecnologias digitais surgiram novas possibilidades para a democratização da informação e para a pressão política. Por intermédio de seu site, a Transparência Brasil tornou acessíveis dados anteriormente considerados complexos, organizando informações sobre políticos e instituições em um banco de dados constantemente atualizado. Projetos como "Excelências", que fornece um histórico da vida pública de parlamentares, e "As Claras", que analisa o financiamento eleitoral, exemplificam como a TB tem utilizado a

tecnologia para fomentar a Transparência e a Participação Social. Atuações como essa tem impacto na cultura política brasileira, alterando, em algum grau, a relação entre as instituições e a sociedade civil e estimulando um ambiente de maior responsabilização (Tavares; Pereira, 2011).

Na contemporaneidade, a Transparência Brasil integra colegiados e realiza estudos técnicos com determinados órgãos estatais, além de ter tido um importante papel na regulamentação da LAI nos estados e municípios. No âmbito do Grupo de Trabalho 4 (GT 4) do Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), a Transparência Brasil (2024) realizou sugestões que visam aprimorar a legislação e a aplicação prática, e realiza uma espécie de prestação de contas para sua atuação no colegiado, fomentando a Transparência na Democracia participativa. Dentre as sugestões destacadas, merece atenção a incorporação das alterações do art. 58 do Decreto nº 7.724/2012 pelo Decreto nº 11.527/2023, com o objetivo de reduzir o uso indiscriminado da proteção de dados pessoais como justificativa para a negação de acesso a informações de interesse público. Esse cenário é recorrente em diferentes níveis federativos e poderes, o que evidencia a urgência de clareza normativa, de modo que a LAI não se torne inaplicável devido à falta de diretrizes claras.

Outro ponto proposto é a inclusão da realização de testes de danos no processo decisório acerca da divulgação ou retenção de informações pessoais. Essa sugestão alinha-se com os ditames da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), reforçando que a restrição de acesso a informações pessoais não deve ser automática, devendo ser precedida de uma análise dos impactos. A Transparência Brasil (2024) também propõe a ampliação do rol de informações que devem ser disponibilizadas ativamente pelos órgãos públicos, incorporando, por exemplo, dados de remuneração de servidores públicos¹⁵ e elementos previstos na Lei de Governo Digital, como notas fiscais eletrônicas e viagens a serviço. Essa ampliação é justificada pela consolidação de mais de uma década de vigência da LAI e pela evolução normativa sobre Transparência ativa, o que abre espaço para a inclusão de novas informações de interesse público.

No que se refere à responsabilização pelo descumprimento da LAI, a organização pressiona para o fortalecimento dos dispositivos sobre sanções, destacando que a flexibilização da Lei de Improbidade Administrativa dificulta a responsabilização em casos graves de inobservância da Transparência. Essa temática é pertinente diante da percepção de que a ausência de consequências práticas para o não cumprimento da LAI contribui para sua ineficácia em determinados contextos que estão influenciados pelo conjunto dos fenômenos socioculturais que moldaram a construção do Estado Brasileiro. Ainda nesse sentido, a proposta de inclusão

¹⁵ Apesar de já ser uma prática consolidada no Governo Federal, alguns estados, municípios e órgãos autônomas resistem a essa publicidade.

expressa de "resposta insatisfatória" como hipótese para recurso face a respostas incompletas de órgãos públicos visa sanar lacunas interpretativas que, em certos municípios, impedem a correta utilização do direito recursal (Transparência Brasil, 2024).

Outro tópico apontado pela Transparência Brasil (2024), considera-se como um aspecto de grande relevância na discussão sobre a Transparência, refere-se à inclusão de partidos políticos e entidades privadas sem fins lucrativos no rol dos entes obrigados a cumprir a LAI, estabelecendo exigências específicas tanto de Transparência ativa quanto passiva. A sugestão da Transparência Brasil, longe de ser meramente formal, busca garantir um controle social efetivo sobre a aplicação de recursos públicos destinados a esses grupos, especialmente à luz da nova realidade imposta pela proibição do financiamento privado de campanhas eleitorais. Nesse contexto, o controle social é um mecanismo para assegurar que a sociedade civil disponha de informações claras e precisas sobre a destinação dos recursos. Ademais, a Transparência adquirida nesse âmbito assume um papel ainda mais significativo diante das possibilidades de cooperação com organizações não governamentais (ONGs) e da transferência de recursos, estimuladas pelo paradigma do Governo Aberto. A abertura das informações não apenas fomenta a Participação cívica, mas também consolida um ambiente em que a fiscalização e o engajamento social se tornam indispensáveis para a efetivação dos princípios democráticos.

Ademais, realça-se que a atuação da sociedade civil pode ser um motor para promoção de mudanças no poder público, como demonstra o trabalho da Transparência Brasil (2023; 2024) no projeto *Mais Defensoria*. Em avaliação da Transparência passiva das defensorias públicas, a Transparência Brasil não só destacou os problemas persistentes, como também incentivou melhorias práticas nos procedimentos de acesso à informação, revelando a capacidade que a sociedade civil organizada atuar de forma propositiva. Após um ano da primeira análise, foi observado na reanálise um aumento de 45% no número de defensorias que responderam aos pedidos de informação dentro do prazo, um avanço que pode ser creditado, em parte, à visibilidade dada pelo relatório anterior da Transparência Brasil (2023; 2024).

A divulgação ampla dos resultados de 2023, que apontava deficiências no cumprimento da LAI pelas defensorias, funcionou como um catalisador de mudanças. Todavia, apesar de avanços, ainda restam desafios: apenas quatro dos 27 órgãos forneceram as informações solicitadas na íntegra. O impacto desse acompanhamento contínuo é claro: o número de órgãos que não responderam aos pedidos de informação caiu de 46% para 37% (Transparência Brasil, 2023; 2024). Esse progresso, embora incompleto, ilustra como a denúncia pública de deficiências e a insistência na melhoria dos procedimentos podem levar a ajustes e aprimoramentos. Alguns órgãos, no entanto, demonstraram resistência às mudanças. Defensorias como as de

Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Pará, Pernambuco e Roraima continuaram a não responder aos pedidos de informação em ambas as avaliações, mostrando uma "estabilidade negativa" que ressalta a necessidade de ações mais incisivas para garantir o cumprimento da LAI. Nesses casos, a TB denuncia a falta de Transparência, apontando a persistência de práticas que vão de encontro aos princípios da administração pública e ao direito de acesso à informação. Além de destacar as falhas, como mencionado, a Transparência Brasil também tem um papel propositivo. A entidade não só denuncia as omissões, mas propõe medidas concretas para superar esses problemas. Por exemplo, a ausência de um Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) em nove defensorias, como observado em Amapá e Espírito Santo, foi uma questão levantada em 2023 e continua sem solução em 2024. O acompanhamento contínuo da Transparência Brasil sobre essas questões e suas recomendações visam construir uma cultura de Transparência que transcenda o simples cumprimento formal da lei e se concretize em práticas eficientes e acessíveis aos cidadãos (Transparência Brasil, 2023; 2024).

No âmbito do Governo Federal, outro relatório da Transparência Brasil (2023) ofereceu uma análise sobre as medidas necessárias para o fortalecimento da Transparência, Participação e Integridade na gestão pública brasileira. Entre as principais recomendações, destaca-se a revisão transparente das informações classificadas como sigilosas. A Transparência Brasil (2023) enfatiza a importância de que esse processo seja acessível ao público, permitindo a avaliação pela sociedade civil, especialmente diante do uso abusivo dessa classificação durante o governo anterior, que aplicou esse sigilo em quatro vezes mais casos do que seus predecessores. Outrossim, a Transparência Brasil (2023) questionou também a aplicação de sigilos a pareceres jurídicos da Advocacia-Geral da União (AGU), que servem como base para decisões presidenciais, e sugere a revogação dos aludidos sigilos. É defendido que a Transparência desses pareceres para que a sociedade possa acessar as justificativas do Executivo após a conclusão de processos decisórios importantes, como a sanção ou veto de leis.

Outro tema que entrou em voga foi a necessidade de harmonização entre a LGPD e a LAI. A Transparência Brasil (2023) sugere a revisão do Decreto nº 7.724/2012 para eliminar as incompatibilidades entre essas legislações e garantir que informações de interesse público sejam divulgadas sempre que não houver conflito com o direito à privacidade. Propõe também que a Controladoria-Geral da União (CGU) realize um levantamento das informações removidas de plataformas públicas sob a justificativa da LGPD e emita orientações para que a divulgação seja restabelecida, com um diálogo permanente entre a CGU e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

No que se refere à governança e Participação social, o relatório da Transparência Brasil (2023) destaca também a necessidade de inclusão da sociedade civil na Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), argumentando que essa medida promoveria uma verdadeira função revisora ao órgão, ponto esse que encontra amparo nas inferências do subcapítulo antecedente. O documento evidencia que a maioria dos recursos que chegam à CMRI é negada, o que reflete a ausência de uma Participação da sociedade no processo de acesso à informação. O relatório também aponta a necessidade de recuperar a liderança do Brasil na Parceria de Governo Aberto (OGP), destinando orçamentos adequados para a implementação de ações e criando instâncias permanentes com a sociedade civil.

Outrossim, a Transparência Brasil conduz uma série de projetos voltados para o fortalecimento da Transparência e o controle social, como o *Projeto Emendas Parlamentares*, o qual realiza levantamentos sobre a Transparência e a execução de emendas, com ênfase nas emendas Pix e no orçamento secreto. No campo da Vigilância e Tecnologia, investiga o uso de sistemas de monitoramento e coleta de dados online por órgãos de segurança pública, em parceria com o *Cyrilla Collaborative*. O projeto Medicamentos Transparentes, desenvolvido junto à OCP e à CGU, visa aprimorar o Portal Nacional de Compras Públicas, permitindo maior controle social sobre a aquisição de medicamentos. A plataforma DadosJusBr oferece dados abertos sobre a remuneração de membros do sistema de Justiça brasileiro. Além disso, o projeto Achados e Pedidos mantém um repositório de pedidos realizados pela Lei de Acesso à Informação, facilitando o acesso a informações públicas.

A Transparência Brasil (2023) também fez recomendações sobre a melhoria do monitoramento de dados abertos e a Transparência em contratações públicas, sugerindo a criação de um identificador único que permita o acompanhamento de todo o ciclo de contratação. O relatório, de igual maneira, aborda a necessidade de aprimorar o controle sobre programas de infraestrutura escolar, alertando para o elevado número de obras paralisadas e a falta de critérios técnicos adequados na distribuição de recursos. A Transparência Brasil (2023) ainda enfatiza a importância da Transparência algorítmica, recomendando que órgãos públicos divulguem informações sobre as ferramentas de inteligência artificial utilizadas, para que seus impactos possam ser monitorados pela sociedade civil, medida que aprimora a *Transparência Vertical Descendente* na tipologia de Rodrigues (2020).

Destaca-se também a atuação da Open Knowledge Brasil (OKBR), organização sem fins lucrativos voltada à promoção do conhecimento livre, com especial ênfase na disponibilização de dados abertos e no fomento à inovação cívica. Seus eixos de atuação se concentram em quatro áreas principais: *advocacy* e pesquisa, inovação cívica, Escola de Dados, e parcerias

e serviços (OKBR, 2024). Cada um desses eixos busca fomentar a Transparência, a Participação social e o controle social sobre as políticas públicas, utilizando tecnologias abertas. No campo de *advocacy* e pesquisa, a OKBR trabalha em rede com outras organizações da sociedade civil para defender políticas que promovam mais Transparência e uma governança aberta. A organização entende que a Transparência e os dados abertos devem ser ferramentas práticas para fortalecer a Democracia, e não apenas objetivos finais.

Por intermédio da produção de estudos, diagnósticos e análises, a OKBR subsidia a formulação de políticas públicas que promovam a inovação aberta e o conhecimento livre, *modus operandi* similar ao da Transparência Brasil. Além disso, exerce pressão política, buscando influenciar decisores na implementação de práticas democráticas e na promoção de governos mais abertos. No eixo de inovação cívica da OKBR, exemplificado pelo programa Ciência de Dados para Inovação Cívica, utiliza tecnologias como inteligência artificial e automação de processos para transformar dados abertos em informações acessíveis e de qualidade (OKBR, 2024). Por meio dessa iniciativa, a organização busca empoderar a população, facilitando sua Participação nos processos políticos e promovendo um diálogo entre cidadãos e governo.

Outro ponto de destaque da OKBR é a Escola de Dados, uma rede global que capacita organizações sociais, jornalistas, agentes públicos e cidadãos a utilizarem dados de forma eficiente para resolver problemas reais (OKBR, 2019). A iniciativa oferece treinamentos e workshops voltados para o uso estratégico de dados, ampliando as capacidades técnicas dos envolvidos e fortalecendo o uso de evidências na formulação e avaliação de políticas públicas. No mais, a OKBR também atua por meio de parcerias e serviços, colaborando com governos e outras organizações comprometidas com a Transparência e a integridade. Por intermédio da construção de tecnologias sob medida, capacitações e avaliações, a organização apoia iniciativas que buscam fomentar a governança aberta e promover inovações cívicas.

A atuação da Fiquem Sabendo também se caracteriza como uma iniciativa de referência no fortalecimento da Transparência Pública e no acesso à informação no Brasil. A organização desenvolve ações estratégicas voltadas para a promoção do controle social, o fortalecimento do jornalismo investigativo e a formação de cidadãos aptos a utilizar os mecanismos previstos na LAI. Por meio de um conjunto de atividades que combina tecnologias acessíveis, *advocacy* e produção de conteúdo educativo, a entidade busca fomentar debates públicos protegidos e fortalecer a Democracia participativa (Fiquem Sabendo, 2024). Entre as práticas de destaque, está a obtenção e divulgação de dados de interesse público e a propagação entre os jornalistas e, como corolário, ao conjunto da sociedade. A Fiquem Sabendo utiliza ferramentas como o LAI e os Sistemas Eletrônicos de Informação (SEI) para identificar problemas de

Transparência, denunciar irregularidades aos órgãos de controle e facilitar o acesso às informações por meio de revisão e melhoria dos dados obtidos. Essa atuação resulta não apenas na abertura de novas bases de dados, mas também na qualificação de informações anteriormente indisponíveis, que passam a ser amplamente utilizadas por veículos de comunicação e pesquisadores (Fiquem Sabendo, 2024).

Um aspecto particularmente relevante é a parceria com instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil para enfrentar os desafios inerentes à compatibilização entre a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Iniciativas como o relatório *Impacto da LGPD nos pedidos de LAI ao governo federal* evidenciam o compromisso da organização em propor soluções práticas para aprimorar a transparência pública, promovendo um equilíbrio adequado entre a proteção de dados pessoais e o direito de acesso à informação (Fiquem Sabendo, 2024). No campo da *advocacy*, a atuação da Fiquem Sabendo destaca-se pela análise e acompanhamento dos impactos no cenário legislativo, com a aprovação de propostas que fortalecem a publicidade e a acessibilidade de dados públicos. Um exemplo expressivo é a recente sanção da Lei nº 15.017/2024, que amplia a transparência na área educacional ao exigir a divulgação de microdados de censos e avaliações, superando retrocessos anteriormente justificáveis pelo uso indevido da LGPD como argumento para sigilo (Fiquem Sabendo, 2024). A entidade celebrou amplamente o êxito de sua articulação junto ao Congresso Nacional, que resultou na promulgação dessa norma fundamental, como foi amplamente veiculado nas redes sociais da entidade:

Figura 9 - Postagem da Lei - Fiquem Sabendo



Fonte: Instagram da entidade, disponível em <https://www.instagram.com/p/DCVADy6uwT4/?img_index=1>

A Lei nº 15.017, de 12 de novembro de 2024 altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a publicização de dados e microdados coletados nos censos da educação básica e superior e nos respectivos exames e sistemas de avaliação. A alteração inclui no art. 5º da LDB:

§ 6º Incumbe ao poder público promover, nos termos de regulamento, o acesso público às informações educacionais do censo anual e dos exames e sistemas de avaliação da educação básica, considerado todo o processo de realização dessas atividades.

§ 7º A organização e a manutenção de sistema de informações e estatísticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito da administração direta e indireta, sujeitar-se-ão ao dever de Transparência e publicidade como preceitos gerais e ao direito fundamental de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

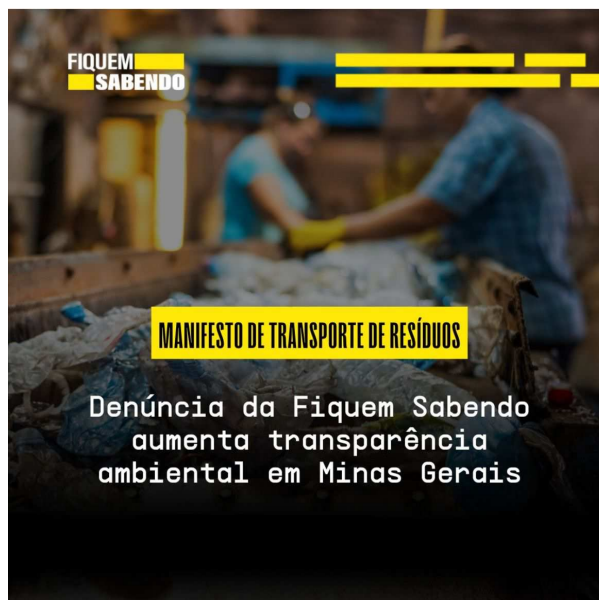
§ 8º Dados e microdados, agregados e desagregados, coletados na execução de políticas educacionais de caráter censitário, avaliativo ou regulatório, serão tratados, divulgados e compartilhados, sempre que possível, de forma anonimizada, observados os parâmetros para anonimização previstos em regulamento.

Os dirigentes da entidade destacaram, na postagem, que a referida ação de *advocacy*, que culminou na alteração legislativa, foi motivada pela preocupação com a possibilidade de comercialização de dados educacionais pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Com a promulgação da lei mencionada e a aplicação das normas previstas na LAI, os dados permanecem acessíveis de forma gratuita, assegurando normativamente sua função de instrumentalizar o controle social e a pesquisa acadêmica. Essa preocupação não se revela despropositada, especialmente diante de outras áreas da administração pública. Como exemplo, cita-se a prática adotada pela Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN), que, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), realiza a comercialização dos microdados referentes aos cadastros informacionais de veículos no Brasil. Essa prática, embora legitimada em alguns contextos, suscita questionamentos sobre a compatibilidade entre a monetização de informações públicas e os princípios que regem a Transparência e a gratuidade do acesso à informação no âmbito do Estado democrático.

A atuação da Fiquem Sabendo (FS) em casos como o dos dados do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR) em Minas Gerais ilustra a relevância da Transparência como instrumento de controle social e estímulo a mudança institucional. Ao denunciar a ausência de divulgação dessas informações pela Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais (FEAM/MG), a FS não apenas garantiu a observância da LAI e da Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas também contribuiu para a promoção de soluções inovadoras na gestão de resíduos (Fiquem Sabendo, 2024). Essa iniciativa, além de restabelecer o acesso público aos dados, reforça o papel das organizações da sociedade civil no fortalecimento das políticas

ambientais e no enfrentamento das crises climáticas que desafiam o Brasil, esse feito foi amplamente divulgado em redes sociais:

Figura 10 - Denúncia da Fiquem Sabendo aumenta Transparência



Fonte: Instagram da entidade, disponível em <https://www.instagram.com/_fiquemsabendo/p/DCXizWdINp6/>

A retomada da divulgação dos dados do MTR pela FEAM/MG, determinada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) após a denúncia do FS, constitui um marco na defesa da Transparência ambiental. Ao possibilitar o monitoramento social sobre a gestão de resíduos, as informações mencionadas fomentam práticas como a reciclagem e a valorização de materiais, promovendo uma economia circular. Em tempos de emergência climática, a democratização de dados ambientais se revela uma ferramenta para o fortalecimento das políticas públicas e para a construção de soluções sustentáveis que atendam aos desafios ecológicos contemporâneos (Fiquem Sabendo, 2024)

Nesse horizonte, a atuação das organizações da sociedade civil no campo da Transparência Pública é um elemento estratégico na promoção da abertura estatal e no fortalecimento dos pilares do Governo Aberto. Essas entidades mobilizam recursos técnicos, fomentam a mobilização social e estabelecem canais de interlocução institucional que impactam diretamente o comportamento governamental e ampliam o espaço para a Participação Sociopolítica em sede de políticas públicas. Essa dinâmica demonstra que a Transparência ultrapassa seu caráter meramente normativo, afirmando-se como uma prática para o fortalecimento da Democracia. Entre as principais iniciativas dessas organizações, sobressai a requalificação da Transparência como um instrumento ativo e dinâmico, que vai além da simples divulgação de informações.

Por meio de projetos voltados ao monitoramento de gastos públicos, processos licitatórios e execução orçamentária, essas entidades exercem uma função na fiscalização cidadã e na promoção de dados abertos acessíveis e compreensíveis. Esse processo de democratização da informação potencializa o controle social e transforma o engajamento da sociedade em um aspecto elementar da governança pública.

Outro aspecto relevante é a contribuição dessas organizações para o aprimoramento normativo e institucional. A proposição de ajustes legislativos, como a integração entre a Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei de Acesso à Informação, ilustra a mediação entre as demandas sociais e as respostas governamentais. Essa intermediação não apenas torna os instrumentos de Transparência efetivos, mas também promove uma administração pública orientada pelos princípios de integridade e publicidade. A importância dessas iniciativas reside, ainda, na capacidade de influenciar mudanças culturais dentro das instituições públicas. Projetos que cruzam dados públicos para identificar padrões de ineficiência ou corrupção criam ferramentas que fortalecem a responsabilização governamental. Ao mesmo tempo, a inclusão de diversos segmentos da sociedade nas discussões e processos decisórios amplia o alcance da Participação, consolidando a Transparência como um vetor de empoderamento social e de concretização dos direitos democráticos. Dessa forma, a atuação integrada dessas organizações reafirma a Transparência como uma peça-chave na construção do Estado Democrático de Direito. Ao promover a abertura estatal e desenvolver soluções que tornam o acesso à informação mais efetivo, essas entidades não apenas reforçam os valores democráticos, mas também demonstram a possibilidade de transformar o ideal de Governo Aberto em uma realidade concreta e operante.

4.2.3. A Participação na construção do Governo Aberto no Brasil

A trajetória da Participação da sociedade civil no processo de construção do Governo Aberto no Brasil, ainda que marcada por avanços, demonstra limitações no que diz respeito ao seu poder de influência. Por meio dos Grupos de Trabalho (GTs), formados por representantes eleitos das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), há uma contribuição na formulação, monitoramento e implementação do Plano Nacional do Governo Aberto (CGU, 2024). Todavia, a ausência de representantes da sociedade civil no Comitê Interministerial de Governo Aberto, que possui de fato o poder decisório, restringe substancialmente o impacto dessa Participação.

A estruturação dos Grupos de Trabalho (GTs), desde sua criação, representou a inclusão da sociedade civil nos processos de formulação de políticas públicas. Até o 3º GT, o método de seleção por meio de editais e eleições garantiu Transparência e legitimidade na escolha dos membros. No entanto, a partir do 4º GT, a escolha de membros do Conselho de Transparência,

Integridade e Combate à Corrupção (CTICC) trouxe uma mudança no processo, sem a abertura de seleção pública. Embora Transparência e integridade sejam pilares do Governo Aberto, não são os únicos e a composição dos GTs, com um papel predominantemente consultivo, levanta questões sobre a efetividade dessa Participação. Esse cenário reflete uma das fragilidades do modelo brasileiro de Governo Aberto. A Participação da sociedade civil nas esferas de governança pública precisa transcender o papel de mero observador ou assessor. A construção de políticas de Governo Aberto demanda não apenas a contribuição técnica e monitoramento da sociedade civil, mas sua inserção real nas instâncias decisórias, garantindo uma governança efetivamente compartilhada (Ghanem, 2007).

A composição do Comitê Interministerial de Governo Aberto, concentrada nos representantes estatais, evidencia uma falha de desenho institucional que perpetua a centralização do poder decisório. Sob a perspectiva de uma Democracia participativa e deliberativa, a exclusão das OSCs do Comitê não apenas enfraquece a legitimidade das decisões, mas também desrespeita o princípio de horizontalidade que deveria guiar as práticas de Governo Aberto. Como argumenta Habermas (1997), a deliberação pública e o diálogo entre diferentes setores da sociedade são necessários para a legitimação das decisões políticas. No entanto, realça-se que o modelo adotado no Brasil limita a esfera de influência da sociedade civil, resultando em um processo participativo enfraquecido.

A estrutura do eixo de Participação no Governo Aberto é um ponto crítico. Entende-se que a Participação da sociedade civil não pode estar limitada a uma única fase do processo, como acontece atualmente nos Grupos de Trabalho (GTs). Pelo contrário, ela deveria estar presente em todas as etapas, desde a formulação até a deliberação final das políticas públicas. Isso demanda uma abordagem integrada, em que diferentes atores sociais, econômicos e políticos possam dialogar de maneira contínua e coordenada. Nesse contexto, em tom prospectivo, o Fórum Interconselhos surge como um espaço potencialmente relevante para promover essa articulação. Estudos como o de Hansson, Belkacem e Ekenberg (2015) destacam que o Governo Aberto e a Democracia dependem de mecanismos participativos amplos, que permitam uma interação profunda entre o Estado e a sociedade ao longo de todo o processo decisório. Na mesma linha, Baquero (2008) e Côrtes e Orlato (2024), apontam que a Participação política ativa e substantiva é um direito democrático e um meio de empoderamento social e de aumento da eficiência na gestão pública.

O Fórum Interconselhos, que reúne diferentes conselhos setoriais e tem o potencial de criar um diálogo mais amplo entre governo e sociedade (Brasil, 2024), poderia servir como uma instância de coordenação para fortalecer o eixo de Participação. Contudo, essa iniciativa

permanece subutilizada, restringindo-se a avaliação do PPA, e carece de uma abordagem estruturada para promover um debate especializado e transversal sobre as políticas de Governo Aberto. Sua consolidação como espaço de deliberação ampliada representaria um avanço na governança democrática e na inclusão social. A especialização dos debates, somada à transversalidade, contribuiria para que as decisões tomadas no âmbito do Governo Aberto fossem representativas e plurais, refletindo as demandas e contribuições de múltiplos setores da sociedade.

Infere-se que a inclusão de diferentes conselhos e segmentos no processo de construção do Governo Aberto oferece um potencial para o fortalecimento da publicidade e da Transparência. A partir do momento em que a composição do processo decisório é ampliada para incluir atores diversos, como representantes de diferentes setores da sociedade civil, movimentos sociais, empregadores, trabalhadores e acadêmicos, cria-se uma rede plural de perspectivas que enriquecem o debate e geram uma governança democrática. Isso fomenta a Participação e intensifica a fiscalização e o controle social sobre os processos governamentais, caminhando para que as decisões tomadas sejam transparentes e publicamente justificáveis (Côrtes e Orlato, 2024), atendendo assim aos anseios de uma sociedade que demanda um Governo Aberto.

Ao incorporar esses múltiplos atores nos processos do Governo Aberto, é possível surgir o fenômeno de "Metaparticipação", que se configura como uma Participação sobre a própria Participação. Ou seja, as entidades e conselhos influenciariam o conteúdo das decisões e contribuiriam para os mecanismos que regulam a Participação social, gerando um ciclo de auto-transformação do próprio sistema participativo. Entende-se que esse é um aspecto elementar, uma vez que a criação de espaços de diálogo entre conselhos e sociedade civil pode resultar em um ambiente colaborativo e horizontal (Palihovici, 2022), em que as regras da Participação são constantemente revisadas e aprimoradas (Amsler, 2016), fomentando um governo aberto de fato.

Outro aspecto não tangenciável é que os conselhos e segmentos representativos tem potencial de função estratégica no processo de multiplicação e democratização das discussões sobre o Governo Aberto (Pontes, 2005), ampliando o alcance dessas temáticas para além dos círculos governamentais e acadêmicos. Ao engajarem-se na elaboração e monitoramento dos planos de ação, essas entidades atuam como canais de difusão de conhecimento e práticas relacionadas à Transparência e à Participação democrática, levando as discussões para o conjunto da sociedade. O processo de capilarização permite que setores tradicionalmente excluídos das arenas de decisão — como comunidades locais, pequenos grupos de interesse e organizações

sociais periféricas — tenham a oportunidade de compreender, questionar e influenciar as políticas de Governo Aberto.

Por fim, os conselhos e segmentos representativos promovem um processo educativo (Avelino et al, 2017), no qual os cidadãos passam a enxergar a Participação política como um direito fundamental e uma ferramenta de transformação social. Ao democratizar o acesso às discussões sobre Transparência e controle social, esses conselhos criam as condições necessárias para que o Governo Aberto seja visto não apenas como um conjunto de compromissos formais, mas como um movimento de transformação cultural, onde a Participação da sociedade civil é necessária para consolidar os valores democráticos e garantir a prestação de contas pelos gestores públicos.

4.3. Transparência e Informação para Participação Popular

Democracia e Transparência Pública possuem uma relação indissociável, como discutido até a presente parte. Todavia, ainda persistem entraves à cidadania relacionados à falta de produção e disponibilização de informações públicas pelo Estado, um problema que, potencialmente, compromete a Transparência e o controle social. A ausência de dados, por vezes deliberada, pode dificultar ou reduzir a Participação da sociedade, que depende, em parte, da informação para avaliar políticas públicas e exercer o controle social. Exemplos como o "apagão de dados" durante a pandemia e a tentativa de não realização do Censo Demográfico evidenciam a gravidade dessa omissão. Além disso, práticas de sigilo e manipulação de informações, como as alterações na Lei de Acesso à Informação, enfraquecem a confiança nas instituições e dificultam o exercício da cidadania plena. A falta de dados pode refletir uma estratégia para ocultar falhas e fragilizar a Democracia, perpetuando desigualdades e limitando a capacidade de intervenção da sociedade.

Outrossim, a cultura política, influenciada por traços históricos de patrimonialismo, também contribui para essa dinâmica, restringindo a Participação cidadã e a efetiva implementação de políticas públicas. Nessa perspectiva, Marques Júnior (2015, p. 226) aduz que o “Estado deve ser profundamente revisto, elaborando formas de controle interno e de participação cidadã nas instituições públicas para limitar o patrimonialismo e assegurar a supervisão democrática do poder público e das políticas sociais.”. Enquanto as aludidas transformações não se materializam, há uma assimetria informacional, caracterizada pela desigualdade no acesso e compreensão de informações, prejudica a Democracia participativa, pois limita a capacidade de segmentos sociais influenciar as decisões políticas. Esse fenômeno é agravado no Brasil por

uma elitização dos espaços de deliberação pública e pela influência do poder econômico, o que restringe a Participação efetiva da sociedade.

4.3.1. A informação para cidadania e entraves

Discorreu-se anteriormente sobre a importância da Transparência e do acesso à informação, pilares para o fortalecimento da Democracia e o controle social, bem como o papel da sociedade civil ao pressionar pela abertura governamental. Contudo, levanta-se uma problemática frequentemente esquecida: a ausência da possibilidade de pleito de informações que deveriam ser disponibilizadas pelo Estado. Quando a informação não existe, o Estado não é obrigado a produzi-la, o que gera uma lacuna no fluxo de dados para a sociedade civil. Este cenário torna-se ainda mais problemático ao considerar que a omissão estatal na geração de informações pode ser uma forma de silenciamento e controle sobre o debate público.

A Súmula CMRI nº 6/2015 estabelece que a declaração de inexistência de informação, em resposta a uma solicitação, pode ser considerada satisfativa, exceto se houver indícios de que a informação pode ser recuperada ou reconstituída. Apesar da súmula oferecer proteção ao indicar a necessidade de apuração de responsabilidades em casos de eliminação irregular de dados, ela não aborda a questão mais ampla da obrigação do Estado em gerar novas informações. Assim, a falta de dados, quando não decorrente de eventos excepcionais, pode refletir uma falta de compromisso estatal com a Transparência, restringindo o acesso a informações para o controle social e a Participação política.

Repise-se que, a Participação cidadã está intrinsecamente vinculada à disponibilidade e acessibilidade de dados públicos, uma vez que a capacidade de envolvimento efetivo depende do conhecimento sobre as condições sociais, econômicas e políticas que afetam diretamente a população. Dados consistentes, atualizados e detalhados são fundamentais para permitir que os cidadãos avaliem as políticas públicas e intervenham no debate democrático. Nesse sentido, Andrade (2020) ressalta que a Transparência estatal viabiliza o controle social ao transformar informações públicas em instrumentos de fiscalização e Participação, assegurando os direitos dos integrados e fortalecendo os pilares da Democracia.

Souza e Jacintho (2016) ressaltam que o direito à informação é um alicerce para o exercício pleno da cidadania, ao possibilitar que os cidadãos compreendam as decisões políticas e suas implicações sociais. Esse direito fundamental transcende sua dimensão individual ao fortalecer os pilares estruturais da Democracia, como a dignidade humana, os direitos sociais e a liberdade de expressão e opinião. Além disso, os autores defendem que uma cidadania moderna se realize por meio da Transparência, que promova a verdade; do consenso, que

impulsiona a solidariedade em prol do bem comum; e da Participação, que consolidam as instituições democráticas.

A ausência ou ocultação de informações, no entanto, compromete essa dinâmica democrática. As especificações do "apagão de dados" — caracterizadas pela não produção ou não disponibilização de informações — ilustram as consequências da opacidade estatal. Sob o viés da retromencionada súmula, a aludida não produção de informação estaria dentro dos padrões normativos. Durante a pandemia de COVID-19, por exemplo, o governo brasileiro sofreu diversas críticas nacionais e internacionais pela omissão e manipulação de dados relacionados à crise sanitária. Marx e Silva (2022) destacam que a ausência de registros hospitalares durante o “apagão” de 2021 comprometeu a capacidade de análise da pandemia e a formulação de estratégias de enfrentamento, demonstrando uma violação aos princípios democráticos de Transparência e publicidade. Segundo Lopes, Meyer e Linhares (2020), o período pandêmico foi utilizado para uma série de ataques aos mecanismos de Transparência, como alteração de leis, flexibilização e suspensão de prazos de resposta.

Esse contexto de desinformação e restrição de dados não é limitado à pandemia. A tentativa de não realização do Censo Demográfico, originalmente previsto para 2020, exemplifica outro impacto da negligência governamental na produção de dados estatísticos. Segundo Cavati e Azevedo (2023), o Censo é necessário não apenas para o funcionamento eficiente da máquina estatal, mas também para a execução de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade. A ausência de dados censitários impede que se obtenha precisão com a realidade social, inviabilizando a formulação de ações governamentais e a avaliação de prioridades públicas e privadas.

A tentativa que pode ser observada no contexto brasileiro de apagão estatístico reflete, ainda, um modo de gerir que fragiliza a governança e amplia desigualdades. Limongi *et al.* (2023) argumentam que a falta de informações granulares afeta diretamente a distribuição de recursos e investimentos, impactando o desenvolvimento econômico e social. Além disso, como observado por Orlando (2022), a resistência de governos a previsão e divulgação de dados críticos muitas vezes está associada a estratégias políticas de desinformação, enfraquecendo o controle social e a capacidade da sociedade de reagir a abusos e negligências.

Nesse sentido, entende-se que a não produção de dados estatísticos e a ocultação de informações públicas representam uma ameaça à Participação cidadã e à qualidade da Democracia. Medauar (2003) já advertia que o secretismo administrativo contradiz a essência democrática, que exige diálogo e confiança entre governo e sociedade. A restauração da Transparência estatal, portanto, é um imperativo constitucional e uma condição para o exercício pleno da

cidadania e para a construção de uma sociedade justa e informada. Segundo Lopes, Meyer e Linhares (2020, p. 95):

A inobservância do dever de Transparência impacta diretamente na qualidade de vida dos cidadãos e da democracia em si: favorece a concentração de poderes, diminui a confiança nas instituições, compromete a destinação eficiente de recursos e a fiscalização dos governantes pela sociedade civil e órgãos de controle.

A ocultação de informações, conforme previsto no art. 32 da LAI, constitui uma afronta ao princípio da publicidade e ao dever de Transparência que deve nortear a atuação dos agentes públicos em regimes democráticos. A norma considera como ilícita a recusa ou o atraso no fornecimento de informações, bem como a manipulação intencional que resulta na sua incompletude, imprecisão ou inacessibilidade. Essa conduta, que desfigura o ideal de Governo Aberto, evidencia o descompasso entre o aparelho jurídico instituído para promover a cidadania e práticas administrativas que, por dolo ou má-fé, obstaculizam o controle social.

O controle da informação, muitas vezes encoberto por justificativas institucionais, mina a capacidade do público e das instituições de exercer uma vigilância sobre os atos do governo. De acordo com Lopes, Meyer e Linhares (2020), durante o governo de Jair Bolsonaro houve um aumento de negativas de acesso à informação, justificado pela alegação de que cidadãos e jornalistas estariam realizando "expedições de pesca", ilustra a adoção de uma postura defensiva e opaca por parte da administração pública. Esse comportamento não reflete apenas um cerceamento do direito à informação, mas também revela uma estratégia de deslegitimação do processo democrático, uma vez que impede a Participação informada da sociedade nas decisões políticas e no controle social das ações governamentais.

Ademais, o Decreto 9.690, de 23 de janeiro de 2019, concedeu a servidores comissionados e presidentes de autarquias o poder de classificar informações como ultrassecretas ou segredos por prazos prolongados, é um exemplo da utilização do aparelho legal como ferramenta de restrição ao acesso público à informação. O dispositivo que ampliava a prerrogativa de classificação foi uma tentativa de ampliar a prática do sigilo administrativo, gerando uma preocupação legítima sobre os potenciais abusos dessa prerrogativa (Lopes, Meyer e Linhares, 2020). A sustação do decreto pelo Congresso Nacional, diante da repercussão negativa, evidencia uma tensão constante entre as ações do Executivo e os mecanismos de controle do sistema democrático, revelando o equilíbrio entre o poder normativo do Estado e a preservação da Transparência.

Segundo Lopes, Meyer e Linhares (2020), o episódio da alteração da Lei de Acesso à Informação, por meio da Medida Provisória nº 928, que reduz a eficácia de instrumentos legais

destinados a garantir a Transparência, é um exemplo de como a destruição da Democracia se processa de maneira gradual, mas profunda. Sob o pretexto de racionalizar o acesso à informação, o governo utilizou de artifícios para criar obstáculos ao acesso. O caráter gradual e aparentemente legítimo dessas mudanças torna ainda mais desafiador o enfrentamento das medidas, pois elas são frequentemente propostas como ajustes administrativos, quando, na verdade, representam um ataque à Transparência e à liberdade de informação.

Alterações estruturais nas normativas que regulam o acesso à informação vão além da limitação da Transparência governamental; elas configuram um impacto direto sobre a qualidade do regime democrático brasileiro. Nesse contexto, Lopes, Meyer e Linhares (2020) apontam que essas mudanças podem comprometer os princípios que sustentam a Democracia ao dificultarem o controle social e a Participação cidadã. A implementação de políticas de sigilo por parte do governo, ao enfraquecer os dispositivos normativos vigentes e reduzir a visibilidade das ações governamentais, interfere na construção da confiança da população nas instituições públicas. Esse cenário, por sua vez, dificulta o desenvolvimento de uma cidadania ativa e comprometida com o aprimoramento das práticas democráticas. A ocultação, não é apenas uma prática administrativa irregular; é também uma violação ética que corrói a relação de confiança entre o Estado e o cidadão, fundamento essencial da soberania popular.

No que tange à não produção deliberada de dados públicos, entende-se que representa uma estratégia governamental que transcende uma simples negligência administrativa, constituindo uma prática que compromete a Transparência e obstaculiza o controle social de políticas públicas. Um dos possíveis motivos que orientam essa omissão é a possibilidade de que indicadores negativos, como índices de pobreza, violência ou falhas na gestão de recursos, exponham vulnerabilidades institucionais ou revelem a ineficiência de determinadas políticas, prejudicando a imagem do governo. Além disso, a lógica de que "não há problemas onde não há dados" reforça uma narrativa de aparente normalidade, dificultando a identificação de questões críticas e a formulação de respostas adequadas. Essa ausência de dados não apenas fere o direito fundamental à informação, mas também inviabiliza o exercício da cidadania, que depende de informações precisas e atualizadas para fiscalizar, questionar e propor melhorias às políticas públicas. Sem um fluxo consistente de dados, as possibilidades de análise crítica e planejamento estratégico ficam limitadas, perpetuando desigualdades e impedindo avanços na garantia de direitos sociais e na promoção de soluções para os desafios coletivos.

Ademais, a dimensão sociocultural também desempenha um papel na modelagem das interações entre cidadãos e o Estado, influenciando diretamente o desenvolvimento e a efetividade de práticas democráticas. No caso brasileiro, a cultura política é marcada por traços

históricos de patrimonialismo, como discorrido no capítulo 1, que obscurecem os limites entre o público e o privado, afetando a percepção de cidadania e Participação. Essa característica histórica, fruto da colonização e da formação do Estado brasileiro, contribuiu para a consolidação de uma estrutura sociopolítica na qual o poder se concentra em elites, em detrimento de uma Participação mais ampla e democrática. Desse modo, a relação entre o cidadão e o Estado frequentemente se dá em termos de dependência ou favor, em vez de direitos e responsabilidades recíprocas, limitando a consolidação de um modelo participativo.

A herança patrimonialista também gera distorções significativas na forma como as políticas públicas são percebidas e implementadas. Nesse contexto, o usuário dos serviços públicos é muitas vezes tratado como um receptor passivo de políticas, incapaz de influenciar os processos decisórios ou de fiscalizar de forma efetiva as ações governamentais, apesar do conjunto de normas que reenquadra de meros usuários para usuários-cidadãos. Essa visão hierárquica, enraizada em práticas culturais e institucionais, reforça a exclusão de segmentos sociais menos favorecidos e perpetua desigualdades informacionais. Ademais, ao tratar o cidadão como um objeto da política, e não como um sujeito ativo, o Estado negligencia a dimensão emancipatória da Democracia, que deveria assegurar não apenas o acesso aos direitos, mas também a capacidade de os exercer de maneira plena. Portanto, compreender os fenômenos socioculturais subjacentes à cultura política brasileira é essencial para repensar as práticas democráticas e estabelecer um modelo de governança participativo e transparente.

Nesse sentido, no horizonte de uma Democracia, a garantia do livre fluxo informacional é necessária à concretização da cidadania substantiva, conforme preconizado por Souza e Jacintho (2016). Impor sigilo injustificado, ocultar ou inutilizar informações de interesse público desvirtua o papel do Estado como promotor da justiça social e da Transparência, revertendo os avanços históricos que sustentam a concepção moderna de Democracia como Participação efetiva e informada. Dessa forma, a LAI não apenas regula o acesso à informação, mas em certo grau protege a sociedade contra os abusos que ferem o próprio *ethos* democrático.

4.3.2. Simetria Informacional e Participação

Há diversos progressos observados no ordenamento jurídico, com a consagração constitucional da publicidade e da Transparência, e a promulgação de legislações como a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Proteção ao Usuário do Serviço Público, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Governo Digital e outros dispositivos esparsos, além das diretrizes estabelecidas para o Governo Aberto. Todavia, permanece, de forma persistente, a assimetria informacional. Esse fenômeno, que reflete as desigualdades no acesso e no domínio das informações,

continua a limitar a plena realização dos princípios da Transparência e da Participação democrática, mesmo diante dos avanços normativos que buscam mitigar suas consequências. A persistência dessa assimetria sublinha a complexidade das relações entre Estado e sociedade, evidenciando que, apesar das normas institucionais, os mecanismos de influência e a produção de informações continuam sendo moldados por estruturas de poder desiguais.

A assimetria informacional é um desafio na construção de uma Democracia Participativa, sendo fruto da modelagem sociopolítica. Esse fenômeno se caracteriza pela desigualdade no acesso e na compreensão de informações, o que gera impactos diretos sobre a capacidade de diversos atores influenciarem as decisões políticas e administrativas. Como apontado por Prata (2007), essa desigualdade pode ser analisada tanto nas relações entre cidadãos e grupos sociais quanto na interação entre o Estado e a sociedade. O controle ou a ausência de informações precisas não apenas direciona o debate público, mas também estreita as alternativas disponíveis, criando um cenário em que o poder econômico exerce maior influência sobre os processos decisórios. No Brasil, onde há uma elitização dos espaços de deliberação pública (Rodrigues e Castro, 2019), o domínio do poder econômico e técnico tende a reforçar essa disparidade, afastando a Participação popular efetiva e comprometendo o controle social.

No contexto ambiental, por exemplo, pode haver a inversão do ônus da prova, conforme entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça, sendo um mecanismo para mitigar a assimetria informacional (Sarlet e Fensterseifer, 2018). Segundo os autores, esse recurso, além de incentivar a Participação de organizações não governamentais e indivíduos menos favorecidos, possibilita um acesso mais equilibrado à justiça ambiental, reduzindo a vulnerabilidade técnica e econômica dos cidadãos em face de grandes corporações e do próprio Poder Público. A experiência ambiental demonstra como o acesso à informação qualificada contribui para uma Participação pública e uma governança democrática inclusiva, caminhando para uma igualdade material no âmbito participativo conforme proposto por Marques Júnior (2015).

A assimetria informacional também se manifesta no domínio da governança pública, conforme destaca Zorzal e Rodrigues (2015), quando gestores públicos detêm informações privilegiadas que não são divulgadas de maneira transparente, cria uma relação de poder desproporcional entre os gestores (agentes) e os cidadãos (principais), prejudicando a *accountability* e a legitimidade democrática. Na prática, essa configuração limita o controle social e favorece a captura das agendas públicas por minorias privilegiadas, como analisado por Pederiva e Pederiva (2016). Essa captura regula o acesso às informações e exclui segmentos da sociedade do processo decisório, culminando em desigualdades que transcendem o âmbito econômico para moldar os rumos da deliberação política, indo na contramão do Governo Aberto.

A literatura sobre Democracia deliberativa também ressalta que a Participação efetiva pressupõe igualdade material e informacional entre os participantes (Vieira e Silva, 2013). Marques Júnior (2023, p. 256) aponta que o Estado deve ser “promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes.”. No entanto, a realidade brasileira revela um descompasso entre esses ideais e a prática, em razão da distribuição assimétrica de recursos e do acesso à informação. Essa desigualdade limita a representação de interesses de grupos minoritários e sub-representados, reforçando as críticas de Rodrigues e Castro (2019) sobre a elitização dos processos participativos. Além disso, na ausência de incentivos claros para o compartilhamento de informações, conforme apontado por Stiglitz (2002) em Zorzal e Rodrigues (2015), o próprio governo pode se tornar um ator que restringe o acesso à informação, intensificando o ciclo de exclusão e desigualdade.

A Transparência reativa no âmbito ambiental, por exemplo, apresenta-se como um paradigma que pode ser expandido para outras áreas das políticas públicas, destacando-se pelo papel que desempenha na relação entre o Estado e a sociedade. Conforme estabelece o artigo 9º, inciso XI, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA), são instrumentos dessa política "a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes". Essa previsão demonstra um avançado compromisso normativo com a produção e a disseminação de informações ambientais, potencializando o controle social e o acompanhamento das ações governamentais por parte da sociedade.

Essa obrigação de informar e produzir dados foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Incidente de Assunção de Competência nº 13, que destacou a centralidade da Transparência ambiental ativa e reativa no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo o acórdão, "no âmbito da Transparência ambiental, o ordenamento brasileiro intensifica ainda mais o dever do Estado, impondo inclusive a produção da informação ambiental, e não apenas a divulgação daquelas de que dispõem (Transparência reativa)." Além disso, a decisão ressalta que o mencionado dever está sujeito à ponderação com outros aspectos da gestão pública, sendo a presunção de obrigação do Estado relativa e passível de controle judicial, caso a Administração Pública opte por não atender as aludidas demandas, desde que apresente uma justificativa adequada e razoável.

No mesmo julgamento, o STJ consolidou as teses que estruturam os direitos de acesso à informação ambiental em três dimensões: (1) a Transparência ativa, que prevê a publicação de documentos ambientais detidos pela Administração Pública e não sujeitos a sigilo; (2) a

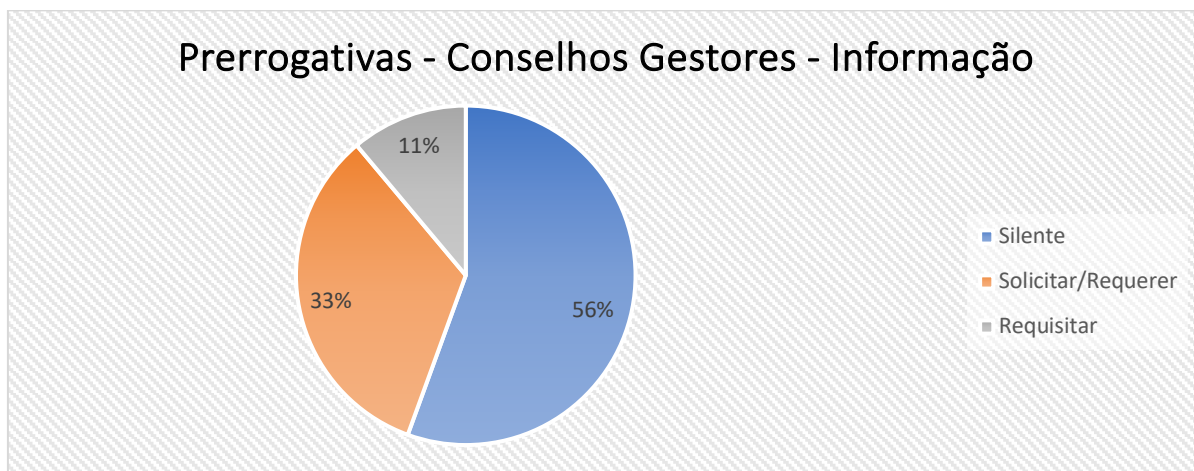
Transparência passiva, que assegura o direito de solicitar informações específicas não publicadas; e (3) a Transparência reativa, que inclui o direito de requerer a produção de informações inexistentes. Quanto à última, a Corte estabeleceu que "presume-se a obrigação do Estado em favor da Transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento". Assim, a Transparência ambiental amplia os horizontes da *accountability* e confere concretude aos princípios da Participação e do controle social no Estado Democrático de Direito. Entende-se que essa obrigação de produção de dados fortalece a Participação da sociedade civil e contribui para a promoção de uma governança inclusiva. Ao aplicar essa lógica a outros setores, como saúde, educação e segurança pública, o Estado poderia proporcionar um ambiente informacional mais equilibrado, onde a sociedade civil teria maior acesso a dados para o debate democrático.

Nesse sentido, depreende-se que a assimetria informacional ainda permanece como um obstáculo à Participação efetiva da sociedade civil. Organizações com menos recursos frequentemente encontram dificuldades em acessar e produzir dados, enquanto empresas e grandes corporações têm acesso privilegiado a informações que moldam o debate público. Essa desigualdade não só limita a capacidade da sociedade civil de monitorar as ações do Estado, mas também impede a formação de um espaço público onde diferentes vozes possam ser ouvidas de forma equitativa.

Essa situação poderia ser mitigada se a sociedade civil, por meio de conselhos de políticas públicas, por exemplo, pudesse pleitear a produção de informações baseando-se nos princípios da razoabilidade e reserva do possível. Os conselhos, compostos por representantes da sociedade, poderiam solicitar que o Estado não apenas disponibilizasse dados existentes, mas também se comprometesse a gerar novas informações que são de interesse público. Essa abordagem reforçaria a *accountability* do Estado, ao mesmo tempo em que proporcionaria uma plataforma para que a sociedade civil exercesse sua função de controle e fiscalização.

Repise-se que, os conselhos gestores configuram-se como instrumentos de Participação social e controle democrático, com função na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Contudo, a efetividade de sua atuação está diretamente relacionada às prerrogativas que lhes são conferidas para requisitar ou solicitar informações e estudos, elementos para subsidiar uma análise fundamentada. Nesse contexto, a existência de prerrogativas que assegurem o acesso a dados e estudos pelo Poder Público torna-se um indicador relevante para avaliar a capacidade desses conselhos de exercerem suas funções de maneira autônoma e propositiva. Ao analisar as normativas criadores obteve-se os seguintes dados:

Gráfico 13 - Prerrogativas Informacionais dos Conselhos Gestores



Fonte: elaboração autoral com base nos dados do apêndice D.

Ao analisar os dispositivos normativos que criam os conselhos gestores, verifica-se que apenas uma parcela limitada deles dispõe de prerrogativas expressas para requisitar, requerer ou solicitar a produção de estudos e informações. De um total avaliado, 25 conselhos não possuem qualquer prerrogativa expressa nesse sentido, enquanto 15 possuem a prerrogativa de requerer ou solicitar informações, e apenas 5 dispõem da prerrogativa de requisitar. A diferenciação entre essas terminologias é relevante, especialmente à luz do princípio da *Verba cum effectu sunt accipienda* – que postula que a lei não contém palavras inúteis –, sugerindo que "requisitar" implica maior força normativa e vinculatividade em comparação a "solicitar". Essa disparidade evidencia um cenário no qual a maioria dos conselhos carece de instrumentos legais para assegurar o acesso à informação. Sem instrumentos legais e específicos que garantam o acesso às informações necessárias, esses órgãos podem se ver restritos a um papel meramente consultivo ou homologatório, distanciando-se de seu potencial transformador na democratização da gestão pública.

Nesse sentido, a Transparência reativa e a Participação Sociopolítica estabelecem uma relação simbiótica na governança democrática, em que a demanda da sociedade por informações impulsiona o governo a revelar áreas que, sem esse estímulo, poderiam permanecer em situação de opacidade. Esse processo não se limita à disponibilização de dados; inclui também a abertura de práticas institucionais relacionadas à produção, organização e divulgação de informações, permitindo à sociedade escrutinar os métodos e critérios subjacentes. A interação entre Transparência e Participação se intensifica quando os cidadãos e organizações da sociedade civil questionam a integridade ou a relevância dos dados apresentados, destacando aspectos operacionais e técnicos frequentemente negligenciados. Por exemplo, as metodologias empregadas para a coleta e análise de indicadores podem refletir escolhas políticas que, se não

explicitadas, conduzem a enviesamentos ou resultados pré-orientados. Ao confrontar a opacidade estrutural com demandas por dados mais precisos e contextualizados, a Transparência relativa estimula a inclusão de múltiplas perspectivas nos processos de governança.

Outrossim, a Transparência Ativa nos processos administrativos é outro passo para a efetivação de uma administração pública democrática e responsiva, pois permite o acesso não apenas aos resultados das atividades, mas também aos procedimentos subjacentes que as sustentam, abrangendo tanto as atividades meio quanto as de fim, favorecendo a redução da assimetria informacional. No cenário contemporâneo, à luz da Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, a publicidade destaca-se como um princípio estruturante. Esse princípio confere aos processos uma natureza pública, ao mesmo tempo em que estabelece que o trâmite administrativo deve ser orientado pela lealdade, urbanidade e boa-fé. Contudo, é preciso reconhecer que a efetividade da publicidade frequentemente encontra-se comprometida pela prevalência da Transparência Passiva. Nesse modelo, o acesso à informação depende da iniciativa do cidadão em solicitar dados específicos, que poderiam, de forma mais eficaz, ser disponibilizados de maneira proativa pela Administração.

Essa dinâmica impõe um ônus desproporcional aos cidadãos e limita a real possibilidade de controle social sobre as políticas públicas. O cidadão comum, destituído de conhecimentos especializados que lhe permitam prever quais informações devem ser requeridas, enfrenta o risco de que suas solicitações, muitas vezes formuladas de maneira genérica ou baseadas em “palavras-chave”, sejam indevidamente consideradas como vagas ou imprecisas. Essa situação pode resultar na frustração do direito de acesso à informação, obscurecendo a responsabilização do Estado em suas ações.

Essa Transparência em tempo real dos processos e dos procedimentos é possível por meio das tecnologias disponíveis. Embora haja marco normativo que ampare a modernização administrativa e a utilização de ferramentas tecnológicas, como a Lei do Governo Digital (Brasil, 2019), o principal obstáculo está na ausência de uma cultura de inovação dentro das instituições públicas. A rigidez com que as estruturas administrativas e burocráticas são conduzidas, aliada ao medo de erros e das possíveis consequências jurídicas e administrativas, ainda é uma realidade que inibe o avanço dessas iniciativas. O medo da responsabilização gera uma aversão ao risco que dificulta a introdução de novas práticas, mesmo quando essas são respaldadas por normas que incentivam a adoção de soluções tecnológicas (Carayannis e Gonzalez, 2003).

Como mencionado, a falta de uma cultura institucional de inovação, que promova a experimentação e o aprendizado, é um fator crítico. Ao contrário de ambientes mais dinâmicos, onde o erro é visto como parte natural do processo de inovação, no Brasil, as falhas são

frequentemente punidas severamente (Chagas *et al*, 2022). Isso gera um medo generalizado de ousar, o que acaba paralisando o potencial criativo e bloqueando iniciativas que poderiam resultar em grandes avanços. Mesmo com um arcabouço jurídico relativamente moderno, que busca incentivar a transformação digital, a cultura de segurança e controle acaba se sobrepondo, limitando o aproveitamento pleno dessas oportunidades.

Esses obstáculos refletem os fenômenos culturais profundamente enraizados, como o legado de uma burocracia patrimonialista, em que o aparato estatal foi historicamente moldado para proteger interesses próprios, o que favorece a manutenção do *status quo*. Esses desafios mostram que, além das mudanças normativas, é necessário um trabalho profundo de mudança de mentalidade e de desenvolvimento de políticas de incentivo à inovação. Para que as soluções tecnológicas realmente contribuam para uma administração pública mais transparente e participativa, infere-se que é necessário promover uma transformação cultural, criando um ambiente mais aberto à experimentação, ao aprendizado e à cooperação entre setores, como sugerido pela OCDE (2022). A articulação entre governo, sociedade civil e o setor de *govtechs* pode ser um caminho promissor para romper com as barreiras socioculturais, promovendo um novo paradigma de gestão pública voltado à eficiência, à inovação e à racionalização dos recursos.

4.4. Participação e Colaboração na Transparência Pública

Até este ponto, analisou-se a Participação em diferentes etapas do ciclo das políticas públicas, abrangendo desde a identificação de problemas e sua inclusão na agenda pública até o monitoramento e a avaliação dessas políticas. No segundo capítulo deste estudo, destacou-se a receptividade normativa às práticas que promovem inovação, Transparência e Participação. Neste subcapítulo, a atenção volta-se para a inserção da sociedade civil na formulação e implementação de políticas, com enfoque em iniciativas que se manifestam tanto por meio de espaços de inovação cívica quanto pelo empreendedorismo social.

Nesse contexto, políticas públicas podem ser uma importante aliada para incentivar a experimentação e a criação de incentivos que promovam a colaboração entre gestores públicos, startups e organizações da sociedade civil. Um exemplo concreto seria o desenvolvimento de *sandbox* regulatórios, ambientes controlados onde novas tecnologias podem ser testadas sem o risco de punições, permitindo que gestores públicos e empresas inovadoras explorem soluções criativas em um ambiente protegido. Esse tipo de política pode proporcionar maior confiança para os gestores ao experimentar novas ferramentas tecnológicas sem o receio de sanções. Além disso, o fortalecimento das parcerias público-privadas é um caminho para alavancar recursos e conhecimentos que a administração pública, por vezes, não possui. Startups e *govtechs* têm o

dinamismo e a expertise necessárias para responder rapidamente às demandas tecnológicas, complementando as capacidades estatais.

4.4.1. Empreendedorismo Social e Inovação Cívica

O empreendedorismo social e a inovação cívica representam abordagens interdependentes voltadas ao enfrentamento de problemas sociais complexos e ao fortalecimento da governança participativa, especialmente em contextos historicamente marcados por desigualdades. Segundo Oliveira (2004), o empreendedorismo social articula inovação, pragmatismo e visão integrada para criar soluções sustentáveis para questões estruturais, abrangendo desde a concepção de ideias inovadoras até sua disseminação em diferentes escalas. Por sua vez, Silva (2024) define a inovação cívica como o uso de estratégias e ferramentas, frequentemente baseadas em tecnologias digitais, para reconfigurar os modelos tradicionais de governança e fomentar a Participação cidadã com foco no valor social, superando lógicas estritamente econômicas.

Distanciando-se das práticas corporativas e institucionais convencionais, essas abordagens são fundamentadas em princípios de inclusão, colaboração e transformação social. Conforme Medeiros *et al.* (2017), tanto o empreendedorismo social quanto a inovação cívica mostram-se eficazes na reorganização de dinâmicas sociais em territórios de exclusão, fortalecendo redes colaborativas e promovendo a integração de atores diversos, como o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Essa integração potencializa a democratização da informação e a formulação de políticas públicas mais inclusivas. Com o governo objetiva-se construir novos padrões de conduta no manejo da coisa pública, nesse sentido, infere-se que é necessário que essa nova forma de agir carregue consigo a abertura para novas formas de gerir e criar.

A capacidade de abordar questões sistêmicas e superar barreiras institucionais e culturais é um dos maiores diferenciais dessas práticas. Oliveira (2004) destaca que o empreendedorismo social, ao articular múltiplos atores, viabiliza a escalabilidade de soluções locais para contextos mais amplos, desde que apoiado por recursos financeiros, tecnológicos e, sobretudo, por capital social — entendido como a confiança e cooperação necessárias para mudanças significativas. De forma complementar, a inovação cívica utiliza tecnologias digitais para ampliar a Transparência, a *accountability* e a Participação cidadã em processos decisórios. Ferramentas como plataformas digitais e sistemas de monitoramento podem reconfigurar as relações entre Estado e sociedade, desde que acompanhadas de políticas de inclusão digital e educação cidadã, como observa Silva (2024).

No Brasil, a convergência entre empreendedorismo social, inovação cívica e as diretrizes do Governo Aberto apresenta tanto oportunidades quanto desafios. Por um lado, o

contexto sociopolítico do país, caracterizado por desigualdades e fragilidades institucionais, cria um ambiente fértil para experimentações inovadoras. Por outro, barreiras como a fragmentação entre diferentes níveis de governo e a falta de políticas estruturantes limitam o alcance dessas iniciativas. A integração dessas abordagens aos pilares do Governo Aberto — Integridade, Transparência, Participação e Colaboração — potencializa a democratização da gestão pública e amplia o controle social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2020) identificou diversas estratégias de inovação no setor público que fomentam a colaboração e a Participação na implementação de políticas públicas. Essas iniciativas incluem eventos, hackathons, meetups, concursos de inovação e plataformas digitais:

Tabela 10 - Estratégias para Inovação

Estratégia	Características
Eventos	Realizar debates, seminário, palestras etc
Concurso de Inovação	Promover concurso para premiar projetos inovadores
Meet ups/Encontros abertos	Encontros para promover a criação e o fortalecimento de redes e troca de ideias
Pitch.gov	Encontros no qual o setor público apresenta desafios para que as startups apresentem soluções por meio de pitches (apresentações rápidas de soluções)
Banco de soluções	Repositório de soluções desenvolvidas para disseminação
Concurso de projetos de pesquisa	Concurso para selecionar pesquisadores para temáticas específicas
Hackathon	Maratona de trabalho voltado à criação de soluções para problemas específicos
Dados Abertos	Abertura de dados governamentais
Caixa de sugestões	Espaço físico ou virtual para receber sugestões de inovações
Coworking	Oferta de espaço compartilhado para o desenvolvimento de projetos e formação de redes
Edição colaborativa de projetos	Estratégia para promover Participação de diferentes atores no desenvolvimento de projetos
Hospedagem	Oferta de espaço para residência/incubação de startups

Fonte: extraído do estudo do IPEA (2020)

As estratégias apresentadas destacam a diversidade de abordagens que podem ser adotadas para estimular a inovação, atendendo a diferentes públicos e promovendo a integração de múltiplos setores. Eventos, hackathons e concursos de inovação, por exemplo, criam oportunidades para o engajamento de indivíduos e organizações do terceiro setor, da academia, do mercado e do governo, fomentando um ambiente colaborativo para a formulação de soluções

criativas. A abertura de dados governamentais e ferramentas como bancos de soluções e caixas de sugestões ampliam as possibilidades de Participação cidadã e o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e transparentes. Já iniciativas como coworking, hospedagem e edição colaborativa de projetos fortalecem redes e estimulam parcerias estratégicas entre os diversos atores, potencializando a criação de inovações sustentáveis e de impacto social.

Ademais, repise-se que os laboratórios de inovação (i-labs) destacam-se como espaços dedicados à experimentação e modernização do setor público. Segundo Tönurist, Kattel e Lember (2015), os i-labs atuam de forma ágil e flexível, facilitando mudanças em ambientes tradicionalmente resistentes à inovação. Contudo, desafios como sustentabilidade financeira e dependência de apoio político ainda limitam sua atuação. Os laboratórios de inovação no setor público podem ser classificados em diferentes tipos, conforme suas características e áreas de atuação, cada um desempenhando papéis específicos no desenvolvimento e disseminação da inovação governamental, conforme IPEA (2020), pode ter 5 tipologias:

1. Desenvolvedores e criadores de inovação concentram-se em resolver desafios específicos;
2. Facilitadores promovem o engajamento de diversos atores, incluindo cidadãos, organizações governamentais, da sociedade civil e do setor privado, no processo de inovação;
3. Educadores têm como foco principal a transformação cultural e organizacional no setor público, priorizando o desenvolvimento de habilidades e o fortalecimento da cultura de inovação;
4. Disseminadores se dedicam à identificação, seleção e propagação de inovações, sejam elas próprias ou de outros órgãos, ampliando seu impacto;
5. Arquitetos têm uma perspectiva mais ampla, analisando o contexto social em que as soluções inovadoras serão aplicadas, buscando promover mudanças sistêmicas e duradouras.

No âmbito jurídico, por sua vez, a implementação de inovações tecnológicas no setor público encontra respaldo em marcos normativos como a Lei Complementar nº 182/2021 (Marco Legal das Startups) e a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), como já abordado. Esses dispositivos incentivam parcerias público-privadas e soluções experimentais que promovam Transparência e eficiência na administração pública, em consonância com os princípios constitucionais de eficiência e publicidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal. O ordenamento jurídico brasileiro também oferece uma ampla gama de instrumentos para formalizar parcerias e fomentar a inovação na gestão pública. Esses mecanismos incluem termos de

colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, conforme definidos pela Lei nº 13.019/2014, além de contratos específicos previstos na legislação recente, como os contratos públicos para solução inovadora. Como se pode observar:

Tabela 11 - Dispositivos Normativos de Inovação

Nome	Base legal	Descrição
Termo de colaboração	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, art. 2, VII	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros
Termo de Fomento	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, art. 2, VIII	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros
Acordo de Cooperação	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, art. 2, VIII-A	Instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros
Laboratório de Inovação	Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, art. 4, VIII	Espaço aberto à Participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a Participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública;
Contrato Público para Solução Inovadora	Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021, art. 3	A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar.
Concurso	Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, art. 6, XXXIX	Modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor;
Incubadora de Empresas	Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, art. 2, III-A	Organização ou estrutura que objetiva estimular ou prestar apoio logístico, gerencial e tecnológico ao empreendedorismo inovador e intensivo em conhecimento, com o objetivo de facilitar a criação e o desenvolvimento de empresas que tenham como diferencial a realização de atividades voltadas à inovação;
Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT)	Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, art. 2, V	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos;
Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT)	Lei nº 10.973, de 2 de	Estrutura instituída por uma ou mais ICTs, com ou sem personalidade jurídica própria, que tenha por finalidade a gestão de política institucional

	dezembro de 2004, art. 2, vi	de inovação e por competências mínimas as atribuições previstas nesta Lei;
--	------------------------------	--

Fonte: elaboração autoral com base em análise normativa.

Esses dispositivos reforçam a articulação entre administração pública, organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e o setor privado, consolidando uma previsão normativa favorável à implementação de iniciativas que promovam a Transparência, o controle social e a governança participativa. Desse modo, ao alinhar empreendedorismo social e inovação cívica com os pilares do Governo Aberto, essas abordagens transcendem soluções pontuais e propõem transformações sistêmicas. Conforme Medeiros *et al.* (2017), ao colocar as comunidades no centro dos processos decisórios e fomentar tecnologias que potencializem impactos, essas práticas promovem rupturas emancipatórias, criando políticas públicas mais responsivas às demandas sociais.

A colaboração entre governo, sociedade civil e setor privado é facilitadora para a construção de uma governança pública inclusiva e inovadora. Ao integrar diferentes atores no processo decisório, não apenas se ampliam as perspectivas sobre os desafios enfrentados, mas também se potencializa a formulação de soluções que considerem as necessidades e interesses de todos os envolvidos. Essa abordagem colaborativa, ancorada na Transparência, fomenta um ambiente de confiança mútua, no qual a Participação se torna uma ferramenta para fortalecer a representatividade e legitimar as ações governamentais. Nesse sentido, Burcharth *et al* (2024, p.6) observa que:

A inovação aberta transforma a administração pública ao tornar a governança mais eficaz e responsiva. Também melhora significativamente a capacidade de resolver problemas, otimiza o uso de recursos, amplia a colaboração dos cidadãos e aumenta a Transparência e responsabilidade no setor público. A chave para essas vantagens reside na diversificação das partes interessadas envolvidas no processo de inovação, o que facilita a conciliação de pontos de vista divergentes e representativos da sociedade, conduzindo a soluções mais abrangentes e inovadoras para problemas públicos

Portanto, a colaboração se apresenta como um mecanismo para que a governança pública não apenas se torne mais eficiente, mas também mais equitativa. Ao envolver múltiplos *stakeholders*, criam-se condições para o fortalecimento da inovação, a redistribuição de poder e a implementação de políticas públicas que reflitam, de forma ampla, os interesses e direitos da sociedade. No Brasil, embora os desafios sejam consideráveis, a combinação dessas abordagens representa uma oportunidade estratégica para consolidar avanços na Transparência e na Participação Sociopolítica, estabelecendo as bases de um Governo Aberto.

4.4.2. Desafios e Potencialidades para a Transparência e Participação Cidadã

Como mencionado, a inovação tem se consolidado como um eixo estratégico para o fortalecimento do Governo Aberto no Brasil, promovendo transformações que integram tecnologia, Participação cidadã e Transparência na gestão pública. No entanto, enquanto algumas práticas destacam-se por fomentar soluções criativas e colaborativas, como laboratórios de inovação e plataformas cívicas, outras evidenciam limitações significativas, sobretudo no que diz respeito à sustentabilidade dessas iniciativas, à ausência de políticas integradas e à baixa articulação entre os diversos atores do ecossistema de inovação.

O Programa Centelha, por exemplo, surge como uma política pública estratégica voltada para a promoção da inovação e do empreendedorismo social no Brasil. Alinhado aos princípios de Governo Aberto e Transparência, o Centelha é um importante vetor na criação de empreendimentos inovadores, especialmente em projetos de baixa maturidade tecnológica. Bragazza (2024) destaca que o Centelha funciona como um programa de entrada, estimulando a criação de novas iniciativas por meio de subvenções econômicas e pela articulação com ecossistemas locais de inovação, como incubadoras, aceleradoras, coworkings e outros espaços criativos.

A disseminação da cultura do empreendedorismo inovador em todo o território nacional, conforme o Centelha ([s.d]), contribui para o fortalecimento de um ambiente de *maior accountability*, ao condicionar a concessão de recursos à formalização e acompanhamento contínuo das propostas. Isso fomenta um ecossistema integrado às demandas sociais, promovendo maior Transparência na gestão dos recursos públicos. Dados do programa revelam que 31,8% das temáticas das ideias submetidas estão relacionadas a projetos inovadores que atendem a necessidades sociais, com 10,3% focando em tecnologia social (Centelha, 2024). Esse enfoque demonstra o potencial do programa em apoiar iniciativas que busquem soluções inovadoras para desafios sociais específicos, com impacto positivo nas comunidades.

A colaboração entre o Centelha, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) é um exemplo claro de esforço coordenado para fortalecer os ecossistemas de inovação no país. Como observa a Finep (2024), o programa combina subvenções econômicas com suporte técnico e estratégico, capacitando participantes e proporcionando acesso a incubadoras, investidores e redes de colaboração. Esse modelo integrado visa não apenas fomentar a criação de micro e pequenas empresas inovadoras, mas também qualificar as propostas submetidas a ambientes promotores de

inovação, como coworkings e parques tecnológicos, potencializando impactos sociais e econômicos em diversas regiões do Brasil.

Apesar de sua relevância, o programa Centelha ainda apresenta limitações no que diz respeito à inovação aberta, especialmente no que tange à Transparência, ao acesso à informação e à Participação social. Observa-se que nenhum dos projetos apoiados diretamente aborda esses temas, o que revela uma lacuna no financiamento de iniciativas que integram esses pilares. Burcharth *et al.* (2024) ressaltam que a inovação aberta depende de recursos específicos, pois envolve a colaboração com parceiros externos para concepção e teste de soluções inovadoras. A falta de financiamento direcionado a essa vertente impede o avanço de projetos que poderiam explorar novas formas de governança pública, comprometendo a qualidade das soluções voltadas para o fortalecimento da Transparência e da Participação cidadã.

Outro ponto crítico relacionado à promoção da inovação no setor público brasileiro reside na baixa interação entre ambientes de inovação e instituições acadêmicas. Segundo Sano (2020), apenas 5% dos ambientes de inovação estão vinculados a universidades, evidenciando uma desconexão entre os centros de produção de conhecimento e os espaços destinados à aplicação prática de soluções inovadoras. Essa lacuna limita o potencial de integração entre pesquisa acadêmica e as demandas reais da gestão pública, dificultando a transferência de tecnologia, o desenvolvimento de novas práticas e o fortalecimento de políticas baseadas em evidências. Em um contexto de crescente complexidade das demandas sociais e da necessidade de modernização administrativa, a articulação entre universidades e ambientes de inovação emerge como um desafio estratégico para potencializar o impacto das iniciativas de governança aberta e de inovação social no Brasil.

Por outro lado, iniciativas de inovação cívica, como o PrêmioIdeia e a OKBR, têm demonstrado um potencial significativo para complementar as ações governamentais, criando plataformas colaborativas que incentivam a Participação da sociedade. O PrêmioIdeia, por exemplo, utiliza *crowdsourcing* e gamificação para engajar cidadãos na resolução de desafios sociais, ampliando a efetividade do processo participativo por meio das redes sociais (Martins e Bermejo, 2016). A OKBR, por sua vez, promove o desenvolvimento de tecnologias cívicas, como a plataforma Cominutas, que facilita a Participação cidadã na criação de normas e políticas públicas, fortalecendo o controle social e combatendo a corrupção (Bello e Campagnucci, 2021).

No Brasil, o Laboratório de Inovação de Governo Aberto da cidade de São Paulo (Teixeira, 2024) também exemplifica como a tecnologia pode transformar a gestão pública. Criado em 2015, esse laboratório contribuiu para modernizar os processos administrativos e promover

a Transparência e Participação cidadã. A adesão ao Open Government Partnership (OGP) Local Program em 2016, bem como a implementação de políticas públicas como o Plano Diretor Estratégico, consolidaram a cidade como uma referência no Governo Aberto.

Antes da adesão formal do Brasil à Parceria para Governo Aberto (OGP), a promoção de inovações no setor público já se apresentava como uma preocupação para o fortalecimento da gestão pública e da Transparência governamental. O Concurso Inovação no Setor Público (Cisp), criado em 1996 pela Escola Nacional de Administração Pública, representa uma das iniciativas pioneiras nesse campo. Inspirado pelas reformas da década de 1990, marcadas pelo paradigma da *new public management*, o prêmio visava incentivar e reconhecer práticas inovadoras capazes de aumentar a eficácia da administração pública, além de recompensar servidores públicos que agissem de forma criativa e proativa. Conforme destacado por Cavalcante e Camões (2017), o Cisp incorporou, a partir de 2007, uma visão ampliada de inovação, entendida como mudanças significativas nas práticas institucionais preexistentes, seja pela introdução de novos elementos, seja pela recombinação dos mecanismos existentes.

Essa abordagem multifacetada reflete-se em seus critérios de avaliação, que incluem sustentabilidade, impacto dos resultados, integração com outras iniciativas e promoção de Transparência, Participação ou controle social. Mais do que uma competição, o Cisp se consolidou como uma plataforma disseminadora de soluções inovadoras que servem de referência para outras iniciativas no país, além de colaborar para fortalecer a capacidade do Estado e fomentar a cultura de inovação no serviço público. Dessa forma, o prêmio antecipou alguns dos princípios centrais da governança aberta, demonstrando que a inovação social, mesmo antes do advento da OGP, já era reconhecida como um elemento estratégico para a modernização e democratização da administração pública brasileira (Cavalcante e Camões, 2017).

A iniciativa do Mapa Brasil Transparente, da Controladoria-Geral da União (CGU), exemplifica outro avanço na promoção da Transparência Pública, ao avaliar e classificar os portais de Transparência de estados e municípios brasileiros. Embora o Brasil seja uma federação, em que os entes federativos são autônomos, a ferramenta demonstra como a cooperação interfederativa pode ser construída, incentivando a troca de boas práticas entre as diferentes esferas do poder público. Essa prática demonstra solidariedade e cooperação no arranjo federativo, valores contemporâneos do federalismo (Marques Júnior, 2023). Ao fornecer um ranking de Transparência e um guia de orientações para gestores públicos, o Mapa não só estimula a melhoria contínua das práticas de divulgação de informações, mas também compartilha conhecimento e orientações para que os entes federativos possam aprimorar suas políticas locais. Esse processo de cooperação horizontal, em que estados e municípios aprendem uns com os outros

e aplicam as melhores práticas para melhorar sua Transparência, fortalece o conceito de governança aberta e amplia a Participação cidadã. Contudo, o Mapa Brasil Transparente, apesar de seus méritos, possui limitações, como o enfoque restrito à disponibilização de informações e as dificuldades técnicas em sua atualização. Essa dinâmica de cooperação e evolução das boas práticas é um reflexo da evolução do Governo Aberto no Brasil, que, além de promover Transparência, fomenta a integração entre os entes federativos e fortalece a responsabilidade pública (Miranda, 2023).

Ainda assim, como apontam Pinho (2008) e Martins e Bermejo (2016), a aplicação de tecnologias para a promoção da Transparência e Participação cidadã ainda enfrenta desafios, como a limitação das ferramentas existentes e a dificuldade de engajamento efetivo da população. Plataformas como o Participa + Brasil e a mais recente Plataforma Brasil Participativo (Brasil, 2024) têm buscado superar essas limitações ao promover uma maior interação entre o governo e a sociedade. No entanto, para que essas plataformas atinjam todo o seu potencial, é necessário que o governo continue a investir em acessibilidade, usabilidade e capacitação para a utilização dessas ferramentas.

A concretização dos compromissos estabelecidos no Plano de Ação do Governo Aberto do Brasil (2023-2027) depende, em grande medida, do fortalecimento da inovação social como ferramenta estratégica. Ao adotar uma abordagem coordenada, cooperativa, interfederativa e participativa, torna-se possível integrar a Transparência e a Participação cidadã como elementos centrais das políticas públicas. Nesse sentido, o Compromisso 1, ao priorizar o desenvolvimento de instrumentos para garantir a Transparência e o engajamento qualificado em todas as fases do ciclo das políticas públicas de infraestrutura, evidencia a relevância da inovação social. Essas inovações podem criar soluções colaborativas que promovem o engajamento ativo dos gestores públicos, aprimoram o planejamento orçamentário e estabelecem mecanismos que assegurem a abertura efetiva do governo, ao mesmo tempo em que reforçam a confiança nas instituições.

De forma complementar, o Compromisso 4 destaca a importância de fomentar uma cultura de acesso à informação que vá além da simples disponibilização de dados, demandando inovações que garantam a acessibilidade, a compreensão e a utilidade das informações públicas. Nesse contexto, a inovação social tem o potencial de impulsionar a criação de ferramentas e processos que tornem a Transparência ativa mais efetiva e inclusiva. Já o Compromisso 3, ao propor práticas científicas transparentes e colaborativas, sublinha o papel da ciência e da tecnologia na democratização da gestão pública, abrindo possibilidades para soluções que integrem conhecimento técnico e as demandas da sociedade.

A Inteligência Artificial (IA), tendência contemporânea, por exemplo, pode desempenhar um papel significativo na promoção da transparência e da participação ao facilitar o acesso e o entendimento das informações. De acordo com Salaa (2024), os aplicativos de IA aumentam a confiabilidade dos dados, detectam padrões de fraude financeira e geram relatórios financeiros interativos, que podem ser ajustados conforme as necessidades dos usuários. Esses recursos permitem uma maior personalização e clareza nos dados disponibilizados, incentivando a Participação da sociedade ao possibilitar que cidadãos e organizações possam acessar, interpretar e questionar as informações com mais facilidade e precisão. Dessa forma, a IA tem a potencialidade de contribuir para um ambiente mais transparente e inclusivo, onde a população tem maior autonomia para exercer o controle social e influenciar decisões públicas.

É fundamental, contudo, entender que a inovação no contexto das políticas públicas de Governo Aberto não se limita ao aspecto tecnológico, mas envolve também práticas e ações capazes de transformar as relações entre o Estado e a sociedade. Como aponta o IPEA (2023), a inovação social se desdobra em várias dimensões, cada uma delas desempenhando um papel na melhoria da gestão pública. A inovação no serviço, por exemplo, envolve a criação de novos serviços ou a ampliação do acesso aos serviços existentes, promovendo inclusão e equidade. Já a inovação no processo visa aprimorar a eficiência e a eficácia dos processos internos, tornando a gestão pública mais ágil e orientada ao cidadão.

A inovação no processo tecnológico busca introduzir novos elementos nos sistemas e operações, mas sua verdadeira relevância emerge quando alinhada a outras formas de inovação, como a administrativa. A inovação administrativa propõe novas abordagens de gestão, com práticas mais horizontais, estratégias dinâmicas e novos modelos de motivação e valorização das equipes, fortalecendo a capacidade do Estado em implementar ações inclusivas e participativas. Nesse sentido, a inovação social, em suas diversas facetas, deve ser vista como um vetor de transformação que vai além da tecnologia, incluindo também mudanças culturais e práticas que promovem uma governança aberta mais eficaz, bem como investimentos de recursos para materializar as inovações propostas. Assim, ao integrar tecnologia, processos e práticas administrativas, a inovação contribui para o fortalecimento da Transparência, da Participação cidadã e da legitimidade das políticas públicas no fortalecimento da cidadania e da Democracia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre Democracia e Transparência é estrutural e indissociável, sendo a visibilidade do poder elemento do regime democrático. A Transparência, ao possibilitar o escrutínio público das decisões políticas, legitima as instituições e promove uma cidadania ativa, ampliando as condições para a Participação dos cidadãos na esfera pública. No entanto, a reflexão teórica evidencia que, mesmo em regimes democráticos, a completa publicização do poder encontra barreiras, em razão da existência de estruturas de subgoverno e criptogoverno, além da influência de poderes invisíveis, como os meios de comunicação em conluio com interesses econômicos. Nesse sentido, as perspectivas teóricas de autores como Bobbio, Habermas e Dahl sublinham que a efetividade da Democracia depende de mecanismos formais de Participação e da qualidade dos processos deliberativos, do acesso equitativo à informação e da superação das assimetrias que permeiam as relações de poder.

A teoria democrática reforça que a qualidade e o alcance da Transparência determinam a efetividade do controle social e a equidade no processo político, tanto em Democracias representativas quanto em modelos participativos e deliberativos. Assim, a ausência de Transparência não apenas compromete a legitimidade das decisões governamentais, mas também perpetua assimetrias de poder, limitando o acesso das populações mais vulneráveis aos processos de tomada de decisão. Por conseguinte, a Transparência não deve ser vista apenas como um mecanismo instrumental, mas como um valor intrínseco ao próprio ideal democrático, indispensável para a construção de uma sociedade mais inclusiva, informada e ética. A Transparência Pública, em sua concepção interdisciplinar, transcende a noção de acesso à informação, sendo um pilar ético, político e jurídico. A análise revelou que a Transparência não pode ser reduzida a formalismos burocráticos, devendo ser efetivada por meio de práticas que promovam visibilidade e inferibilidade das informações, garantindo ao cidadão não apenas acesso, mas também compreensão e capacidade de controle social.

De igual modo, a Participação Sociopolítica não é apenas a formalidade ou a presença simbólica da sociedade nos processos decisórios. A análise revelou que, embora os instrumentos e as tipologias de Participação sejam amplamente debatidos na teoria, sua efetividade prática enfrenta desafios estruturais e culturais. A apatia, a abulia e a acracia política, como identificadas por Modesto (2005), somam-se à desinformação e ao ceticismo institucional, configurando barreiras ao engajamento democrático. Ademais, as diferentes formas de Participação, sejam elas institucionais ou autônomas, apresentam potencial para democratizar a gestão pública, mas requerem um compromisso efetivo do Estado e da sociedade para superar a desconfiança mútua

e a fragmentação das práticas. Assim, o fortalecimento da Participação perpassa, necessariamente, pela construção de canais inclusivos, transparentes e ágeis, bem como pela promoção de uma cultura política que valorize o protagonismo social, especialmente em um contexto de desigualdades socioeconômicas.

A Transparência e a Participação também foram diretamente influenciadas pelos modelos administrativos adotados no Brasil, a análise histórica revela uma evolução marcada por adaptações às demandas sociais, econômicas e políticas, refletindo as transformações na configuração do Estado. Do patrimonialismo ao gerencialismo, observa-se uma progressiva tentativa de alinhar a administração pública aos princípios de eficiência, imparcialidade e *accountability*. No entanto, essa trajetória não foi isenta de desafios: enquanto o modelo burocrático trouxe avanços como a meritocracia e a formalização de procedimentos, também enfrentou limitações, como a rigidez excessiva e a desumanização das relações. O gerencialismo, por sua vez, ao incorporar práticas orientadas para resultados e maior Transparência, busca superar essas barreiras, mas ainda enfrenta dificuldades na implementação prática e na garantia de um controle social efetivo. Em síntese, a evolução administrativa reflete um esforço contínuo de modernização, mas também a necessidade de equilibrar eficiência e interesse público, com enfoque em uma gestão adaptável e inclusiva.

Ao passo que houve uma mudança na arquitetura institucional do Estado, os fenômenos socioculturais apresentados ilustram como práticas historicamente enraizadas no Brasil, como o patrimonialismo, clientelismo e paternalismo, moldaram as estruturas administrativas de forma assimétrica e antidemocrática. A evolução do direito administrativo, sob a influência do neoconstitucionalismo, demonstra o potencial transformador de uma abordagem centrada na Transparência e na Participação cidadã. Essa transição representa não apenas uma ruptura com modelos opacos e autoritários, mas também uma reafirmação dos valores democráticos, promovendo uma gestão pública que priorize o interesse público. É fundamental reconhecer que, embora as mencionadas mudanças avancem no campo jurídico e institucional, a superação desses fenômenos requer ainda uma transformação cultural, que envolva tanto o fortalecimento das instituições quanto o engajamento social na construção de um Estado democrático e transparente.

As iniciativas de Governo Aberto evidenciam a tentativa e a relevância atribuída na contemporaneidade à tríade: Transparência, integridade e Participação. Sendo estes pilares para a promoção de uma governança democrática e responsiva. A Parceria para o Governo Aberto, enquanto marco contemporâneo desse movimento global, destaca-se não apenas por consolidar compromissos de abertura e colaboração entre governos e cidadãos, mas também por enfrentar

os desafios estruturais e culturais que limitam a efetividade dessas práticas. A evolução do conceito, desde as primeiras legislações de acesso à informação até as iniciativas atuais, revela um esforço contínuo para integrar tecnologias, combater a corrupção e fortalecer a confiança pública nas instituições. Contudo, os obstáculos à implementação prática, como os custos associados, a exclusão digital e a possível apropriação assimétrica dos dados por setores privilegiados, ainda persistem. Nesse sentido, entende-se que o Governo Aberto é um ideal a ser continuamente aperfeiçoado, tendo na Participação cidadã e na efetividade da Transparência os elementos que legitimam suas ações e reforçam os fundamentos do Estado democrático.

É possível concluir que, embora o Brasil tenha avançado na implementação de práticas de Governo Aberto, ainda existem desafios substanciais que precisam ser enfrentados para garantir a efetividade dessas políticas. A influência da OCDE, com suas recomendações, oferece uma visão construtiva sobre os caminhos possíveis para aprimorar a governança no país, especialmente nas áreas de Transparência e Participação cidadã, todavia, não está imune de críticas uma vez que o relatório contou com a Participação ínfima da sociedade civil organizada brasileira. A criação de um marco jurídico integrado, o fortalecimento dos mecanismos de Participação e a ampliação da representatividade nos conselhos e plataformas de consulta são ações apontadas para fortalecer o processo de Governo Aberto no Brasil. As recomendações da OCDE apontam para a necessidade de um esforço contínuo e sistemático para garantir que a Transparência e a Participação não sejam apenas metas abstratas, mas práticas concretas que envolvem todos os cidadãos na construção de um governo responsável e acessível.

No plano jurídico doméstico, a transição política brasileira, que culminou com a promulgação da Constituição de 1988, foi marcada por um intenso clamor popular por maior Participação, Transparência e direitos fundamentais. O processo constituinte refletiu esse desejo de inclusão e ampliou os horizontes do Estado democrático, ao inserir princípios como a publicidade e o direito à informação como pilares da administração pública. A adesão do Brasil a tratados internacionais, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana de Direitos Humanos, também consolidou o direito à liberdade de expressão e ao acesso à informação como instrumentos para o exercício pleno da cidadania. A integração desses direitos com os princípios da legalidade, eficiência e moralidade, além de sua interdependência com a liberdade de expressão e o direito à privacidade, constitui a espinha dorsal de um Estado comprometido com a Transparência e a Participação social. A constitucionalização da publicidade e da Transparência, portanto, representa um avanço na construção de uma sociedade democrática, onde a atuação estatal é pautada pela visibilidade e pela responsabilização.

A partir das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), observa-se que, antes mesmo da promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), já se configurava a construção do direito de acesso à informação no Brasil, com base na Constituição Federal, especialmente nos artigos 5º, XXXIII e outros dispositivos relacionados à Transparência e ao direito de fiscalização dos atos públicos. O STF, ao longo de sua jurisprudência, demonstrou de forma clara que a publicidade dos atos administrativos e a possibilidade de acesso às informações públicas são essenciais para garantir a Transparência do Estado, a Participação cidadã e o fortalecimento da Democracia. No entanto, a evolução desse direito foi, muitas vezes, marcada pela imprecisão em relação aos mecanismos práticos de solicitação e ao cumprimento dos prazos estabelecidos, o que fez com que muitos cidadãos se vissem obrigados a recorrer ao Judiciário para assegurar o exercício pleno de seus direitos. Com a promulgação da LAI, foi possível consolidar de forma mais eficaz os direitos de acesso à informação, proporcionando um marco regulatório que busca garantir que a Transparência seja a regra e não a exceção, equilibrando-a com a necessidade de resguardar exceções, como o sigilo de informações sensíveis.

Ao examinar os antecedentes normativos que culminaram na promulgação da Lei de Acesso à Informação, é possível perceber a transformação gradual do paradigma jurídico brasileiro, que transitou de uma lógica predominantemente voltada ao sigilo e à proteção das informações para a consagração da Transparência. Esse percurso reflete uma adaptação normativa e a consolidação de valores democráticos. A LAI surge, nesse contexto, como um marco normativo que, ao mesmo tempo em que tenta superar os entraves históricos, estabelece uma nova perspectiva para a administração pública, pautada pela abertura. A abrangência da lei, que atinge não apenas a administração pública direta, mas também entidades privadas que recebem recursos públicos, demonstra um compromisso em assegurar que o interesse coletivo prevaleça sobre práticas de opacidade. Contudo, embora a Transparência ativa e a gratuidade do acesso representem avanços normativos importantes, a implementação ainda enfrenta desafios, como o cumprimento meramente formal de dispositivos legais e a resistência a práticas que viabilizem um acesso autônomo e efetivo por parte da sociedade.

Por outro lado, a alta taxa de manutenção das decisões pelas instâncias administrativas demonstra um amadurecimento institucional e uma crescente confiança nos critérios utilizados para avaliação dos pedidos de acesso. No entanto, a aplicação prática de aspectos como consultas públicas e a responsabilização de agentes públicos ainda enfrenta desafios, especialmente na promoção de maior inclusão e acessibilidade nos processos participativos. Embora o uso de plataformas digitais e canais formais demonstre esforços no sentido de diversificar os meios de divulgação, é clara a necessidade de ampliar o uso de ferramentas mais populares, como redes

sociais e lideranças locais, para alcançar um público mais amplo e engajar a sociedade. Ademais, a lacuna na realização de treinamentos específicos e a interpretação equivocada de dispositivos legais por alguns órgãos reforçam a urgência de iniciativas de capacitação e conscientização interna, essenciais para garantir a aplicação uniforme das diretrizes da LAI.

Além disso, as tensões entre Transparência e proteção de dados pessoais, embora abordadas por diretrizes como os enunciados da CGU, evidenciam a necessidade de aprimoramentos técnicos e operacionais. A compatibilização entre esses direitos fundamentais requer um investimento contínuo em tecnologias que facilitem o acesso seguro às informações públicas, garantindo ao mesmo tempo a proteção da privacidade.

A promulgação da Lei nº 13.460/2017, após um longo período de inércia legislativa, simboliza outro marco na consolidação dos direitos dos usuários de serviços públicos e no fortalecimento da Transparência e Participação cidadã na gestão pública brasileira. Contudo, o extenso intervalo entre a determinação constitucional e sua regulamentação expôs a desconexão entre as normas e sua efetivação prática, evidenciando lacunas que comprometem a efetividade dos mecanismos de *accountability* e o exercício pleno da cidadania. A regulamentação, ao introduzir instrumentos como ouvidorias e conselhos de usuários, e ao redefinir a relação entre o Estado e o cidadão, aponta para um modelo de administração pública mais responsiva, inclusiva e comprometida com o interesse coletivo. Entretanto, desafios ainda persistem, como a inefetividade dos conselhos de usuários, além da necessidade de integração entre Estado e sociedade civil e a superação de práticas que distanciam a teoria normativa da implementação prática.

As ouvidorias públicas possuem nítida relevância como instrumentos de fortalecimento da Democracia participativa e de promoção da cidadania. Ao assegurar o acesso à informação e atuar como canais de controle social, essas instâncias transcendem a função administrativa, estabelecendo-se como espaços de mediação e transformação das relações entre o Estado e a sociedade. Todavia, a efetividade das ouvidorias está condicionada à sua autonomia e imparcialidade, características para que operem como contrapoderes legítimos e não como meros instrumentos subordinados às administrações públicas. A análise revelou que a ausência de mecanismos efetivos de Participação cidadã na escolha de seus dirigentes e a vinculação direta aos gestores máximos dos órgãos públicos podem comprometer sua independência, limitando seu potencial democrático. Modelos como o das Defensorias Públicas, que preveem a escolha de ouvidores por meio de Participação da sociedade civil, destacam-se como exemplos inovadores a serem seguidos.

Os Conselhos de Usuários, embora previstos como instrumentos para a Participação cidadã e o fortalecimento do controle social, enfrentam entraves que limitam sua eficácia

prática. A ausência de sanções para o descumprimento de obrigações por parte da administração pública e o baixo engajamento popular, agravado pela exclusão digital, demonstram a necessidade de uma reformulação estrutural para garantir sua funcionalidade. A predominância de plataformas digitais restritas e a inexistência de uma regulamentação clara e eficaz acentuam esses desafios, comprometendo a representatividade e a colegialidade necessárias para a efetiva interação entre sociedade civil e poder público. Ademais, a análise dos dados revelou um cenário de baixa adesão à criação de novos conselhos, com justificativas atreladas à incerteza normativa, reforçando a urgência de diretrizes atualizadas que promovam a expansão e o fortalecimento desses mecanismos. A ausência de consulta aos conselhos para a indicação de ouvidores, prevista na legislação, exemplifica o caráter meramente decorativo de algumas disposições legais, indicando que a implementação desses dispositivos ainda carece de vontade política e de práticas institucionais consistentes.

Como estratégias para a ampliação da Transparência, tem se destacado a interoperabilidade e os dados abertos. A análise demonstrou que a adoção de normas como a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) e o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) tem potencial para superar barreiras históricas, como a fragmentação de informações entre órgãos públicos, ao estabelecer princípios de integração e acessibilidade dos dados. Essa integração normativa otimiza os processos administrativos e fortalece a capacidade dos cidadãos de acompanhar e fiscalizar as políticas públicas com base em informações confiáveis e acessíveis. Ademais, ao alinhar-se com padrões internacionais de dados abertos, o Brasil amplia o escopo da Transparência estatal, criando condições para um ambiente democrático inclusivo e participativo. No entanto, a implementação efetiva dessas políticas enfrenta obstáculos, como a necessidade de investimento em infraestrutura tecnológica, capacitação de servidores e o desenvolvimento de mecanismos de proteção de dados, especialmente à luz da LGPD.

A inovação tecnológica aplicada ao setor público, apesar de seu grande potencial para transformar a administração pública brasileira, ainda caminha a passos lentos. A integração de plataformas digitais, startups *govtechs* e laboratórios de inovação desponta como uma oportunidade para aprimorar a Transparência, fomentar a Participação cidadã e racionalizar os recursos públicos. Contudo, esses avanços esbarram em barreiras culturais, estruturais e institucionais, como a resistência à mudança, a burocracia enraizada e a carência de profissionais qualificados na área de tecnologia da informação.

Partindo para uma análise específica das relações entre Transparência e Participação. Ao analisar os Conselhos Gestores do Governo Federal, conclui-se que há uma grande relevância como instrumentos de Democracia participativa, mas também expõe impasses relacionados

à sua Transparência e efetividade. Esses colegiados, projetados para fomentar a interação entre a sociedade civil e o Estado, atuam na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. No entanto, como destacam diversos estudos, a burocratização, a fragmentação de interesses e a opacidade de suas práticas podem comprometer sua legitimidade e função transformadora. A submissão desses conselhos às normas de Transparência, como as previstas na Lei de Acesso à Informação, não é apenas uma exigência legal, mas também uma condição para fortalecer sua capacidade de deliberar com *accountability* e garantir a inclusão de interesses sociais nos processos decisórios. Assim, reforça-se a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de publicidade e de Participação interna nos conselhos, com a criação de uma legislação específica que possa abarcar as particularidades dos conselhos, de modo que estes possam consolidar-se como espaços democráticos, conectados às demandas de suas bases e comprometidos com o avanço de uma governança aberta, inclusiva e legitimada pela sociedade.

No que tange à análise do contexto normativo da Transparência e da Participação nos conselhos de políticas públicas, revela-se um cenário de lacunas e desafios estruturais que dificultam o exercício de suas funções. Embora o Decreto nº 8.243/2014 tenha representado um avanço ao estabelecer a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), a revogação subsequente por meio do Decreto nº 9.759/2019, e a ausência de uma norma substitutiva eficaz, resultaram em um vazio normativo que enfraqueceu a publicidade e a Transparência nos processos participativos. As normas instituidoras dos conselhos federais, na maior parte dos casos, não preveem diretrizes específicas de publicidade, o que limita a responsabilização e o engajamento social. Além disso, as ferramentas de Transparência disponíveis, como a Plataforma +Brasil, carecem de dinamismo e inovação, refletindo um modelo ainda preso a formas tradicionais de comunicação que dificultam o acesso e a compreensão das informações pela sociedade. A adoção de tecnologias digitais interativas e estratégias comunicacionais mais acessíveis e envolventes, como transmissões ao vivo e o uso de redes sociais, surge como uma oportunidade para promover uma Participação inclusiva e transparente. Assim, entende-se a necessidade de regulamentação da Transparência nos conselhos, incorporando práticas inovadoras, que garantam maior visibilidade, acessibilidade e efetividade nas ações de Participação social, fortalecendo, de fato, a Democracia e a cidadania no Brasil.

Sob outra perspectiva, é possível afirmar que a atuação da sociedade civil organizada é fundamental no fortalecimento da Transparência Pública e na promoção da Participação cidadã. Por meio de estratégias de *advocacy*, essas organizações têm pressionado o Estado a cumprir as promessas de abertura governamental, especialmente nas áreas da Lei de Acesso à Informação e no contexto da Parceria para Governo Aberto. Contudo, a dinâmica de influência

entre a sociedade e o poder público revela uma relação complexa, marcada tanto pela cooperação quanto pela tensão. As ações de pressão, embora essenciais para garantir a continuidade e a eficácia das políticas de Transparência, enfrentam entraves, como resistência institucional e a instrumentalização do processo participativo por governos centralizadores, como demonstrado pelo Decreto nº 9.759/2019. Ainda assim, a sociedade civil desempenha um papel contramajoritário, defendendo os princípios do Governo Aberto e a efetivação das normas já consolidadas no ordenamento jurídico. Em um cenário de retrocessos democráticos, o fortalecimento da atuação de grupos de pressão é elementar para assegurar maior Transparência e para garantir o fortalecimento da Democracia e a preservação dos espaços de Participação política.

Exemplificou-se os exemplos notáveis das organizações Transparência Brasil, Open Knowledge Brasil e Fiquem Sabendo. Essas entidades desempenham um papel estratégico na promoção da LAI, no monitoramento das políticas públicas e na conscientização da sociedade sobre a importância da abertura governamental. A Transparência Brasil, em particular, contribui com estudos técnicos, propostas legislativas e ações propositivas que buscam aprimorar a regulamentação da LAI e fortalecer a Transparência passiva e ativa. Seu trabalho também revela como a pressão social e a mobilização cidadã podem efetivamente gerar mudanças no comportamento de órgãos públicos, como demonstrado pelos avanços nas defensorias públicas. No entanto, ainda há desafios substanciais a serem enfrentados, como a resistência à implementação das normas e a necessidade de harmonização entre legislações, como a LAI e a LGPD. A persistência da sociedade civil em denunciar falhas, sugerir melhorias e pressionar por uma governança mais transparente demonstra o papel vital que a Participação social exerce na consolidação de um ambiente democrático mais responsável e acessível. A atuação da Fiquem Sabendo, por sua vez, ao adotar uma abordagem multifacetada, que inclui a promoção do controle social, o incentivo ao jornalismo investigativo e a capacitação cidadã, contribui para a busca da efetividade da Transparência. Além disso, sua atuação em advocacy, contribuiu para a recente sanção da Lei nº 15.017/2024. Ao combinar mobilização social com articulação institucional, a Fiquem Sabendo contribui para que os dados não sejam apenas públicos, mas que sejam utilizados de forma a fortalecer o controle social.

A Participação da sociedade civil na construção do Governo Aberto no Brasil enfrenta limitações que comprometem sua efetividade. A atuação da sociedade civil nos Grupos de Trabalho (GTs) tem sido importante nas políticas de Governo Aberto, mas a ausência de seus representantes nas instâncias decisórias, como o Comitê Interministerial de Governo Aberto, restringe seu impacto real. A centralização do poder decisório nas mãos do Estado impede uma governança compartilhada e enfraquece a legitimidade das decisões. A ampliação da

Participação para além do papel consultivo, com a inclusão de diversos conselhos e segmentos representativos, oferece uma oportunidade para fortalecer o processo de governança democrática, colaborativa e representativa. O Fórum Interconselhos, ainda subutilizado, poderia ser um espaço para a articulação desses atores e para a promoção de uma Transparência mais efetiva.

Nas análises acerca dos entraves à Transparência e ao acesso à informação, concluiu-se que a ausência de dados produzidos ou disponibilizados pelo Estado compromete a cidadania e enfraquece a Democracia. A não produção de informações públicas, muitas vezes intencional, impede a Participação efetiva da sociedade, criando uma lacuna que limita o controle social e a fiscalização das políticas públicas. Quando o Estado deixa de fornecer dados, ou quando oculta informações que poderiam expor falhas em sua gestão, ele dificulta a análise das políticas e a formulação de estratégias que atendam às necessidades reais da população. Este cenário é exacerbado pela herança histórica de patrimonialismo, que perpetua a visão de que o cidadão é um receptor passivo de políticas, em vez de um ator ativo no processo democrático.

Nesse sentido, a persistente assimetria informacional no Brasil, apesar dos avanços normativos, continua sendo um desafio para a consolidação de uma Democracia participativa e transparente. Embora legislações como a Lei de Acesso à Informação e a Lei do Governo Digital tenham sido instituídas com o intuito de fomentar a Transparência e promover a Participação cidadã, a desigualdade no acesso e no domínio das informações segue limitando o exercício pleno desses direitos. A falta de uma distribuição equitativa de recursos e conhecimentos técnicos cria um ambiente em que os grupos privilegiados continuam a influenciar de maneira desproporcional as decisões políticas e administrativas, excluindo segmentos da sociedade das deliberações públicas. Este fenômeno, que reflete as desigualdades sociopolíticas, sublinha a necessidade urgente de garantir aos conselhos de políticas públicas e à sociedade civil instrumentos jurídicos que possibilitem não apenas o acesso, mas também a requisição e a produção de informações. A Transparência reativa e a Participação Sociopolítica devem ser vistas como processos interdependentes, nos quais a demanda da sociedade por dados qualificados impulsiona o governo a adotar práticas mais transparentes e inclusivas. Contudo, como mencionado, a efetividade desses mecanismos ainda esbarra em uma cultura institucional resistente à inovação, com estruturas rígidas e uma gestão pública que, frequentemente, tem dificuldade em incorporar as tecnologias necessárias para a democratização da informação.

Em decorrência disso, entende-se que a convergência entre empreendedorismo social e inovação cívica apresentam-se como um caminho para a construção de uma governança pública inclusiva e participativa. Demonstrou-se a receptividade do ordenamento jurídico a essas práticas e a multiplicidade de instrumentos que podem ser utilizados para a sua concretização.

Ao integrar atores diversos, como o Estado, a sociedade civil e o setor privado, essas abordagens não apenas enfrentam problemas sociais complexos, mas também criam soluções sustentáveis e colaborativas. A inovação cívica, aliada ao uso de tecnologias digitais, amplia a Transparência e fomenta a Participação cidadã, enquanto o empreendedorismo social articula recursos e redes colaborativas para promover mudanças em territórios historicamente excluídos. A implementação de políticas públicas inclusivas, apoiada por iniciativas como laboratórios de inovação e plataformas digitais, reflete o potencial transformador dessas práticas. Contudo, é necessário superar desafios como a fragmentação institucional e a falta de políticas estruturantes para garantir a efetividade dessas ações. A adoção dessas abordagens, com base na colaboração, Transparência e inclusão, pode gerar uma ruptura emancipatória no processo de gestão pública, proporcionando um ambiente mais democrático e responsivo às demandas sociais, como demonstrado pelas estratégias de inovação identificadas pelo IPEA. Assim, ao integrar essas práticas no contexto jurídico e normativo, pode-se transformar o papel do Estado, ampliando a legitimidade e a efetividade das políticas públicas.

As pesquisas futuras sobre a interseção entre Inteligência Artificial (IA), transparência e participação social abrem um vasto campo de possibilidades, especialmente no que tange ao aprimoramento dos processos de transparência e acesso à informação. A IA, com sua capacidade de analisar grandes volumes de dados e identificar padrões complexos, pode ser uma ferramenta decisiva para otimizar a transparência governamental, permitindo que informações públicas sejam acessadas de forma mais eficiente e compreensível pela sociedade. A automação de processos de coleta, organização e disseminação de dados pode facilitar a disponibilidade contínua de informações relevantes para o cidadão, enquanto os sistemas de IA podem ser utilizados para monitorar em tempo real a implementação de políticas públicas. Além disso, a IA pode fomentar a participação, ao personalizar e democratizar o acesso a informações, criando interfaces que atendam a diversas necessidades e perfis de usuários, estimulando maior engajamento cívico. Uma questão que se coloca, para pesquisas futuras, é como a inteligência artificial pode ser aplicada de forma ética e transparente, garantindo que seu uso não só promova a Participação, mas também preserve a privacidade e a equidade no acesso à informação pública?

Iniciativas como o Programa Centelha e laboratórios de inovação têm demonstrado o potencial de criar soluções colaborativas e acessíveis para questões sociais, alinhando-se aos princípios de Governo Aberto. Todavia, deve-se ter em mente que a inovação social no Brasil não se restringe apenas à introdução de novas tecnologias, mas envolve mudanças culturais e organizacionais que podem transformar a relação entre o Estado e a sociedade. Em um cenário de crescente complexidade nas demandas sociais, a inovação nos processos administrativos e a

colaboração entre diferentes esferas de governo são necessários para garantir a efetividade da Transparência e da Participação cidadã. Nesse sentido, é imperativo que o Brasil avance na implementação de políticas públicas baseadas na interoperabilidade de dados e no uso de tecnologias acessíveis, integrando legislações como a LAI e a LGPD. As iniciativas como laboratórios de inovação e plataformas cívicas devem ser ampliadas e fortalecidas por investimentos em capacitação, infraestrutura tecnológica e incentivos à colaboração intersetorial.

A análise realizada evidenciou que a relação entre Transparência Pública e Participação cidadã no Brasil, embora sustentada por um arcabouço normativo significativo, enfrenta barreiras estruturais, atitudinais e culturais que limitam sua efetividade. A Transparência, concebida como valor democrático intrínseco e não apenas instrumento técnico, é essencial para legitimar as instituições públicas e fomentar um controle social ativo. No entanto, a persistência de práticas administrativas opacas, a resistência à inovação e a assimetria informacional revelam um desafio contínuo na transição de uma cultura de sigilo para uma governança aberta e responsiva. A Participação cidadã, por sua vez, apresenta potencial transformador, mas requer a superação de barreiras como a exclusão digital, o desinteresse político e a fragmentação das iniciativas participativas. Os Conselhos de Usuários e as ouvidorias, apesar de previstos como instrumentos de fortalecimento democrático, demonstram limitações práticas que reforçam a necessidade de reformas institucionais, incluindo maior autonomia, mecanismos inclusivos de deliberação e representatividade social.

Considera-se que os objetivos traçados neste estudo foram cumpridos, considerando-se o escopo e a profundidade das análises realizadas. A abordagem teórica e prática proposta permitiu explorar as diferentes dimensões da Transparência Pública e da Participação cidadã no contexto brasileiro, evidenciando suas interações no âmbito normativo, sociocultural e propositivo. A conceituação da Democracia, da Transparência e da Participação Sociopolítica foi realizada, integrando perspectivas teóricas de autores relevantes e associando-as às transformações do Estado Democrático de Direito. A delimitação do conceito de Governo Aberto no Brasil, articulada à análise de fenômenos socioculturais como o patrimonialismo e o clientelismo, destacou os desafios para sua implementação, ao passo que a avaliação do ordenamento jurídico demonstrou como legislações ora favorecem, ora restringem os pilares da governança aberta. Por fim, a inclusão de propostas voltadas à inovação, com destaque para o uso de tecnologias e a adoção de práticas colaborativas, reforça a capacidade do estudo de contribuir de maneira prática e propositiva para o fortalecimento da interação entre Estado e sociedade.

Por fim, a consolidação de uma governança transparente e participativa depende de um compromisso renovado tanto do Estado quanto da sociedade civil. A articulação de esforços,

a ampliação da representatividade nos espaços decisórios e a efetivação de práticas inovadoras mitigam as desigualdades socioeconômicas e reafirmam os princípios democráticos que sustentam o pacto constitucional de 1988. Em um contexto de desafios globais e retrocessos institucionais, a Transparência e a Participação não são apenas metas a serem alcançadas, mas pressupostos para a construção de um Estado verdadeiramente democrático e inclusivo, pautado na Dignidade da Pessoa Humana.

REFERÊNCIAS:

ABDO, Helena Najjar. A garantia da publicidade do processo e a divulgação de atos processuais pela mídia: limites e precauções atinentes ao processo civil. In: **Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi–Salvador**. Florianópolis, SC: Fundação José Arthur Boiteux. 2008.

ABOUASSI, K.; NABATCHI, T. A Snapshot of FOIA Administration: Examining Recent Trends to Inform Future Research. **The American Review of Public Administration**, v. 49, p. 21-35, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1177/0275074018771683>>. Acesso em 1 out. 2024.

AGRA, Walber de Moura. A Constituição Cidadã como Pacto Vivencial da Sociedade. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

AGRA, Walber de Moura. Habeas Data. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; OLIVEIRA, Raoni Marques. A Participação Popular como Mecanismo de Implementação do Princípio da Eficiência: análise da Lei do Governo Digital. In: XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI, 2023. **Anais Direito Administrativo e Gestão Pública II. Fortaleza**. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 178-199.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 68-92, 2012. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>>. Acesso em 18 nov. 2024.

ALMINO, João. **O segredo e a informação: Ética e política no espaço público**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

ALVES, Fernando de Brito; BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. Conselhos de Políticas Públicas: Análise Crítica do Instituto e Legitimidade Democrática das suas Decisões e Procedimentos. **Revista Nomos**. V. 38, n. 1, 2018. Disponível em <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11716>>. Acesso em 10 set. 2024.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. **Concessão de Serviços Públicos: Novas Tendências**. 1 ed. Quartir Latin. 2012.

AMSLER, L. Collaborative Governance: Integrating Management, **Politics, and Law**. **Public Administration Review**, v. 76, p. 700-711. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1111/PUAR.12605>.

ANDRADE, Otávio Morato de. Transparência democrática na governança pública: o direito à informação e as lesões jurídicas na COVID-19. **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 1, pág. 175–192, 2020.

ARANTES, R. B., LOUREIRO, M. R., COUTO, C., & TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), **Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

ARCHIBUGI, Daniele. Democracia cosmopolita e seus críticos: uma resenha bibliográfica. **Política e Trabalho**, p. 9-48, 2005.

Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo. **Seminário internacional de direito de acesso reúne membros dos Três Poderes**. Disponível em: <<https://abraji.org.br/noticias/seminario-internacional-de-direito-de-acesso-reune-membros-dos-tres-poderes>>. Acesso em 15 out. 2024.

AVELINO FILHO, George. Cordialidade e civilidade em Raízes do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 12, p. 5-14, 1990.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência**. IPEA: 2017.

ÁVILA, Rodrigo Fortes de. RECESSÃO DEMOCRÁTICA À BRASILEIRA: a Lei de Acesso à Informação (LAI) entre 2019 e 2022. **Páginas a&b: arquivos e bibliotecas**, p. 150-162, 2024.

AYRES BRITTO, Carlos. "Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular", **Revista de Direito Administrativo (RDA)**. Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114- 122, jul./set., 1992.

BALL, C. What Is Transparency? **Public Integrity**. P. 293–308. 2009. Disponível em <<https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922110400>>. Acesso em 15 set. 2024.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opinião Pública**, v. 14, p. 380-413, 2008.

BARBI, Lety Maria. **A Transparência na Administração Pública Brasileira**. Universidade Federal de Santa Catarina. 1991. P. 18-19.

BARBOSA, Amanda Querino dos Santos; CUNHA, Mércia Miranda Vasconcellos. A Importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a Efetivação dos Direitos Fundamentais e Consolidação da Democracia. **Publica Direito**. 2010.

BARCELLOS, Ana. Acesso À Informação: Os Princípios Da Lei Nº 12.527/2011 (Access to Information: The Principles of the Law Nº 12.527/2011). **Quaestio Iuris**, v. 8, n. 03, p. 1741-1759, 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; LUNARDI, Soraya Regina Gasparetto. A democracia participativa na Assembleia Nacional Constituinte e na Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 121, p. 421-454, 2020.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge David; MIALHE, Jorge Luís. Lei de Anistia: comentários à sentença do Supremo Tribunal Federal no caso da ADPF 153. **Revista de informação legislativa**, p. 23-40, 2012.

BARROSO, Pésio Henrique. Grupos de Pressão no Brasil. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 1. Uberaba: UNIUBE, 2000.

BATISTA, Camila. Entre a democracia e a verdade: Laclau e o populismo. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, Brasil, v. 1, n. 38, p. 237–245, 2021. DOI: 10.11606/issn.1517-0128.v1i38p237-245. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/173178>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BELLO, Danielle; CAMPAGNUCCI, Fernanda. **Emergência dos dados: Como o Índice de Transparência da Covid-19 impulsionou a abertura de dados da pandemia no Brasil**. Open Knowledge Brasil, 2021.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber: um perfil intelectual**. Trad. Elisabeth Hanna e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986, p.270-271.

BERTIN, Patrícia Rocha Bello et al. A parceria para Governo Aberto como plataforma para o avanço da Ciência Aberta no Brasil. *Transinformação*, v. 31, p. e190020, 2019.

BESLEY, Timothy; COATE, Stephen. An Economic Model of Representative Democracy. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, p. 85-114, 1997.

BEZERRA-DE-SOUSA, Indira Gandhi; TEIXEIRA, Rivanda Meira. Relações conceituais entre empreendedorismo social e inovação social. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 13, n. 4, p. 81-99, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 49-52.

BLUM, Renato Opice; LÓPEZ, Nuria. Lei Geral de Proteção de Dados no setor público: transparência e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. **Cadernos Jurídicos, São Paulo**, v. 21, n. 53, p. 171-177, 2020.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Tradução de Marco Revelli. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Editora Malheiros.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONSAGLIA, Mario. Processo administrativo. Princípio da publicidade. Sigilo. Exceção. **Revista do CNMP**, n. 3, p. 317-325, 2012.

BOSELLI, Luiz Henrique. O cidadão usuário e consumidor de serviços públicos. In: KIM,

Richard Pae; MORAES, Alexandre de. **Cidadania: O Novo Conceito Jurídico e a sua Relação com os Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos**. Atlas. 1ª ed. 2013.

BRAGAZZA, Bruno D. et al. Recursos de fomento para a inovação. **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1997.

BRASIL. **Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997**. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 1997.

BRASIL. **Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998**. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1998.

BRASIL. **Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000**. Institui a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jun. 2000.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jan. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 4.497, de 4 de dezembro de 2002**. Altera o art. 17 do Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 dez. 2002.

BRASIL. **Decreto nº 60.417, de 11 de março de 1967**. Regulamento para o trato de assuntos sigilosos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mar. 1967.

BRASIL. **Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977**. Regulamenta a salvaguarda de assuntos sigilosos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jan. 1977.

BRASIL. **Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Institui o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador; e altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 2 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 1 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 30 mar. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004**. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2004.

BRAZILLAB. **As startups govtech e o futuro do governo no Brasil**. 2024. Disponível em <https://ikels-dspace.azurewebsites.net/bitstream/handle/123456789/1653/As_startups_govtech_e_o_futuro_do_governo_no_Brasil.pdf?sequence=1>. Acesso em 10 out. 2024.

BRAZILLAB. **Plataformas tecnológicas e inovação para a gestão pública: o papel das startups e da sociedade civil na transformação digital do governo**. São Paulo: BrazilLab, 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2006

BUTLER, E. **Liberdade é prosperidade: a filosofia de Ayn Rand**. São Paulo: Fato Editorial. 2019.

CADEMARTORI, Daniela; MENEZES NETO, Elias Jacob de. Poder, Meios de Comunicação de Massas e Esfera Pública na Democracia Constitucional. **Seqüência**, Florianópolis, n. 66, p. 187-212, jul. 2013.

CADEMARTORI, Daniela. Bobbio e os Dualismos Democráticos: das Demandas da Sociedade Civil à Privatização do Público. **Aurora**, Marília, v. 10, n. 1, p. 21-42, jan./jul. 2017.

CADEMARTORI, Sergio; CADEMARTORI, Daniela. O Poder do Segredo e os Segredos do Poder: Uma Análise Histórico-conceitual dos Limites e das Possibilidades de Convivência entre o Segredo e a Democracia. **Revista NEJ - Eletrônica**, v. 16, n. 3, p. 329-344, set./dez. 2011.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, p. 153-193, 2003.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, v. 34, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPUANO, E. Access to Information Law in Brazil: What the Implementation Data Reveal. **Ciência da Informação**, 2021. Disponível em <<https://doi.org/10.33774/apsa-2021-m1g59>>. Acesso em 1 out. 2024.

CARAYANNIS, E. G.; GONZALEZ, E. Creativity and innovation = competitiveness: When,

how and why. In: SHAVININA, L.V. (Org.). **The international handbook on innovation**. Oxford: Elsevier Science, p.587-606, 2003.

CARDOSO, A. S. R. **Ouvidoria Pública como instrumento de mudança**. Brasília: Ipea, 2010.

CARNEIRO, C., & LOURENÇO, D. B. Transparência Pública e os Programas de Integridade no Brasil. In: **Transparência Pública: o Estado da Arte**. Editora University Institute. 2020.

CARNEIRO, Henrique Menezes; LEHFELD, Lucas de Souza. Da ineficácia da Lei nº 13.460/2017: Observações críticas à nova Lei dos Usuários de Serviços Público. **CIÊNCIA E CULTURA - Revista Científica Multidisciplinar do Centro Universitário da FEB**, vol. 15, e191501, 2019.

CARVALHO, A. C.; VENTURINI, O. A função do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei nº 13.460/2017) no modelo brasileiro de controle dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 278, n. 1, p. 141–162, 2019. DOI: 10.12660/rda.v278.2019.79030. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/79030>. Acesso em: 24 out. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, v. 40, p. 229-250, 1997.

CARVALHO, Juliana Aparecida Sousa. Transparência e accountability na esfera subnacional: um olhar sobre os portais das assembleias legislativas estaduais brasileiras. **Reflexión Política**, v. 26, n. 53, p. 82-99, 2024.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A Constituição aberta e os direitos fundamentais**: Ensaio sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 438

CAVALCANTE, Ailton Ferreira. A Eficiência na Governança Pública e a Percepção de Valor pelos Cidadãos: Desafios, Estratégias e Impactos da Nova Governança Pública no Século XXI. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. e868-e868, 2024.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Grupos de pressão. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, v. 18/05, 1958.

CAVATI, Bruna; AZEVEDO, Nicolas. precisamos de Censo e de bom senso. **Revista Pet Economia UFES**, v. 3, pág. 17-20, 2023.

CHAGAS, Maria Liduína das, et al. DIREITO ADMINISTRATIVO DO MEDO: FATOR DE INFLUÊNCIA NA INOVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?. **Gestão Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 88-112, 2022.

CHAUÍ, Marilena. **05.10.2011 - Palestra de Marilena Chauí proferida no Fórum Direitos e Cidadania (15 setembro)**. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. 2011. Disponível em <<https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de->

governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2011/10/05-10-2011-palestra-de-marilena-chau-proferida-no-forum-direitos-e-cidadania-15-setembro>. Acesso em 19 dez. 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora. 2004.

COMPARATO, Bruno Konder. Ouvidorias Públicas como Instrumentos para o Fortalecimento da Democracia Participativa e para a Valorização da Cidadania. *In*: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2016.

Controladoria Geral da União. **Aprovado projeto de lei de Acesso à Informação, cuja proposta teve origem na CGU**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2011/10/aprovado-projeto-de-lei-de-acesso-a-informacao-cuja-proposta-teve-origem-na-cgu>>. Acesso em: 21 out. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **O que é Governo Aberto**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/principios#:~:text=Governo%20Aberto%20%C3%A9%20uma%20cultura>>. Acesso em 5 out. 2024.

CORREIA, Suzanne Érica Nóbrega; MELO, Lucia Silva Albuquerque de; OLIVEIRA, Verônica Macário de. Inovação social e sociedade civil: Conteúdo, processos e empoderamento. **REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade**, v. 9, n. 1, p. 50-62, 2019.

CÔRTEZ, Leonardo; ORLATO, Gerson Augusto Bizestre; DE PAULA FARIA, Júlia. **Constitucionalismo e Democracia: perspectivas atuais**. Editora Dialética, 2024.

COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da. O Direito à Privacidade e o Direito à Informação: A Divulgação dos Vencimentos dos Servidores Públicos na Internet. **Revista Jurídica Cesusmar - Mestrado**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 211–229, 2016. DOI: 10.17765/2176-9184.2016v16n1p211-229. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rejuridica/article/view/4445>. Acesso em: 5 dez. 2024.

CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. **EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad**, 8, 37-53. 2015.

DA COSTA, Wellington Soares. SIGILO BOLSONARISTA DE INFORMAÇÕES PÚBLICAS E REVISÃO NO GOVERNO LULA: OS DOZE ENUNCIADOS DA CGU. **UNILUS Ensino e Pesquisa**, v. 20, n. 60, p. 197-227, 2023.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1997.

DAHL, Robert A. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996.

DAMATTA, Roberto. **Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46417/1/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Alcance do princípio da publicidade das funções públicas: transparência e sigilo. In: MORAES, Alexandre (coord). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 202-203.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35ª edição. Rio de Janeiro: Forense. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista de direito administrativo**, v. 191, p. 26-39, 1993.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e Participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **NAU Social**, v. 4, n. 6, p. 82-99, 2013. Disponível em <<https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31241/18609>>. Acesso em 18 nov. 2024.

DOMÍNGUEZ, Héctor. Democracia deliberativa em Jürgen Habermas. **Analecta Política**, v. 4, n. 5, jul/dec. 2013.

ENAP. **Afinal, o que é um think tank e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil?** [s/d]. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>>. Acesso em 10 nov. 2024.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Vol. II. 5ª ed. Madrid, Ed. Civitas, 1998

ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. **Transformação Digital no Governo: Diretrizes e Objetivos Estratégicos**. Ministério da Economia, 2018.

FACHIN, Luiz Edson. A promoção da Transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: **Direito Financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 813-836, 2011. P. 824.

FAVERO, Sabrina; STEINMETZ, Wilson Antônio. Direito de informação: dimensão coletiva da liberdade de expressão e democracia. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 16, n. 3, p. 639-655, 2016.

FIGUEIRA, Eduardo. Capital social e o processo de Participação no desenvolvimento local. **Fluxos & Riscos-Revista de Estudos Sociais**, v. 1, n. 2, p. 19-27, 2011.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. Princípio da Publicidade da Administração Pública. **Revista TCE-RS**. Porto Alegre. 2008.

FIGUEREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FIQUEM SABENDO. Histórico da LAI. **WikiLAI**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/historico-da-lai>. Acesso em: 21 out. 2024.

FONTES, Francisco Lucas de Lima et al. Da democracia participativa à desdemocratização no Brasil: instituições de Participação em crise. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, v. 11, n. 5. 2022. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/28534/24774>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional**. 2014. Disponível em <<https://www.jaciara.mt.gov.br/arquivos/anexos/05062013105125.pdf>>. Acesso em 1 dez. 2024.

GARBELINE, Camila. Reflexão crítica sobre Participação social: barreiras e estratégias. **Saberes: Revista Interdisciplinar de Filosofia e Educação**, n. 15, 2017.

GHANEM, Elie. **Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais**: experiências a partir da sociedade civil brasileira. Ashoka : Avina : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª ed. Editora Cortez. 2016.

GOMES, M. Do instituto do ombudsman à construção das ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, R. P. (Org.). **A Ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa/Curitiba: Editora Universitária da UFPB/Editora Universitária da UFPR, 2000.

GOMES, M. V. S. R. A inserção do usuário-cidadão no processo avaliativo dos serviços públicos: análise de efetividade dos Conselhos de Usuários do Governo Federal. **VII Encontro Virtual do CONPEDI**. Direito Administrativo e Gestão Pública II, 2024. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/v38r977z/1e05v92t/MLWOr05Ub5ZRhx30.pdf>. Acesso em: 24 out. 2024.

GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, democracia e Participação política**: os desafios do século XXI. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. p. 82.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2002.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 357-378, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/rap/a/mFj8HXxTXyW9hKvxbhcKwm/>>. Acesso em 18 nov. 2024.

HABERMAS, J. **Consciência moral e Agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. I. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

HANSSON, K.; BELKACEM, K.; EKENBERG, L. Open Government and Democracy. **Social Science Computer Review**, v. 33, p. 540-555, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1177/0894439314560847>.

HAYES, Jeremy. **A Shock To The System**: Journalism, Government and the Freedom of

Information Act 2000. Maio, 2009.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação**. 3ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2023.

HEYWOOD, P. M., & KIRBY, N. **Public Integrity**: from anti-corruption rhetoric to substantive moral ideal. *Etica Publica. Studi su Legalità e Partecipazione*, Volume 1, Páginas 11-32. 2020. Disponível em <<https://www.torrossa.com/en/resources/an/4808038>>. Acesso em 15 ago. 2024.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969.

HOOD, Christopher; HEALD, David. **Transparency: the key to better governance?**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

HOUSTON, Brant. CHAPTER 30 - Freedom of Information Acts: Promises and Realities. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open government**: Collaboration, transparency, and participation in practice. " O'Reilly Media, Inc.", 2010.

IBGE. **Censo 2022**: Taxa de analfabetismo cai de 9,6% para 7,0% em 12 anos, mas desigualdades persistem. Agência de Notícias. 2022. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/40098-censo-2022-taxa-de-analfabetismo-cai-de-9-6-para-7-0-em-12-anos-mas-desigualdades-persistem>>. Acesso em 10 dez. 2024.

KALKMANN, Tiago. A lei de acesso à informação como forma de concretização do direito à verdade na justiça transicional brasileira. **Revista de Direito Brasileira**, v. 23, n. 9, p. 83-111, 2019.

KELSEN, Hans. A essência e o valor da democracia. In: **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes. 1993.

KWOKA, M. FOIA, Inc. LSN: Election Law & Voting Rights (Topic), 2015. Disponível em <<https://doi.org/10.1017/9781108697637.009>>. Acesso em 1 out. 2024.

LARAUX, Nicole. Nas origens da democracia: sobre a Transparência democrática. **Discurso**, n. 11, p. 13-24, 1979.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da advocacy. **Revista Estudos Feministas**, v. 207-221, 2000. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/ref/v08n02/v08n02a15.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2024.

LIMA NETO, Fernando; DURÁN, Paulo Renato Flores. Ouvidorias Públicas e Conselhos de Políticas: Avanços e Desafios na Democratização da Participação Social e nas Relações entre Estado e Sociedade. In: MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs). **Ouvidoria pública brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2016.

LIMONGI, Ricardo et al. Sem pesquisas públicas, sem dados? Proposta de previsão de renda nos municípios brasileiros. **Revista Ibero-Americana de Estratégia (RIAE)**, v. 1, 2023.

LINHARES, Fernando Moura. **O direito de acesso às informações públicas nas democracias**

representativas contemporâneas. 2011.

LONDRES, M. Compreendendo a advocacia social. **Revista de Desenvolvimento Gerencial**, v. 224-245, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/02621711011025768>. Acesso em: 22 nov. 2024.

LOPES, Mariana Tormin Tanos; MEYER, Emilio Peluso Neder; LINHARES, Emanuel Andrade. Pandemia e Erosão da Democracia Constitucional: uma análise dos ataques à Transparência no Brasil. **Direito Público**, 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de Participação. **Revista Lua Nova**, nº70. 2007.

LUENGO, C.; VIEIRA, S.; NUNES, A.; SUGUIHIRO, V. The Role of Compliance System in Monitoring and Controlling Public Administration. **ESG Law Review**, 2023. <https://doi.org/10.37497/esg.v6i1.1578>.

LYRA, R. P. (Org.). **Autônomas x obedientes: a Ouvidoria pública em debate.** Paraíba: Editora Universitária da UFPB, 2004.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **O Direito e sua Ciência: uma Introdução à Epistemologia Jurídica.** 2ª edição. Indaiatuba: Editora Foco. 2021.

MACHADO, Jorge. MARCHEZINE, Joara. **O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e os acertos.** Apresentado no VII Congresso Internacional de Governo, Administração e Políticas Públicas GIGAPP.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do governo representativo.** 1995.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; MACEDO, Larissa de Alencar Pinheiro. Acesso à justiça como enfoque na formação jurídica para as formas consensuais de solução de conflitos. **Revista de Formas Consensuais de Solução de Conflitos**, v. 7, n. 1, p. 93-113, 2021.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A função instrumental da democracia participativa como garantia de efetividade do constitucionalismo social. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 43, n. 1, p. 235–260, 30 set. 2023.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Notas em torno da construção da Administração Pública Consensual e Paritária ante a reeleitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado. In: Denise Bittencourt Freidrich; Giovani da Silva Corralo; Rogério Gesta Leal. (Org.). **Direito administrativo e gestão pública II.** 01ed. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. Notas em torno do valor democrático no novo constitucionalismo latino-americano. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 35, n. 1, p. 205-252, 2015.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro pós-1988. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 43, n. 1, p. 11-33, 2023.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Julgar o passado? Verdade histórica e verdade judicial na ADPF 153. **Revista Jurídica da Ufersa**, v. 2, n. 3, p. 70-86, 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação**

- e Participação popular. 2^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARTINS, Teresa Cristina Monteiro; BERMEJO, Paulo Henrique de Souza. Desafio de ideias para o Governo Aberto: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais–Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 70, 2016.
- MARX, Letícia Oliveira; DA SILVA, Luiz André Prange; PERONDI, Fabiana. Ausência de dados relacionados às hospitalizações por COVID-19 no Brasil. *In: 15º Congresso Internacional da Rede Unida*. 2022.
- MASTROPAOLO, Alfio. Clientelismo. *In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). Dicionário de Política*. 12. ed. Brasília: Editora UnB, 2020.
- MEDEIROS, Carolina Beltrão de et al. Inovação social e empreendedorismo social: Uma análise sob a perspectiva da economia solidária. **Gestão. Org**, v. 15, n. 1, p. 61-72, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41ª Edição. Malheiros Editores. São Paulo, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 16a ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2021.
- MERTON, Robert. Estrutura burocrática e Personalidade. *In: CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. P. 275.
- METCALFE, D. J. The history of government transparency. *In: ALA'I, P.; VAUGHN, R. G. Research Handbook on Transparency*. Massachusetts: EE, 2014. P. 249
- MEZZAROBBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 610-629, 2018.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política**. RBCS, São Paulo, v 18 n°. 2003. P. 131.
- MILANI, C. R. S. O princípio da Participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.
- MIRANDA, Bruna Marques. Administração pública contemporânea: uma análise das inovações democráticas digitais da CGU para Transparência governamental. **Enepcp**, 2023.
- MIRANDA, Marcus Vinicius Vicente Joaquim; GONÇALVES, Jonas Rodrigo; DA COSTA, Danilo. Organização administrativa: a evolução da administração pública e sua modernização

até administração gerencial e o advento do princípio da eficiência. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, v. 11, n. 41, p. 88-107, 2020.

MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. **Revista Brasileira de Direito Público**. v. 11, 2012.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 2, p. 1-10, 2005.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira. **Revista da AGU**, 2014.

MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**. v. 243, p. 13–28, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42538>. Acesso em: 18 ago. 2024.

MORAES, Filomeno. A propósito dos Primeiros 20 Anos da Constituição Federal: democracia, república e reforma política. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORAES, Germana de Oliveira; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. O Aspecto Instrumental do Princípio da Motivação Administrativa. *In*: XIX Congresso Nacional do CONPEDI. **Desafios da Contemporaneidade do Direito: diversidade, complexidade e novas tecnologias**. 1. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v.1, p. 553-577.

MOSCA, Gaetano. **La clase política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MOSER, C. How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, 80. 2001. Disponível em <http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf>.

MOTA JUNIOR, João Francisco da. O Direito a Informacao e o Acesso a Documentos Publicos da Ditadura Militar: A Protecao pela Jurisdicao Constitucional. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 3, n. 2, p. 57-71, 2015.

NASSUNO, M. A administração com foco no usuário-cidadão: realizações no governo federal brasileiro nos últimos 5 anos. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 4, p. p. 61-98, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.335. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/335>. Acesso em: 24 out. 2024.

NEGRO, Antonio Luigi. Paternalismo, Populismo e História Social. **Cadernos AEL**, v. 11, no 20/21, 2004, p. 9-37.

NIKITINA, A. **Social control in the public administration system**: digitalization context. SHS Web of Conferences, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1051/shs-conf/202112801025>. Acesso em: 16 out. 2024.

NÓBREGA, Theresa. O Serviço Público e suas novas crises. **Direito, Processo e Cidadania**. Recife, v.3, n.1, p.13-38, jan/abr., 2024. DOI: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2024.v3n1.p1-12>.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, n. 44, 1998.

OBAMA, Barack. **Remarks by the president to the United Nations General Assembly**. The White House, Office of the Press Secretary, September, v. 23, 2009. p.

OCDE. **Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda**. Paris: OECD Publishing, 2022.

OCDE. **Recommendation of the Council on Open Government**. Paris: OECD Publishing, 2017.

OLAVO, Antônio Vagner Almeida et al. Laboratórios de inovação no setor público em perspectiva comparada: uma análise exploratória entre Brasil e Espanha. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 13, n. 2, p. 89-115, 2022.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. 1.], v. 14, n. 3, 2022. DOI: 10.21118/apgs.v14i3.13300.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A colaboração como um dos princípios de Governo Aberto. **Revista Gestão & Conexões**, v. 13, n. 1, p. 28-51, 2024.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A Participação cidadã como um dos princípios de Governo Aberto. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e84867, 2023.

OLIVEIRA, Edson Marques. Empreendedorismo social no Brasil: atual configuração, perspectivas e desafios—notas introdutórias. **Revista da FAE**, v. 7, n. 2, 2004.

OLIVEIRA, I. Boaventura and Education. **Dordrecht: Sense Publishers**, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-94-6300-998-0>. Acesso em: 17 out. 2024.

OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida de; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Declaration**. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>. Acesso em 15 abr. 2024.

Open Knowledge Brasil (OKBR). **Cominutas**. Disponível em: <<https://minutas.ok.org.br/>>. Acesso em: 21 out. 2024.

Open Knowledge Brasil (OKBR). **Eixos de atuação - Open Knowledge Brasil**. Disponível em: <<https://ok.org.br/eixos-de-atuacao/>>. Acesso em: 21 out. 2024.

Open Knowledge Brasil (OKBR). **Relatório Anual da Open Knowledge Brasil de 2019**. Disponível em: <<https://www.ok.org.br/wp-content/uploads/2020/12/relatorio-2019.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2024.

Open Knowledge Brasil (OKBR). **Relatório Anual da Open Knowledge Brasil de 2023**.

Disponível em: <https://ok.org.br/wp-content/uploads/2024/04/relatoriodeatividades_2023.pdf>. Acesso em: 21 out. 2024.

ORLANDO, Ricardo Augusto. **Sentidos de um país sem censura**: enquadramentos na cobertura da não realização da pesquisa censitária de 2020/2021 no Brasil. *In*: Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. 2022.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público Brasília**. out/dez 2011.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História (São Paulo)**, v. 28, p. 775-796, 2009. Online.

PALIHOVICI, L. Legal and institutional aspects that determine the dialog between public authorities and civil society organizations in the Republic of Moldova. **Administrarea Publica**, 2022. DOI: [https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1\(113\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.1(113).02).

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Responsividade democrática na democracia brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 67, p. 85-110, 2016.

PEREGO, Fúlvia Leticia et al. Governança Pública: uma nova relação entre o Estado e a Sociedade. **Colloquium Socialis**. ISSN: 2526-7035. 2022.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

PEREIRA, M.; CARVALHO, E. Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política**, n. 73, p. 45-58, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452008000100002>. Acesso em: 17 out. 2024.

PERLATTO, Fernando. As disputas políticas e a constituinte brasileira de 1987-1988: projetos, sonhos e utopias. **Ler História**, n. 75, p. 89-109, 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança?. **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013. P. 2.

PINHO, J. D. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINTO, Marcos José. A condenação do Brasil no caso da Guerrilha do Araguaia pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Jus Navigandi**, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21291/a-condenacao-do-brasil-no-caso-da-guerrilha-do-araguaia-pela-corte-interamericana-de-direitos-humanos>. Acesso em: 21 out. 2024.

PINTO, Nelson Guilherme Machado. **Modelos de administração pública no contexto brasileiro**. 1. ed. – Santa Maria, RS: UFSM. 2024.

PONTES, Sandra Soares de. **Conselhos de Políticas Públicas: contribuindo para a construção da democracia no Brasil**. Ministério Público do Maranhão. 2005.

POPPER, Karl R. **The Open Society and Its Enemies**. Princeton: Princeton University Press,

1945.

PRATA, Nilson Vidal. Informação e democracia deliberativa: a dimensão informacional do processo de elaboração participativa das leis. **ECI/UFGM, BH**, 2007.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina. **Metodologia da Pesquisa em Direito**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

RANERUP, A.; HENRIKSEN, H. Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. **Social Science Computer Review**, v. 40, p. 445-461, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0894439320980434>. Acesso em: 16 out. 2024.

RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal?. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 45-54, 2018. Disponível em <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5261>>. Acesso em 18 nov. 2024.

RICHE, Cristina Ayoub. O papel das ouvidorias no contexto da crise democrática. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidorias**. Ano 7. Nº 6. 2023.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria como instrumento de humanização no serviço público. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidorias**. Ano 6. Nº 5. 2022.

RICHE, Cristina Ayoub. Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 7, n. 12, p. 180–182, 2010. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/139055>>. Acesso em: 25 out. 2024.

RICHE, Cristina Ayoub. **Ouvidoria, caminho para a civilidade e o diálogo**. Organicom, São Paulo, Brasil, v. 7, n. 12, p. 180–182, 2010.

ROBERTS, A. **Blacked out: Government secrecy in the information age**. Cambridge University Press, 2006.

ROBERTSON, S.; BERTOT, J.; NAHON, K. Introduction to Open Government and Participation Minitrack. **46th Hawaii International Conference on System Sciences**, 1859-1859. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2013.350>. 2013.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de Participação social: avanços e desafios. **VAZ, Flavio Tonelli; MUSSE, Juliano Sander; SANTOS, Rodolfo Fonseca dos.(Orgs.)**, v. 20, 2008.

RODRIGUES, Georgete Medleg; HOTT, Daniela Francescutti Martins. Sigilo e segredo na administração pública brasileira: a divulgação do dossiê sobre FHC ou o desvelamento do oportunismo dos governos em relação ao acesso aos documentos públicos. In: **XV Congresso Brasileiro de Arquivologia**. 2008.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; GRUBBA, Leilane Serratine. **Pesquisa Jurídica Aplicada**. Florianópolis: Habitus Editora, 2023.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de Transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cad. EBAPE.BR**, v. 18, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun.

2020.

RODRIGUES, Lilian Segnini. Instituições participativas em crise: uma análise da democracia brasileira pós a vigência do decreto nº 9.759/2019. In: **I Seminário Discente de Ciência Política Da Ufpr (Sdcp)**, 2020. Disponível em: <[Link do Artigo.](#)> . Acesso em: 16 nov. 2024.

RODRIGUES, Luis Carlos Freitas; CASTRO, Fábio Fonseca de. Democracia deliberativa, Participação e desigualdade no Brasil. Notas sobre um debate. **Papers do NAEA**, v. 1, n. 2, 2019.

RODRÍGUEZ, J. Elusive Demodiversity in Bolivia: Between Representation, Participation, and Self-Government. In: ALEXANDER, Gerard (Ed.). **New Institutions for Participatory Democracy in Latin America**. Disponível em: https://doi.org/10.1057/9781137270580_9. Acesso em: 17 out. 2024.

ROSENN, Keith S. **O Jeito na Cultura Jurídica Brasileira**. Rio de Janeiro: 1998.

RUESCH, M.; BASEDOW, S.; KORTE, J. **From E to O** - Towards Open Participation as a Guiding Principle of Open Government. 2012, p. 254-263. https://doi.org/10.1007/978-3-642-32701-8_22.

SALLA, S. O impacto das aplicações de inteligência artificial na transparência dos relatórios financeiros. **RIMAK International Journal of Humanities and Social Sciences**, v. 29, 2024. Disponível em: <<https://doi.org/10.47832/2717-8293.29.24>>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SAMPAIO, Diogo. **Os conselhos de políticas públicas** – Cotidiano de Organização e funcionamento do Conselho: papel, atribuições e requisitos. Curso de Formação de Santos: O papel do Controle Social. 2022. Disponível em https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/curso_de_formacao_modulo_iii_-_o_papel_do_controle_social_atribuicoes.pdf.

Acesso em: 22 out. 2024.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Do conceito de Governo Aberto às suas relações com a e-democracia. In: CANABARRO, Marcelo Soares Pimenta Diego Rafael. **Governança Digital**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 12, 2014.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de Pesquisa**. 5ª ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: IPEA e ENAP. 2020.

SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração Pública Eletrônica**: o caminho para a implantação dos serviços públicos 4.0. Editora Thoth. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2009. p. 678-678.

SANTOS, Moacir José dos; CARNIELLO, Monica Franchi; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. Comunicação digital na gestão pública dos municípios da RMVP: acesso à

informação, Transparência e mecanismos de Participação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 1, n. 1, p. 167-184, 2013. Disponível em <<https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3654/2265>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SANYAL, P.; RAO, V. **Oral democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781139095716>. Acesso em: 16 nov. 2024.

SARAIVA, Flávia Carvalho Mendes. O patrimonialismo e seus reflexos na administração pública brasileira. **Revista Controle Fortaleza**, v. 17, n. 2p, 15. 2019.

SARLET, Gabrielle Bezerra Sales; MOLINARO, Carlos Alberto. Notas sobre Arquitetura Informacional em face dos Dez Anos de Vigência da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Cenário Brasileiro. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 24, n. 2, 2023.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à Participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí/SC, v. 23, n. 2, p. 417–465, 2018.

SARMENTO, Daniel. Art. 5º, IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 16, p. 1-39, maio-ago. 2007.

SAYAGO, D. A. V. **A invenção burocrática da Participação**: discursos e práticas no Ceará. Tese (Doutorado), Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

SCHEPPELE, Kim Lane. Constitutional coups and judicial review: How transnational institutions can strengthen peak courts at times of crisis. **Journal of Transnational Law and Contemporary Problems**. 51-117, 2014.

SCHIER, Adriana Ricardo da Costa; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos dos usuários de serviços públicos: uma análise da Lei nº 13.460/17 e de seus preceitos. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 58, p. 113-130, mai/ago. 2019.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa M. **Dicionário da República**: 51 textos críticos. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.

SHOVKUN, Y. The subject composition of control over compliance by public servants with the legal restrictions established for them. **Analytical and Comparative Jurisprudence**, 2023. Disponível em <<https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.04.49>>. Acesso em 10 jul. 2024.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 1, n. 1, maio 1999.

SILVA, Fabiano Couto Corrêa da; SILVEIRA, Lúcia da. O ecossistema da Ciência Aberta. **Transinformação**, v. 31, p. e190001, 2019.

SILVA, Luiz Henrique Vieira da; BENEDICTO, Samuel Carvalho de; MASTRODI NETO, Josué. Aproximações entre a qualidade da democracia e o Desenvolvimento Sustentável. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 58, 2021.

SILVA, Maria De Fátima da; MOURA, Laysce Rocha de; JUNQUEIRA, Luciano Prates. As interfaces entre empreendedorismo social, negócios sociais e redes sociais no campo social. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 42, p. 121-130, 2015.

SILVA, Patrícia Nascimento. **Recuperação de dados abertos para inovação cívica e ciência cidadã**: uma análise do novo portal brasileiro. 2024.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. Artigo 5º, Inciso XXXIII. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SIMOES, Gabriel Lima; SIMOES, Janaina Machado. Reflexões sobre o conceito de Participação social no contexto brasileiro. **VII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. UFMA, v. 25, 2015.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2002. Disponível em < <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>.

SOUZA, Marcelo Serrano; JACINTHO, Jussara Maria Moreno. O acesso à informação como pressuposto da cidadania no estado democrático de direito. **Constituição e democracia I. Org. CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF**. Coord. Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

SOUZA, Nadialice Francischini de; MAIA, Marcela; GOMES, Zulene Barbosa. Impacto jurídico e econômico do descumprimento da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Ministério Público Militar**, v. 51, n. 42, p. 389-408, 2024.

SOUZA, Sânzia Maria de. **A representação política e a prática do orçamento participativo: uma análise psicossociológica**. 2004. 287 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco – Centro de Filosofia e Ciências Humanas.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O Acesso à Informação na Legislação Brasileira. **Rev. SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 33, p. 161-181, abr. 2012.

STRUECKER, Denise Regina; HOFFMANN, Micheline Gaia. Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. **REGE-Revista de Gestão**, v. 24, n. 4, p. 371-380, 2017.

SWARTZ, Aaron. Chapter 25 - When Is Transparency Useful?. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open government**: Collaboration, transparency, and participation in practice. " O'Reilly Media, Inc.", 2010.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da Transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro. Out./Dez. 2002.

TAVARES, André Ramos. Art. 5o, XXXIII – 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2018..

TAVARES, Luis Eduardo; PEREIRA, N. A Transparência Pública na Era Digital. **Anais do V Simpósio Nacional da ABCiber**, UFSC. Disponível em <<http://issuu.com/lucaspretti/docs/atransparenciapublicanaeradigital/1>>. Acesso em 5 out. 2024.

TEIXEIRA, Thiago Guain. Novos mecanismos participativos e a digitalização da Gestão Pública: uma análise do acesso às políticas de Governo Aberto na cidade de São Paulo. **Enepcp**, 2023.

TELES, J. A. A abertura dos arquivos da ditadura militar e a luta dos familiares de mortos e desaparecidos políticos no Brasil. **Revista Diversitas**, São Paulo. 2006.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. **Collaboration Processes**: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, v. 66, p. 20-32, 2006.

TONURIST, P.; KATTEL, R.; LEMBER, V. Discovering Innovation Labs in the Public Sector. **Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics**, n. 61, 2015.

Transparência Brasil. **Atendimento via LAI Avança, mas ainda é desafio para Defensorias**. 2023. Disponível em < <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/reavaliatransparnciapassivadasdefensorias.pdf>>. Acesso em 15 set. 2024.

Transparência Brasil. **GT4 - Contribuições para o aprimoramento da LAI**. 2024. Disponível em <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/gt4contribuiesparaoaprimoramentodalai.pdf>>. Acesso em 10 set. 2024.

Transparência Brasil. **Recomendações à CGU para fortalecimento da Transparência (2023-2026)**. 2023. Disponível em https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sugestoes_reuniaocgu.pdf. Acesso em 10 set. 2024.

TRAVASSOS, Ronaldo dos Santos et al. Participação popular ou Participação social: qual é a diferença?. **Curso de Aperfeiçoamento em Educação Popular em Saúde**. FIOCRUZ [s/d].

VALLA, Victor Vincent. Sobre Participação popular: uma questão de perspectiva. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 14, p. S07-S18, 1998.

VAZ, José Carlos. A delicada disputa pelas cabeças na evolução do serviço público no Brasil pós-redemocratização. **Cadernos Enap**, v. 1, p. 37-44, 2006.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade**. 2019.

VIEIRA, Mónica Brito; SILVA, Filipe Carreira da. Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. 151-194, 2013.

VIEIRA, Vânia Lúcia Ribeiro. **A Lei de Acesso à Informação**. 9ª Edição do Bibliotemas. Local: Sala de Conferências do STJ. Data: 4/5/2012. Disponível em <

<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/46754/Texto.pdf>>. Acesso em 10 out. 2024.

VIOL, Dalila Martins. **Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil**. Almedina Brasil, 2021.

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade**. Vol. 1. Brasília: Editora UnB. 1994.

WEBER, MAX. **Economia e Sociedade**. Vol. 2. Brasília: Editora UnB. 1999.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. **Transparência e accountability nas instituições públicas: análise da convergência desses princípios**. 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

Referências dos Requerimentos de Acesso à Informação:

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). **Requerimento FALA.BR nº 21210.005546/2024-37**. Brasília, DF: MAPA. Jul. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCID). **Requerimento FALA.BR nº 80002.001801/2024-97**. Brasília, DF: MCID. Jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações (MCTI). **Requerimento FALA.BR nº 01217.005879/2024-99**. Brasília, DF: MCTI. Jul. 2024.

BRASIL.MCOM - Ministério das Comunicações. **Requerimento FALA.BR nº 53125.000934/2024-87**. Brasília, DF: MCOM. Jul. 2024.

BRASIL.MinC - Ministério da Cultura. **Requerimento FALA.BR nº 01400.001332/2024-47**. Brasília, DF: MinC. Jul. 2024.

BRASIL.MD – Ministério da Defesa. **Requerimento FALA.BR nº 60110.001635/2024-94**. Brasília, DF: MD. Jul. 2024.

BRASIL.MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Requerimento FALA.BR nº 54800.000358/2024-21**. Brasília, DF: MDA. Jul. 2024.

BRASIL.MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Requerimento FALA.BR nº 52016.001333/2024-66**. Brasília, DF: MDIC. Jul. 2024.

BRASIL.MDS - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Requerimento FALA.BR nº 71003.037154/2024-51**. Brasília, DF: MDS. Jul. 2024.

BRASIL.MDHC - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Requerimento FALA.BR nº 00105.002796/2024-42**. Brasília, DF: MDHC. Jul. 2024.

BRASIL.MEC – Ministério da Educação. **Requerimento FALA.BR nº 23546.056687/2024-51**. Brasília, DF: MEC. Jul. 2024.

BRASIL.MEMP – Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Requerimento FALA.BR nº 16100.000426/2024-51**. Brasília, DF: MEMP. Jul.

2024.

BRASIL.MESP - Ministério do Esporte. **Requerimento FALA.BR nº 58000.000462/2024-92.** Brasília, DF: MESP. Jul. 2024.

BRASIL.MF - Ministério da Fazenda. **Requerimento FALA.BR nº 18800.142427/2024-18.** Brasília, DF: MF. Jul. 2024.

BRASIL.MGI - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Requerimento FALA.BR nº 18002.005442/2024-73.** Brasília, DF:MGI. Jul. 2024.

BRASIL.MIR - Ministério da Igualdade Racial. **Requerimento FALA.BR nº 21291.000377/2024-96.** Brasília, DF:MIR. Jul. 2024.

BRASIL.MIDR - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Requerimento FALA.BR nº 59009.000963/2024-51.** Brasília, DF:MIDR. Jul. 2024.

BRASIL.MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Requerimento FALA.BR nº 08198.024263/2024-31.** Brasília, DF: MJSP. Jul. 2024.

BRASIL.MMA – Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Requerimento FALA.BR nº 02303.010327/2024-96.** Brasília, DF: MMA. Data: Jul. 2024.

BRASIL.MME – Ministério de Minas e Energia. **Requerimento FALA.BR nº 48003.004783/2024-82.** Brasília, DF: MME. Jul. 2024.

BRASIL.MM - Ministério das Mulheres. **Requerimento FALA.BR nº 21260.000431/2024-61.** Brasília, DF: MM. Jul. 2024.

BRASIL.MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura. **Requerimento FALA.BR nº 00380.001251/2024-60.** Brasília, DF: MPA. Jul. 2024.

BRASIL.MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento. **Requerimento FALA.BR nº 03002.000713/2024-27.** Brasília, DF: MPO. Jul. 2024.

BRASIL.MPOR - Ministério de Portos e Aeroportos. **Requerimento FALA.BR nº 55001.000598/2024-02.** Brasília, DF: MPOR. Jul. 2024.

BRASIL.MPI - Ministério dos Povos Indígenas. **Requerimento FALA.BR nº 15001.000288/2024-65.** Brasília, DF: MPI. Jul. 2024.

BRASIL.MPS - Ministério da Previdência Social. **Requerimento FALA.BR nº 10128.006573/2024-40.** Brasília, DF:MPS. jul. 2024.

BRASIL.MRE – Ministério das Relações Exteriores. **Requerimento FALA.BR nº 09002.001392/2024-64.** Brasília, DF:MRE. Jul. 2024.

BRASIL.MS – Ministério da Saúde. **Requerimento FALA.BR nº 25072.033630/2024-23.** Brasília, DF: MS. Jul. 2024.

BRASIL.MTE - Ministério do Trabalho e Emprego. **Requerimento FALA.BR nº 19955.032323/2024-97.** Brasília, DF: MTE. Jul. 2024.

BRASIL. MT - Ministério dos Transportes. **Requerimento FALA.BR nº 50001.042936/2024-51**. Brasília, DF: MT. Jul. 2024.

BRASIL. MTur - Ministério do Turismo. **Requerimento FALA.BR nº 72020.001418/2024-92**. Brasília, DF: MTur. Jul. 2024.

BRASIL. SECOM - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Requerimento FALA.BR nº 00137.004358/2024-41**. Brasília, DF: SECOM. Jul. 2024.

BRASIL. SGPR – Secretaria-Geral da Presidência da República. **Requerimento FALA.BR nº 00137.004359/2024-96**. Brasília, DF: SGPR. Jul. 2024.

BRASIL. SRI – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Requerimento FALA.BR nº 00137.004360/2024-11**. Brasília, DF: SRI. Jul. 2024.

BRASIL. AGU – Advocacia-Geral da União. **Requerimento FALA.BR nº 01015.001605/2024-05**. Brasília, DF: AGU. Jul. 2024.

BRASIL. CC-PR – Casa Civil da Presidência da República. **Requerimento FALA.BR nº 00137.004361/2024-65**. Brasília, DF: CC-PR. jul. 2024.

BRASIL. CGU – Controladoria-Geral da União. **Requerimento FALA.BR nº 00106.007196/2024-61**. Brasília, DF: CGU. jul. 2024.

BRASIL. GSI-PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Requerimento FALA.BR nº 00137.004362/2024-18**. Brasília, DF: GSI. jul. 2024.

APÊNDICE A – REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO 1
REQUERIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Ilustríssimo (a) Senhor (a) Ouvidor (a),

CONSIDERANDO o artigo 5o, inciso XXXIII, da Constituição Federal do Brasil, em conjunto com a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informações Públicas).

CONSIDERANDO o princípio da eficiência e da economia processual, compilo em um só requerimento todas as questões, para distribuição interna dos setores responsáveis pela resposta.

Eu, **MARCOS VINICIUS DE SOUSA ROCHA GOMES**, devidamente identificado na plataforma do FALA.BR, requeiro as seguintes informações, de 2011 até a atualidade:

1. O órgão/entidade realiza Transparência ativa dos processos administrativos?
 - a. Se sim, qual o procedimento para consulta externa aos processos?
 - b. Se sim, o órgão adota algum procedimento para mitigar eventuais exposições de dados pessoais?
2. O órgão/entidade já realizou consultas ou audiências públicas ou outros meios de Participação dos administrados nas decisões de alto impacto social?
 - a. Se sim, por favor, fornecer uma listagem (contendo data, quantidade de participantes e temáticas) das consultas/audiências já realizadas.
 - b. Se sim, como foi divulgada a consulta/audiência para a sociedade participar?
3. O órgão/entidade possui conselho de usuários?
 - a. Se sim, há quantos conselhos e quantos conselheiros? E quantas enquetes?
 - b. Se sim, o conselho de usuários ou outro órgão colegiado de Participação social foi consultado quanto à indicação do ouvidor?
4. O órgão/entidade possui controlador de dados pessoais? Se sim, quais meios para contato?
5. O órgão/entidade já realizou algum treinamento para o conjunto dos servidores ou produziu algum material acerca de proteção dos dados pessoais? Se sim, quais foram os resultados?
6. O órgão/entidade já realizou treinamento com o conjunto dos servidores sobre acesso à informação? Se sim, quais foram os resultados?
7. O órgão/entidade já instaurou procedimento administrativo para averiguar eventuais responsabilizações pela recusa ou retardamento de fornecimento de informação?

Solicito que as informações sejam fornecidas em formato digital, a serem remetidos para o meu endereço eletrônico: viniciusgomes@ufc.br.

Termos em que,
pede e espera deferimento.

Caucaia, 12 de junho de 2024

Marcos Vinicius de Sousa Rocha Gomes
Mestrando em Direito Constitucional/PPGD-UFC

APÊNDICE B – REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO 2

Ao XXX.

Vinculado ao Ministério/Órgão: XXX.

Ref.: **Informações sobre a atuação do conselho**

Prezados(as) Senhores(as),

Eu, **MARCOS VINÍCIUS DE SOUSA ROCHA GOMES**, viniciusgomes@ufc.br, discente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, atualmente desenvolvendo a pesquisa intitulada **O GOVERNO ABERTO E A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O ACESSO À INFORMAÇÃO SOB O PRISMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIO-POLÍTICA NO CONTEXTO BRASILEIRO**, venho por meio deste solicitar o acesso a informações específicas que são necessários para a fundamentação e o desenvolvimento da minha pesquisa acadêmica.

Meu estudo visa analisar a relação entre o acesso à informação/Transparência Pública e a Participação social. Especificamente, busco mensurar como o fornecimento de informações para o conselho gestor influencia a Participação da sociedade civil nos processos decisórios e na governança pública.

INFORMAÇÕES BÁSICAS:

1. O Conselho tem caráter consultivo, deliberativo, formativo, fiscalizador ou mobilizador?
2. Qual a proporção de Participação da sociedade civil no Conselho?
3. A presidência é exercida pela Sociedade Civil ou pelo Governo?
4. O Conselho tem site, e-mail e meios de comunicação próprios? Se sim, quais?

DESCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS:

5. Relatórios anuais de atividades do Conselho, nos últimos 5 anos, relativo às iniciativas de Transparência (publicidade e acesso à informação) e mecanismos de Participação social.
6. Documentos e atas de reuniões que abordem a temática da Transparência Pública¹⁶ e Participação social, com ênfase em decisões que resultaram de contribuições da sociedade civil.
7. Dados estatísticos sobre a Participação da sociedade civil nas decisões e processos conduzidos pelo conselho, incluindo o número de participantes, frequência das participações e tipos de contribuições recebidas.
8. Informações sobre mecanismos e canais utilizados pelo conselho para promover a Transparência e a Participação cidadã, como consultas públicas, audiências, plataformas digitais, entre outros.
9. Exemplos de casos ou iniciativas onde a Participação social e a Transparência influenciaram de forma significativa as decisões do conselho e do órgão/ministério vinculado, se houver, uma

¹⁶ Quando se fala em Transparência Pública, abarca-se o acesso à informação e a publicidade pública para auxiliar na tomada de decisão, para educação cidadã e para prestação de contas.

análise do impacto dessas decisões.

10. Avaliações ou pesquisas internas realizadas pelo conselho que abordem a eficácia dos mecanismos de Transparência e Participação social implementados.

PERGUNTAS OBJETIVAS:

11. Quantas consultas públicas foram realizadas pelo nos últimos 5 anos?

12. Quantas pessoas participaram das consultas públicas mencionadas acima?

13. Qual foi a frequência de reuniões abertas à Participação pública nos últimos 5 anos?

14. Quais canais digitais foram utilizados para promover a Transparência e a Participação cidadã?

15. Quantas propostas ou sugestões da sociedade civil foram efetivamente incorporadas nas decisões do conselho e do ministério/órgão nos últimos 5 anos?

16. O Ministério/Órgão a qual o Conselho está vinculado fornece relatórios, documentos, informações e dados com antecedência para que o Conselho opine de forma qualificada e informada?

PERGUNTAS SUBJETIVAS (Se possível, encaminhar também para os conselheiros da sociedade civil responderem):

17. Como a sociedade civil do conselho avalia a eficácia das iniciativas de Transparência implementadas nos últimos 5 anos?

18. Em que medida a Participação da sociedade civil influenciou as decisões tomadas pelo conselho?

19. Quais foram os principais desafios enfrentados pelo conselho na promoção da Transparência e da Participação social?

20. Como o conselho percebe a relação entre a Transparência Pública e a qualidade da Participação cidadã?

21. Quais são as melhores práticas adotadas pelo conselho para garantir uma Participação social efetiva e influente?

Agradeço antecipadamente pela atenção e colaboração. Coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se façam necessários.

Fortaleza, 3 de agosto de 2024.

Atenciosamente,

MARCOS VINÍCIUS DE SOUSA ROCHA GOMES

Mestrando em Direito Constitucional pelo PPGD-UFC. Especialista em Gestão e Direito Educacional pelo Instituto Souza. Bacharel em Direito pela UFC. Bacharel em Ciência Política pela UNINTER.

APÊNDICE C – PERFIL E MEIOS DE COMUNICAÇÃO DOS CONSELHOS

Tabela 12 - Perfil dos Conselhos e Meios de Comunicação

Conselho	Caráter	Proporção	Meios de Comunicação	Presidência/Coordenação
Conselho Nacional dos Direitos Humanos	Consultivo e Fiscalizador	50%	Site: Participa + Brasil ; Instagram: Instagram ; E-mail: cndh@mdh.gov.br .	Alternância
Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Consultivo e Deliberativa	50%	Site: Plataforma + Brasil ; Instagram: Instagram ; E-mail: cn.lgbtqia@mdh.gov.br .	Alternância
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Deliberativo	50%	Site: Plataforma + Brasil ; Youtube: Youtube ; Instagram: @conandanarede ; E-mail: conanda@mdh.gov.br ;	Alternância
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Deliberativo e Fiscalizador	50%	Site: Participa + Brasil ; Instagram: Instagram ; Facebook: Facebook ; Youtube: Youtube ; E-mail: cndpi@mdh.gov.br .	Alternância
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Consultivo e Deliberativo	50%	Site: Participa + Brasil ; Instagram: Instagram ; Facebook: Facebook ; YouTube: Youtube ; E-mail: conade@mdh.gov.br .	Alternância
Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	Deliberativo	12/23	E-mail cncpt@mdh.gov.br ; Site: Participa + Brasil ;	Executivo Federal
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Consultivo	50%	Site: Participa + Brasil ; E-mail: conatrae@mdh.gov.br .	Executivo Federal
Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Públicos	Deliberativo	2/7	Site: Participa + Brasil ; E-mail: cg.cemdp@mdh.gov.br .	Livre designação
Conselho de Participação Social	Consultivo	68/74	Site: Site .	Executivo Federal
Comissão de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	Consultiva	50%	Site: Site ; E-mail: comissaonacional.ods@presidencia.gov.br	Executivo Federal
Conselho Nacional de Fomento e Colaboração	Consultivo	50%	Site: Site ; Site ; E-mail: confoco@presidencia.gov.br ; Instagram: @confoconacionaloficial .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Consultivo	2/3	Site: Site ; E-mail: seconsea@presidencia.gov.br .	Sociedade Civil
Conselho Nacional de Juventude	Consultivo	2/3	Site: Site ; Site ; Instagram: @CONJUVEBR	Alternância
Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Consultivo	50%	E-mail: cnapo@presidencia.gov.br ; Site: Site ; Site .	Não há presidência
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	Consultivo	28%	Site: Site	Executivo Federal

Conselho	Caráter	Proporção	Meios de Comunicação	Presidência/Coordenação
Comitê Nacional para os Refugiados	Deliberativo	1/7	Site: Site	Executivo Federal
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Deliberativo	50%	Site: Site ; E-mail: conad@mj.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Consultivo, Deliberativo, Fiscalizador e Formativo	7/23	Site: Site ; Email: cnpcp@mj.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Imigração	deliberativo, normativo e consultivo	7/15	E-mail: conselho.imigracao@mj.gov.br ; Site: Site .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade	Consultivo e Formativo	13/23	Site: Site ; E-mail: cnpd@anpd.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Meio Ambiente	Consultivo e Deliberativo	20,56%	E-mail: conama@mma.gov.br ; Site: Site .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Mudança do Clima	Deliberativo, Consultivo e Propositivo	Indefinido	Site: Site ; E-mail: cim@mma.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	Consultivo	29/48	E-mail: cnpct@mma.gov.br ; Site: Site .	Sociedade Civil
Conselho Nacional de Educação	Consultiva, Deliberativa e Normativa	22/24	Site: Site ; E-mail: cnese@mec.gov.br .	Sociedade Civil
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Consultivo e Deliberativo	25/48	Site: Site ; Email: cnrh@mdr.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Consultivo	2/22	-	Executivo Federal
Conselho Nacional de Política indigenista	Consultivo	50%	E-mail: cnpi@povosindigenas.gov.br .	Alternância
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social e Sustentável	Consultivo e Mobilizador	100%	Site: Site ; Site: Site ; E-mail: se_cdess@presidencia.gov.br ;	Executivo Federal
Conselho Nacional do Turismo	Consultivo	53/89	E-mail: conselho.nacional@turismo.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional do Trabalho	Consultivo	24/36	Site: Site ; E-mail: cnt.trabalho@trabalho.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Economia Solidária	Consultivo e Propositivo	37/56	E-mail: cnese@trabalho.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional do Esporte	Consultivo, Deliberativo e Normativo	12/22	Site: Site ; E-mail: cne@esporte.gov.br ,	Executivo Federal
Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	Consultivo	30/41	Site: Site ; E-mail: conselho.transparencia@cgu.gov.br .	Executivo Federal

Conselho	Caráter	Proporção	Meios de Comunicação	Presidência/Coordenação
Conselho Nacional de Política Agrícola	Consultiva	8/*	Site: Site ; E-mail: ogac@agro.gov.br ;	Executivo Federal
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Consultivo e Mobilizador	50%	E-mail: cct@mcti.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Política Cultural	Consultivo	50%	Site: http://cnpccultura.gov.br/ .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Consultivo	50%	Site: Site ; E-mail: cnpir@igualdadecial.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Agricultura e Pesca	Consultivo	32/61	Site: Site ; E-mail: conape@mpa.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Previdência Social	Deliberativo	9/15	Site: Site ; E-mail: cnps@previdencia.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Saúde	Deliberativo	75%	Site: Site ; E-mail: cns@saude.gov.br .	Alternância
Conselho das Cidades	Consultivo e Deliberativo	49/86	Site: Site ; Site ; Site ; E-mail: conselho@cidades.gov.br ; Whatsapp: (61) 99121-6829.	Executivo Federal
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Consultivo e Deliberativo	25/41	Site: Site .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Política Energética	Consultivo e Deliberativo	4/23	E-mail: cnpe@mme.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Deliberativo e Propositivo	53%	Site: Site ; E-mail: condraf@mda.gov.br .	Executivo Federal
Conselho Nacional de Assistência Social	Deliberativo	50%	Sites: Site ; Site .	Eleição
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Deliberativo	50%	Site: Site ; E-mail: cndi@mdic.gov.br .	Executivo Federal

APÊNDICE D – CONSELHOS E PRERROGATIVAS

Tabela 13 - Prerrogativas Informativas dos Conselhos Gestores

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
Conselho Nacional dos Direitos Humanos	Lei 12.986/2014, art. 4º O CNDH é o órgão incumbido de velar pelo efetivo respeito aos direitos humanos por parte dos poderes públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares, competindo-lhe:	Art. 5º Para a realização de procedimentos apuratórios de situações ou condutas contrárias aos direitos humanos, o CNDH goza das seguintes prerrogativas: [...] II - requisitar informações , documentos e provas necessárias às suas atividades;	Silente	Art. 13. O exercício da função de conselheiro do CNDH não será remunerado a qualquer título, constituindo serviço de relevante interesse público .
Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+	Decreto nº 11.471/2023, Art. 1º, Parágrafo único. O CNLGBTQIA+, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, tem por finalidade colaborar na formulação e no estabelecimento de ações, de diretrizes e de medidas governamentais referentes às pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, queers, intersexos, assexuais e outras - LGBTQIA+.	Art. 7º São atribuições do Presidente do CNLGBTQIA+: [...] II - solicitar a elaboração de estudos, de informações, de documentos técnicos e de posicionamento sobre temas afetos ao Conselho;	Art. 9º As deliberações do Conselho serão publicadas no Diário Oficial da União ou em Boletim de Serviço e divulgadas no sítio eletrônico do Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania.	Art. 16. A Participação no CNLGBTQIA+ será considerada prestação de serviço público relevante , não remunerada.
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Regimento Interno, Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA é órgão colegiado de caráter deliberativo e controlador das ações de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, integrante da estrutura básica da Secretaria Especial dos Direitos	Art. 12. X – requisitar aos órgãos da administração pública e entidades privadas, informações, estudos ou pareceres sobre matérias de interesse do Conselho; e	Art. 24, Parágrafo único. Os resumos das Atas das assembleias do Plenário do CONANDA, depois de aprovados pela própria assembleia, serão publicados no Diário Oficial da União , no prazo de quinze dias,	Lei 8.242/91, Art. 4. Parágrafo único. As funções dos membros do Conanda não são remuneradas e seu exercício é considerado serviço público relevante .

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	Humanos da Presidência da República.		e arquivados na Secretaria Executiva.	
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Decreto 11.483/2023, art. 1º, Parágrafo único. O CNDPI é órgão de caráter deliberativo, integrante da estrutura organizacional da Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com a finalidade de elaborar as diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional da Pessoa Idosa, observadas as diretrizes estabelecidas na <u>Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003</u> , e de acompanhar e avaliar a sua execução.	Art. 8º São atribuições do Presidente do CNDPI: [...] II - solicitar a elaboração de estudos ou a prestação de informações para subsidiar a tomada de decisão sobre temas de relevante interesse público para a pessoa idosa;	Silente.	Art. 10. A Participação no CNDPI será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Decreto 10.177/19, Art. 1º. Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão superior de caráter paritário, consultivo e de deliberação colegiada sobre as políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, instituído no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.	Silente	Silente	Art. 13. A Participação no Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	Decreto 12.847/13, Art. 6º Fica instituído no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT, com a função de prevenir e combater a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, mediante o exercício das seguintes atribuições, entre outras:	Silente	Silente	Art. 7, § 6º A Participação no CNPCT será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Decreto 9.887/19, Art. 2º A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo é órgão colegiado de consulta, assessoramento, estudo e colaboração, vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, à qual compete:	Silente	Silente	Art. 9º A Participação na Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo e no seu Grupo-Executivo de Trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Públicos	Lei 9.140/95, Art. 4º Fica criada Comissão Especial que, face às circunstâncias descritas no art. 1º desta Lei, assim como diante da situação política nacional compreendida no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, tem as seguintes atribuições:	Art. 9º Para os fins previstos nos arts. 4º e 7º, a Comissão Especial poderá solicitar: I - documentos de qualquer órgão público; [...] IV - a intermediação do Ministério das Relações Exteriores para a obtenção de informações junto a governos e a entidades estrangeiras.	Silente	Silente
Conselho de Participação Social	Decreto 11.406/23, Art. 2º. O Conselho é instância destinada à oitiva da sociedade civil para:	Silente	Silente	Art. 11. A Participação no Conselho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Comissão de Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	Decreto nº 11.704/23, Art. 1º. Fica instituída a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, colegiado paritário, de natureza consultiva, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a finalidade de:	Silente	Silente	Art. 10. A Participação na Comissão Nacional será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Fomento e Colaboração	Decreto nº 8.726/16, Art. 83. Fica instituído o Conselho Nacional de Fomento e Colaboração - Confoco, órgão	Silente	Silente	Art. 85-C. A Participação no Confoco será considerada

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	colegiado paritário de natureza consultiva, integrante da estrutura da Secretaria-Geral da Presidência da República, com a finalidade de divulgar boas práticas e de propor e apoiar políticas e ações destinadas ao fortalecimento das relações de parceria das organizações da sociedade civil com a administração pública federal.			prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Lei nº 11.346/06, art. 11, II – o CONSEA, órgão de assessoramento imediato ao Presidente da República, responsável pelas seguintes atribuições:	Silente	Silente	§ 4º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONSEA, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.
Conselho Nacional de Juventude	Decreto 11.833/23, Art. 1º O Conselho Nacional da Juventude, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura organizacional da Secretaria-Geral da Presidência da República, tem como finalidade formular e propor diretrizes de ação governamental destinadas à promoção de políticas públicas de juventude.	Art. 9, II - solicitar elaboração de estudos, informações e posicionamentos sobre temas de relevante interesse público ao Conselho Nacional da Juventude, aos grupos de trabalho ou às comissões;	Silente	Art. 5, § 10. A Participação no Conselho Nacional da Juventude será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Silente	Silente	Silente	Decreto 7.794/12, Art. 11. A Participação nas instâncias de gestão da PNAPO será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	Decreto 9.875/19, Art. 2º O Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual é órgão consultivo integrante do Ministério da Justiça e Segurança Pública destinado a estabelecer diretrizes para a	Art. 3, Parágrafo único. Para o exercício de suas competências, o Conselho poderá requerer aos órgãos públicos federais e solicitar aos órgãos públicos estaduais, distritais e municipais envolvidos	Silente	Art. 10. A Participação no Conselho Nacional de Combate à Pirataria e aos Delitos contra a Propriedade Intelectual e nas comissões especiais será considerada prestação de

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	formulação e a proposição de plano nacional de combate à pirataria, ao contrabando, à sonegação fiscal delas decorrentes e aos delitos contra a propriedade intelectual.	no combate à pirataria, ao contrabando, à sonegação fiscal delas decorrentes e aos delitos contra a propriedade intelectual, o fornecimento de informações e de dados estatísticos relativos a ações de prevenção e repressão realizadas sobre o tema.		serviço público relevante, não remunerada.
Comitê Nacional para os Refugiados	Lei 9.474/97, Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.	Silente	Silente	Art. 15. A Participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Decreto 11.480/23, Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - Conad, órgão superior permanente do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad.	Art. 2, § 1º Os órgãos e as entidades da administração pública federal prestarão as informações solicitadas pelo Conad ou por sua Secretaria-Executiva.	Silente	Art. 12. A Participação no Conad, na Comissão Interfederativa Permanente e nos grupos de trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Lei 7.210/84, Art. 62. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com sede na Capital da República, é subordinado ao Ministério da Justiça.	Silente	Silente	Silente
Conselho Nacional de Imigração	Decreto 9.873/19, Art. 2º O Conselho Nacional de Imigração, órgão colegiado de caráter deliberativo, normativo e consultivo, integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, tem as seguintes competências:	Silente	Silente	Art.9º A Participação no Conselho Nacional de Imigração e nas câmaras especializadas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade	Lei 13.709/2018, Art. 58-A. O Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade será composto de 23 (vinte e três) representantes, titulares e suplentes, dos seguintes órgãos:	Silente	Silente	Art. 58-A, § 4º A Participação no Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade será considerada

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
				prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Meio Ambiente	Lei 6.938/81, Art. 6, II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;	Art. 8, II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. Art. 9, XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;	Silente	Silente
Conselho Nacional de Mudança do Clima	Decreto 11.349/2023, Art. 2º O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima tem a seguinte estrutura organizacional: [...]III - órgãos colegiados: [...]m) Conselho Nacional de Mudança do Clima – CNMC;	Sem normativa	Sem normativa	Sem normativa
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais	Decreto 8.750/16, Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.	Silente	Silente	Art. 16. A Participação nas atividades do CNPCT, das câmaras técnicas e dos grupos de trabalho será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
Conselho Nacional de Educação	Lei 4.024/61, Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a Participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.			Art. 6, § 2º Os conselheiros exercem função de interesse público relevante, com precedência sobre quaisquer outros cargos públicos de que sejam titulares e, quando convocados, farão jus a transporte, diárias e jetons de presença a serem fixados pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Decreto nº 11.960/24, Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, órgão consultivo e deliberativo, integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.	Silente	Silente	Art. 9º A Participação dos membros do Conselho Nacional de Recursos Hídricos será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil	Lei 12.608/12, Art. 12. O CONPDEC, órgão colegiado integrante do Ministério da Integração Nacional, terá por finalidades:	Silente	Silente	Decreto 10.593/2020, Art. 22. A Participação no Conpdec e nas câmaras temáticas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Política indigenista	Decreto 11.509/23, Art. 1º Fica instituído o Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI, no âmbito do Ministério dos Povos Indígenas, colegiado de caráter consultivo, responsável pela elaboração e pelo acompanhamento da implementação de políticas públicas destinadas aos povos indígenas.	Silente	Art. 18. As atas das reuniões do Conselho Nacional de Política Indigenista e o balanço semestral de suas atividades serão disponibilizados por meio do sítio eletrônico do Ministério dos Povos Indígenas, sem prejuízo de outras formas de divulgação que venham a ser estabelecidas.	Art. 16. A Participação no Conselho Nacional de Política Indigenista e nas câmaras temáticas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
Conselho de Desenvolvimento Econômico Social e Sustentável	Decreto 11.454/23, Art. 2º Ao CDESS, órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, compete:	Art. 15. É facultado ao CDESS, por intermédio do seu Secretário: I - requisitar dos órgãos e das entidades da administração pública federal estudos e informações indispensáveis ao cumprimento de suas competências; e	Silente	Art. 14. A Participação nas atividades do CDESS, inclusive nas comissões temáticas e nos grupos de trabalho, será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional do Turismo	Decreto 11.623/23, Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo, órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura regimental do Ministério do Turismo.	Silente	Silente	Art. 9º A Participação no Conselho e em suas câmaras temáticas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Economia Solidária	Decreto 5.811/2006, Art. 1o O Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, criado pelo inciso XIII do art. 30 da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, é órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, de natureza consultiva e propositiva, que tem por finalidade realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária.	Art. 5o São atribuições do Presidente do CNES: [...] II - solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público; e	Silente	Art. 3, § 2o A Participação no CNES e nos Comitês Temáticos será considerada prestação de serviço relevante e não remunerada.
Conselho Nacional do Esporte	Decreto 7.984/2013, Art. 9º O Conselho Nacional do Esporte - CNE é órgão colegiado de deliberação, normatização e assessoramento, vinculado ao órgão do Poder Executivo federal com competência na área do esporte e integrante do Sistema Brasileiro de Desporto.	Silente	Silente	Art. 10, § 6º A atividade de membro do CNE é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	Decreto 11.528/23, Art. 1º Fica instituído o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção, órgão	Silente	Silente	Art. 10. A Participação no Conselho e nos seus grupos de trabalho temáticos será considerada prestação de serviço

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União.			público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Política Agrícola	Lei 8.171/91, Art. 5º Fica instituído o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com as seguintes atribuições:	Silente	Silente	Silente
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Lei 9.257/96, Art. 1º O Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia - CCT é órgão de assessoramento superior do Presidente da República para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, competindo-lhe:	Silente	Silente	Decreto 11.474/23, Art. 8º A Participação no CCT e nas comissões temáticas setoriais será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Política Cultural	Decreto 9.891/2019, Art. 2º O Conselho Nacional de Política Cultural é órgão de caráter consultivo da estrutura do Ministério do Turismo, destinado a:	Silente	Silente	Art. 10. A Participação no Conselho Nacional de Política Cultural e nas câmaras temáticas será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Decreto 4.885/2003, Art. 1º O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR, órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura regimental do Ministério da Igualdade Racial, tem como finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial, com foco na população negra e em outros segmentos étnicos da população brasileira, com o objetivo de combater o racismo, o preconceito e a discriminação racial e reduzir as desigualdades raciais, inclusive nos aspectos econômico, financeiro, social, político e cultural, com a	Art. 8º São atribuições do Presidente do CNPIR: [...] II - solicitar ao CNPIR a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;	Silente	Art. 10. A Participação nas atividades do CNPIR, dos grupos temáticos e das comissões será considerada função relevante e não será remunerada.

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	ampliação do processo de controle social sobre essas políticas.			
Conselho Nacional de Agricultura e Pesca	Decreto 5.069/2004, Art. 1º O Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca - CONAPE, órgão colegiado de caráter consultivo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Pesca e Aquicultura, tem por finalidade propor a formulação de políticas públicas, com vistas a promover a articulação e o debate dos diferentes níveis de Governo com a sociedade civil, para a gestão das atividades de aquicultura e pesca no território nacional.	Art. 8º São atribuições do Presidente do CONAPE: [...] II - solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;	Silente	Art. 11A Participação nas atividades do CONAPE, dos Comitês e dos Grupos Temáticos será considerada função relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Previdência Social	Lei 8.213/91, Art. 3º Fica instituído o Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros:	Art. 5º Compete aos órgãos governamentais: I - prestar toda e qualquer informação necessária ao adequado cumprimento das competências do CNPS, fornecendo inclusive estudos técnicos;		Silente
Conselho Nacional de Saúde	Decreto 5.839/06, Art. 1º O Conselho Nacional de Saúde - CNS, órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério da Saúde, é composto por representantes do governo, dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, cujas decisões, consubstanciadas em resoluções, são homologadas pelo Ministro de Estado da Saúde..	Silente	Silente	Art. 10. As funções de membro do CNS não serão remuneradas, considerando-se o seu exercício relevante serviço público.
Conselho das Cidades	Decreto 5.790/2006, Art. 1º O Conselho das Cidades - ConCidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e	Art.7º São atribuições do Presidente do ConCidades: [...]	Art. 3º Ao ConCidades compete: [...] XV - dar publicidade	Art. 14. A Participação no ConCidades será considerada

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
	consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a <u>Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.</u>	II - solicitar a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;	e divulgar seus trabalhos e decisões;	função relevante, não remunerada.
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Decreto 6.412/2008, Art. 1º O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal:	Art. 5o São atribuições da Presidente do CNDM: [...] II - solicitar ao CNDM a elaboração de estudos, informações e posicionamento sobre temas de relevante interesse público;	Silente	Art. 3, § 4º A Participação no CNDM será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Política Energética	Decreto 3.520/2000, Art. 1o O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, criado pela Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, é órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação de políticas e diretrizes de energia, destinadas a:	Silente	Silente	Art. 9º A Participação no CNPE será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Decreto 11.451/2023, Art. 1, Parágrafo único. O Condraf é órgão colegiado com a finalidade de propor diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas estruturantes destinadas ao desenvolvimento rural sustentável, à reforma agrária, à agricultura familiar e ao abastecimento alimentar.	Art. 8º São atribuições do Presidente do Condraf: [...] IV - solicitar ao Plenário a elaboração de estudos, de informações e de posicionamentos sobre temas de interesse público relevante;	Art. 9º São atribuições do Secretário-Executivo do Condraf: IV - estabelecer comunicação com os conselhos estaduais, distritais e municipais de desenvolvimento rural e mantê-los informados e orientados	Art. 11. A Participação no Condraf, nos comitês permanentes e nos grupos temáticos será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Conselho	Natureza Jurídica	Direito	Dever	Serviço Público
			acerca das atividades e propostas do Condraf; V - subsidiar os comitês permanentes, os grupos temáticos e os membros do Condraf com informações e estudos, para auxiliar a formulação e a análise das propostas apreciadas pelo Condraf; e	
Conselho Nacional de Assistência Social	Lei 8.742, Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.	Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área;	Silente	Silente
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Decreto 11.482/2023, Art. 1º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI, vinculado à Presidência da República, tem a finalidade de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País.	Silente	Silente	Art. 11. A Participação no CNDI, no Comitê-Executivo e nos grupos de trabalho temáticos será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.