

RECEBIDO EM: 02/10/2015

APROVADO EM: 15/01/2016

ORÇAMENTO E TRANSPARÊNCIA: UMA CONQUISTA SEM FIM OU COMO A GESTÃO PÚBLICA FLERTA COM A OPACIDADE¹

***BUDGET AND TRANSPARENCY: A CONQUEST WITHOUT END HOW
PUBLIC MANAGEMENT FLIRTING WITH OPACITY***

Raimundo Márcio Ribeiro Lima

Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Especialista em Direito Público, com habilitação em Direito Administrativo, pela UnB. Especialista em Docência do Ensino Superior pela UnP. Procurador Federal. Procurador-chefe da PF/UFERSA

A transparência não precisa ser compreendida como um valor necessariamente a ser maximizado à custa de outros interesses. E isso certamente mantém importante reconhecer os malefícios às boas decisões que a transparência, como uma salvaguarda contra às más decisões, pode, às vezes, causar².

1 Agradeço ao advogado Willione Pinheiro Alves pelas críticas/sugestões apresentadas ao texto original. As eventuais traduções contidas no texto, contanto que não seja identificada a autoria, são da exclusiva responsabilidade do autor.

2 “Transparency need not be understood as a value necessarily to be maximized at the expense of other interests. And it certainly remains important to recognize the harms to good decisions that transparency, as a safeguard against bad decisions, may at times cause” (SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. University of Illinois Law Review. Champaign, vol. 2011, nº 04, p. 1.339-1.358, 2011, p.1.356). A citação soa como uma importante advertência: por mais que se deseje transparência, e mesmo que ela

SUMÁRIO: Introdução; 1 Transparência; 1.1 Conceito. 1.1.1 Perspectiva Formal; 1.1.2 Perspectiva Material; 1.2 Transparência e Publicidade; 1.3 Transparência e Acessibilidade de Informações; 2 Transparência como Resultado de um Complexo Processo Orgânico-Funcional; 2.1 Regulação; 2.2 Democracia; 2.3 Eficiência; 2.4 Epistemologia; 3 Transparência e Orçamento; 3.1 Implicações Políticas; 3.2 Implicações Procedimentais; 3.3 Implicações Operacionais; 4 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: O artigo discute a relação entre orçamento e transparência como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão fiscal, destacando, sobretudo, a importância do controle social para transformação das instituições públicas. A transparência, compreendida em quatro dimensões, isto é, como regulação, democracia, eficiência e epistemologia, garante a viabilidade de importantes vias emancipatórias da sociedade civil em face da gestão orçamentária brasileira. O trabalho também discute relevantes aspectos conceituais da transparência, da acessibilidade de informações e da publicidade no contexto de uma gestão pública democrática. Ademais, a transparência é o resultado de um complexo processo orgânico-funcional que apresenta relevantes consequências políticas, procedimentais e operacionais à Administração Pública. Por outro lado, a transparência não é uma panaceia para a gestão pública, aliás, para evitar a opacidade, é mais importante o compromisso político dos cidadãos com o orçamento público e, claro, a transparência pode contribuir muito para esse propósito dos membros da comunidade política.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Orçamento. Transparência. Controle Social. Participação Política.

ABSTRACT: The article discusses the relationship between budget and transparency as mechanism to improve of fiscal management, highlighting, above all, the importance of social control for transformation of public institutions. Transparency, understood in four dimensions, i.e., as regulation,

se concretize na ambiência pública, é sempre relevante considerar a possibilidade, em casos excepcionais, de uma dinâmica da atuação político-administrativa desvinculada inicialmente da transparência, no que cumpre justamente a função de assegurar os fins prospectados pela sociedade com a gestão pública. Afinal, os resultados da gestão pública, cedo ou tarde, tende a revelar a procedimentalidade adotada pelo gestor e, claro, os efeitos materiais da atuação administrativa, sejam eles positivos ou negativos, mormente numa ambiência de providencial salvaguarda do direito de acesso às informações públicas, conforme a tônica do Open Government. Aliás, sobre o Governo Aberto, que não é propriamente o centro de reflexão deste artigo, até mesmo por limite de espaço, tratando-se de assunto afim, inclusive mais abrangente e com notórias diferenciações, vide: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel (Editors). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly, 2010.

democracy, efficiency and epistemology, ensures the viability of important emancipatory way of civil society in the face of the Brazilian budget management. The paper also discusses relevant conceptual aspects of transparency, accessibility information and advertising in the context of a democratic public administration. Furthermore, transparency is the result of a complex organic-functional process that has significant operating, procedural and political consequences to the Public Administration. On the other hand, transparency is not a panacea for public management, in fact, to avoid opacity, the political commitment of citizens with the public budget is more important and of course transparency can contribute much to this purpose the members of the political community.

KEYWORDS: Public Administration. Public Budget. Transparency. Social Control. Political Participation.

INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a transparência é uma expressão bem recorrente nos círculos organizacionais públicos ou privados de qualquer sociedade no mundo globalizado, revelando, assim, um valor que transcende os limites da ocidentalidade. Em verdade, há como que um clamor de que os órgãos públicos sejam transparentes. Exige-se transparência, impõe-se uma atuação transparente etc., porém, a cultura de transparência na vida pública³ parece não ganhar tanto espaço na sociedade brasileira. Naturalmente, as razões disso são bem diversas em função dos objetivos, nem sempre convergentes, arqueados por uma sociedade civil que ainda não se encontra plenamente vigilante sobre o exercício do poder político. Como também diversas são as formas de compreender o processo de consolidação da cultura de transparência, isto é, não há como admitir a efetividade da transparência a partir da diretiva estritamente legislativa, muito menos, apenas nos estreitos limites dos círculos da atuação estatal, até porque a disciplina normativa, não raras vezes, deixa consideráveis espaços à opacidade.

A cultura da transparência deve ser enraizada na sociedade e, para isso, pouco importa se uma pessoa jurídica é pública ou privada, porquanto o tratamento das informações relevantes de qualquer pessoa jurídica acaba por exigir, cedo ou tarde, um necessário filtro da sociedade civil, seja para fins econômicos, seja para fins políticos etc. De todo modo, a disciplina normativa da transparência na ambiência pública é incontestavelmente mais importante que na ambiência privada, por duas razões: (a) toda informação

3 DREZÊ, Jean; SEN, AMARTYA. *Glória Incerta: a Índia e suas contradições*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. p. 118.

relevante numa sociedade moderna é ou será de interesse público; e (b) a atuação pública só pode existir regularmente em público. Ora, se a ideia de direitos requer uma regulação estatal, não é compreensivo que o exercício deles, no qual exija publicidade ou guarda de informações, não demande algum interesse público, pelo menos no sentido da proteção da informação.

Nesse sentido, o artigo discutirá o conceito de transparência com foco na sua perspectiva formal e material, dedicando, em seguida, algumas ligeiras reflexões sobre a diferença entre transparência e alguns institutos afins ou correlatos, tais como, a publicidade, a acessibilidade e a divulgação de dados. Continuando, ainda, a senda discursiva da matéria no reconhecimento da transparência como resultado de um processo orgânico-funcional, espreado as devidas relações da transparência com a regulação, democracia, eficiência e epistemologia, considerando-se, sobretudo, as implicações políticas, procedimentais e operacionais na consolidação de uma gestão pública transparente e, por conseguinte, dedicada à efetiva prossecução do interesse público na execução orçamentária, mormente em cidades com notórios problemas estruturais e socioeconômicos.

Vale, desde já, mencionar que a transparência não é uma panaceia para a sociedade brasileira e, nessa qualidade, um antídoto para todos os dilemas do processo democrático de decisão política; em verdade, exige-se cometimento para enxergar os limites da transparência administrativa. Dessa forma, os desdobramentos deste artigo não prescindem dessa importante premissa, senão pode restar uma exposição unilateralizante da temática e, assim, possivelmente fantasiosa da temática em análise.

1 TRANSPARÊNCIA

Primeiramente, vale destacar que a transparência possui inegável status constitucional; aliás, ela não decorre apenas das prescrições dos artigos 5º, caput, incisos XIV, XXXIII, XXXIV, alíneas a e b, LX, LXXII, alíneas a e b; 37, caput, § 3º, inciso II; 216, § 2º, todos da CF/88, que retratam expressamente a questão da publicidade, mas, sobretudo, da perspectiva republicana imposta pelo texto constitucional às instituições brasileiras, por força do artigo 1º da CF/88, tal como exige a diretriz básica condensada na expressão governo do poder público em público⁴. Aliás, assim como os edifícios, segundo as pretensões da arquitetura moderna, as instituições devem ser iluminadas, claras, transparentes, porquanto isso

4 BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009b. p. 98.

repercute não apenas na receptividade e honestidade dos agentes públicos nos arranjos políticos, mas também na forma em que as pessoas gozam suas vidas na seara privada ou pública⁵. Daí, a importância da aspiração normativa da transparência, como que fosse capaz de tornar as instituições tão transparentes quanto às construções modernas⁶.

Dessa forma, a arquitetura legal da transparência não se limita aos parâmetros constitucionais, espalhando-se, no âmbito federal, em diversas leis⁷, decretos⁸ e portarias⁹. Desde já, urge destacar a importância do vislumbre compreensivo da atividade financeira do Estado, no que consagra a lógica do governo público em público e para o público, porquanto as decisões políticas, mormente as de política financeira¹⁰, ainda que não se rendam à transparência, no seu momento decisivamente político¹¹, sempre exigem, cedo ou tarde, uma regular nota de publicidade e acessibilidade de informações, que vai desaguar na própria ideia de controle da gestão fiscal do Estado. Não por outro motivo, a despeito da apatia cívica, a transparência da gestão fiscal é tão relevante quanto à própria compreensão e regularidade da dinâmica da imposição tributária, exigindo-se a superação da pretensa preferência social implícita pela opacidade em função dos largos engendros da atividade burocrática do Estado, denunciando, assim, uma nova dimensão

5 FISHER, Elizabeth. Exploring the legal architecture of transparency. In: ALAI, Padideh; VAUGHN, Robert G. (editors). *Research Handbook on Transparency*. Northampton: Edward Elgar, 2014. p. 59-79, p. 61.

6 *Ibidem*, p. 60.

7 Dentre outras: (a) Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (b) Lei Ordinária nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI).

8 Principalmente os seguintes: (a) Decreto nº 5.482/2005; (b) Decreto nº 6.170/2007; (c) Decreto nº 7.033/2009; (d) Decreto nº 7.034/2009; (e) Decreto nº 7.185/2010; (f) Decreto nº 7.257/2010; (g) Decreto nº 7.505/2011; (h) Decreto nº 7.592/2011; e (i) Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a LAI.

9 Destacando-se as seguintes: (a) Portaria Interministerial nº 140/2006; (b) Portaria nº 516/2010; (c) Portaria nº 548/2010; (d) Portaria Interministerial nº 233/2012; e (e) Portaria Interministerial nº 262/2012.

10 “Política financeira será aquela parte da Política econômica que estuda as medidas que devem adotar-se – decisões financeiras – para a consecução de certas metas, medidas que serão, portanto, distintas segundo os diversos objetivos que desejem alcançar-se, e as circunstâncias que concorrem” (SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Sistema de Derecho Financiero*. Introducción. v. I. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977. p. 182).

11 É dizer, por mais que se conheça a dinâmica procedimental do processo decisório político, bem como as circunstâncias socioeconômicas que circundam a problemática a ser superada, é impossível reconhecer a noção de transparência nos fatores verdadeiramente decisivos da escolha política do gestor, porquanto o conhecimento das demandas e das conjunturas que as cercam, no mais das vezes, apenas pode revelar uma pragmática compreensão das escolhas públicas, mas jamais a escolha pública em si. Evidentemente, uma vez tomada à decisão política, com ou sem os prognósticos da participação popular ou do controle social, a transparência ganha maior fôlego pela simples e elementar razão de que toda decisão comporta procedimentos, isto é, necessários cânones processuais, e, portanto, submetidos à dinâmica da transparência em função da procedimentalidade, no que resultaria uma transparência pelo procedimento.

reflexiva da democracia, que exige militância e lucidez, como que uma revolução do conhecimento, no regular exercício da cidadania política¹².

Como pretensão de uma realidade nova, a transparência demanda uma análise racional dos seus fins e, para isso, é preciso, desde já, ventilar sua delimitação conceitual, pois a cadência funcional exigida pelo conceito vai desaguar numa pretendida margem operativa dos parâmetros legais vigentes sobre a matéria. É dizer, sem um núcleo conceitual compreensível, a despeito de todas as suas incompletudes e/ou imperfeições, resta inviável uma dinâmica operativa de qualquer instituto ou instrumento equivalente. Portanto, somente a partir da lógica conceitual, inclusive para evitar inesgotáveis processos de reflexão, é possível encabeçar as mais diversas pretensões lastreadas na transparência.

Evidentemente, a transparência não é propriamente um instituto jurídico, e nem mesmo uma realidade nova, porquanto na ambiência corporativo-gerencial¹³ e, sobretudo, comercial, a transparência tem alcançado, há anos, passos largos na atividade econômica, portanto, de nova mesmo, como que contagiado pelas exigências comerciais em escala global, é apenas a tentativa de sua abordagem numa perspectiva jurídica¹⁴. Por outro lado, numa perspectiva mais geral, não há como negar nela uma ideia de instituição, no sentido de permear “[...] qualquer atitude suficientemente recorrente num grupo social”¹⁵.

De todo modo, a delimitação conceitual revela-se imperiosa para identificar o universo compreensivo do objeto estudado, afastando-se, desse modo, da linear noção do senso comum.

1.1 Conceito

Não há pretensão de verdade em qualquer conceito, muito menos na seara jurídica, mas, sim, pretensão de utilidade. Isto é, a tentativa de destacar a finalidade do instituto conceituado numa dinâmica consentânea com os limites da perspectiva normativa como instrumento de transformação da sociedade. Isso fica bem claro em virtude da função heurística das teorias

12 ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*. Paris: Éditions du Seuil, 2015. p. 252.

13 Sobre os devidos contornos da transparência na via corporativa, vide: HENRIQUES, Adrian. *Corporate Truth. The limits to transparency*. London: Earthscan, 2007.

14 OLIVER, Richard W. *What is transparency?* New York: McGraw-Hill, 2004. p. 06.

15 ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 6. ed. 2ª tiragem. Tradução de Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 654.

jurídicas¹⁶, que, evidentemente, influencia na formulação de qualquer conceituação jurídica. Considerando que uma das evidentes necessidades de uma teoria é resolver problemas jurídicos, por certo, os conceitos devem também atender a tais propósitos. Ora, não há como aceitar um conceito que simplesmente nega a teorização que pretensamente o respalda. Por isso que o conceito é constitutivo e a ideia é regulativa¹⁷, pois, no primeiro, cumpre acentuar a construção teórica sobre determinado objeto, isto é, uma dada realidade; já, no segundo, prospera uma faculdade cognitiva diretiva não propriamente definida, mas capaz de fazer mover caminhos numa dada perspectiva teórica.

Pois bem, o conceito de transparência é bem elementar: traduz a ideia de algo que seja claro, límpido ou, de modo mais rebuscado, diáfano. Então, fica fácil perceber que, numa perspectiva institucional, o termo não passa de uma metáfora. Uma questão parece fora de dúvida: a transparência representa uma importante metáfora numa sociedade moderna e, sobretudo, democrática, e, assim ela deve ser inicialmente compreendida, afinal, como conceber uma atividade/entidade transparente no sentido literal do termo? A transparência como metáfora revela uma dinâmica compreensiva de largo emprego no meio social e, geralmente, vinculada ao combate à corrupção e opacidade na Administração Pública, exigindo-se maior legitimidade da atuação estatal em função da expansão da acessibilidade de informações na estrutura burocrática do Estado¹⁸. Desprendendo-se da noção inicial apresentada acima, o conceito de transparência envolve uma inegável dificuldade no Direito Público, justamente porque não há um núcleo compreensivo totalmente transparente para transparência, porém não se discute sua clara relação com a publicidade e acessibilidade de informações¹⁹. Dito de outro modo, mesmo em ambientes organizacionais complexos, que vivem no árido terreno de um mercado competitivo, no qual as informações sobre o mercado e seus agentes são extremamente importantes, a compreensão da transparência, ainda assim, suscita enormes questionamentos sobre os seus verdadeiros propósitos, isto é, sobre a sua operacionalidade e sua relevância nas políticas organizacionais.

16 CANARIS, Claus-Wilhelm. *Función, estructura y falsación de las teorías jurídicas*. Traducción de Daniela Brückner y José Luis de Castro. Cándido Paz-Ares. Madrid: Civitas, 1995. p. 31.

17 AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; RAFFO, Julio. *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004. p. 159, conforme premissas teóricas de Immanuel Kant sobre a matéria.

18 FENSTER, Mark. Seeing the State: Transparency as Metaphor. *Administrative Law Review*. Chicago, v. 62, n. 03, p. 617-672, summer 2010. p. 628.

19 Muito embora a transparência não se limite a essas relações, aliás, esse assunto é objeto de exposição nos tópicos vindouros.

Notadamente, na ambiência pública a questão ganha outros contornos e, com isso, cuidados diversos, mas, mesmo assim, a transparência é uma exigência sempre recorrente no cotidiano das pessoas que abraçam uma gestão pública mais eficiente e responsável; agora, como essa transparência será alcançada é, ainda, uma questão em aberto. Nesse ponto, curioso é o modo como um novo marco legislativo é concebido e observado no Brasil. Veja-se o caso da LAI: (a) de um lado, ocorrerá uma exacerbada preocupação com a divulgação dos vencimentos dos servidores²⁰; (b) do outro, a fantasiosa percepção de que a divulgação de vencimentos, por si só, fosse capaz de romper o sangramento das contas públicas, isto é, de constranger os gestores públicos, mormente os que atuam com fundamento na auspiciosa autonomia orçamentária e financeira, sobre os eventuais desmandos na política remuneratória no país. Lembrando-se que a questão remuneratória dos servidores não é, nem de longe, a mais relevante das questões relativas à transparência na ambiência pública, mas, nem por isso, deve ser desprezada pela sociedade. Dito de outro modo, o favor da opacidade não tardará, por meios de mecanismos de pretensa segurança de dados ou proteção dos agentes públicos, para tentar firmar um lugar no universo dedicado à transparência pública. O fato é que a transparência é um processo árduo, demorado mesmo, sobre a evolução institucional de um povo, não é um dado pronto, é construído e reconstruído a cada novo embaraço, e não são poucos, na consolidação de uma sociedade mais justa, sobretudo, por possuir, como membros de uma comunidade política, cidadãos mais cômicos de seus direitos e mais responsáveis de seus deveres.

1.1.1 Perspectiva formal

Conceber a transparência numa perspectiva formal não é nada difícil, afinal ela é galhardamente compreendida nos textos legais, isto é, a consagração da previsão legal do dever de transparência da atuação do Poder Público. Nesse sentido, os artigos 48 e 48-A da LRF bem corporificam a noção do princípio da transparência na sua perspectiva formal. Aliás, vai mais além, apresenta as bases normativas da dinâmica material do princípio em testilha. A perspectiva formal é extremamente importante na ambiência administrativa, porquanto representa um marco

20 Nesse ponto, transcreve-se uma ligeira passagem, na qual expressa um injustificável repúdio quanto à possibilidade de divulgação de vencimentos de servidores públicos: "Moralidade e transparência, ótimo; moralismo fácil e devassa ao patrimônio moral alheio, péssimo. Cortesia pública à custa da imagem e da honra alheias não é bem cortesia mas vilania, torpeza, maliciosidade, desvio de finalidade e desonestidade de propósito" (RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Transparência não é devassa, nem na Lei nº 12.527/2011. Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 12, n. 138, p. 32-36, p. 34, ago. 2012.).

normativo e, com isso, o dever de empreender esforços para tornar a disciplina normativa mais clara, enfim, operacionalmente possível, daí o exsurgir da atividade regulamentadora na atuação administrativa do Estado, bem como a necessidade de criar mecanismos, notadamente os processuais, destinados à efetiva promoção de uma atuação estatal transparente. Veja-se, portanto, que a perspectiva formal expressa um dado antecedente²¹ à própria compreensão material do princípio da transparência, que é justamente o dado palpável da consagração normativa do princípio, inclusive identificado até mesmo pelos leigos.

1.1.2 Perspectiva material

A decantação material do princípio da transparência vai além, evidentemente, da disciplina normativa da matéria: exige acessibilidade das informações e, por ser tão providencial, também a inteligibilidade delas. Então, é fácil perceber que a acessibilidade e a inteligibilidade são parâmetros determinantes na compreensão da perspectiva material do princípio da transparência.

Dito de outro modo, sem acessibilidade e inteligibilidade dos dados não há como assegurar qualquer transparência na ambiência pública. Compreensivamente a questão é posta nestes termos: primeiramente, a informação deve ser de fácil acesso e, mais adiante, que ela seja facilmente inteligível pelos cidadãos. Veja-se: a transparência comporta níveis de inteligibilidade, justamente para evitar limites de compreensão das informações estatais, fazendo com que, a depender do universo de exposição, os processos de decodificação sejam mais incisivos, senão o ideal da transparência seria absolutamente comprometido²².

O problema, aqui, e isso parece bem indiscutível, reside no processo de decodificação institucional, porquanto muitas informações, já decodificadas ou a decodificar, podem ser seriamente comprometidas por intervenções ideológicas que reduzam demasiadamente o fluxo real da atuação estatal. De qualquer forma,

21 Claro que, como valor republicano, portanto, constituído a partir de valores substantivos de determinada sociedade, a transparência precede a todo o curso da dinâmica formal e material da atividade legislativa do Estado.

22 Aqui, é pertinente destacar esta ligeira advertência: “Nesse contexto, que se reforça a necessidade de a contabilidade pública contribuir para a promoção do controle social, desenvolvendo demonstrativos gerenciais mais transparentes, que possam evidenciar, com mais simplicidade, a execução das metas vinculadas aos gastos públicos nas diversas esferas de governo” (GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos. In: _____; BUGARIN, Maurício; VIEIRA, Laércio Mendes (Org.). *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 153).

é racional afirmar que somente com a observância do princípio da transparência, notadamente na sua perspectiva material, é possível fazer com que os cidadãos disponham de meios para aferir a regularidade da atuação administrativa e, sobretudo, encontrar a dinâmica alocativa dos recursos públicos.

Daí o inegável mérito do princípio da transparência: servir de instrumento para uma sociedade civil cônica do modelo de gestão adotado pelo Poder Público e, com isso, arvorar as críticas sobre a condução da estrutura orgânico-funcional de cada ente político. Dito isso, cumpre destacar que a transparência possibilita um salto qualitativo nas críticas promovidas à gestão pública, pois o conhecimento da atuação administrativa permite à sociedade civil organizada engendrar análises racionais não somente sobre as escolhas públicas, mas, sobretudo, sobre a regularidade delas no Estado Democrático de Direito, com particular destaque aos limites normativos da Administração Pública, que, no Brasil, são extremamente expressivos em função de um largo histórico de desmandos na gestão pública, notadamente em âmbito municipal. Porém, a transparência governamental nunca é completa²³, seja pelo critério da extensão, isto é, não é possível cogitar que toda a amplitude da atuação estatal submeta-se a tal propósito; seja pelo critério da profundidade, ou seja, não há como conseguir os níveis desejáveis de inteligibilidade da atuação administrativa, porque o desejável vai sempre além da interferência normativa e, claro, da permissibilidade dos procedimentos administrativos. Enfim, a transparência é um conquista sem fim, mas com necessários resultados no universo da autogovernança democrática.

1.2 Transparência E Publicidade

A transparência não se satisfaz com requerimentos de publicidade e de acessibilidade. Disso resulta uma conclusão bem simples, mas importante: a publicidade pode ser uma fase da acessibilidade, esta, no entanto, não satisfaz a dinâmica da publicidade e, muito menos, da transparência. Isso porque a acessibilidade de informações pode ocorrer independentemente da publicidade delas, aliás, em boa parte dos casos, a importância da acessibilidade decorre justamente da restrita publicidade da informação. Por outro lado, a publicidade possui a lógica da generalidade; a acessibilidade, por sua vez, pode decorrer ou não de um parâmetro geral de informações. É dizer, a publicidade é para todos; a acessibilidade nem sempre, porquanto trabalha na invariável lógica do interesse seletivo.

23 FENSTER, Mark. The Opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, Iowa City, v. 91, n. 03, p. 885-949, March 2006. p. 902.

Um exemplo deixa isso bem claro. O amplo leque de informações constantes no Diário Oficial da União é, obviamente, uma clássica forma de publicidade, na qual se observa uma cadeia performativo-formal, aliás, de destacada força ficcional, de conhecimento das informações. Noutro giro, a acessibilidade pode decorrer de uma ou outra informação, inclusive meramente referencial, advinda da publicação, mas não necessariamente dela, muito embora da publicação possa justamente exsurgir o interesse correlato por outros dados.

Baseando-se nessas premissas, é necessário traçar uma nota distintiva entre transparência e publicidade. E, para ir mais além, distingui-las da mera divulgação. Primeiro, vale lembrar que a distinção pretendida não busca estabelecer perspectivas compreensivo-operacionais estanques sobre uma dada realidade, mas, tão-somente, acentuar uma compreensão mais precisa da atuação estatal voltada à promoção da transparência. Além disso, a delimitação possui outro alcance prático: criar mecanismos pretensamente seguros para reconhecer a inexistência da perspectiva material do princípio da transparência a partir da identificação, tão-somente, da publicidade ou da mera divulgação de dados.

Pois bem. A transparência pode ser compreendida como processo, inclusive isso será abordado em tópico específico, e também como resultado de uma publicidade qualificada pela acessibilidade e inteligibilidade²⁴. Assim, defende-se que a transparência representa outro nível discursivo sobre a compreensão da atividade estatal, isto é, suplanta a ordinária publicidade, de caráter nitidamente formalístico e, com isso, gera uma legítima expectativa de que, além da divulgação seletiva de dados, no que caracterizaria a mera divulgação, e da publicidade das informações, comprovadamente inteligíveis, sejam identificadas as posições do Poder Público sobre as ordinárias questões da atuação administrativa, mormente no que se referem à execução orçamentária.

24 Em sentido diverso, destacando que a transparência é que qualifica a publicidade, vide: ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência: o percurso para a reafirmação da democracia participativa. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 12, nº 141, p. 27-40, p. 35, nov. 2012. p. 35. É notório o equívoco do autor: a publicidade não é transparente, mas, sim, inteligível e/ou acessível. As instituições é que podem ser transparentes. Portanto, nesse contexto, somente as instituições é que podem ostentar essa qualificadora, de forma que a publicidade é um pressuposto importante para a transparência das instituições, no que o autor, todavia, admite, mas ela não pode ser qualificada pela transparência, inclusive esse mesmo equívoco é observado no art. 5º da LAI. De igual modo, a transparência não é subprincípio da publicidade, em verdade, elas caminham numa convergência operativa, mas sem perder a necessária autonomia e identidade. Há, assim, com o devido respeito, uma nada concebível inversão lógica no pensamento do autor.

Não é por outro motivo, numa clara pretensão republicana, que a transparência deve ser compreendida como processo identificador da atuação do Poder Público. Claro que a pretensão de identificação da atuação estatal não possui o ideal de revelar antecipadamente todas as escolhas públicas, o que seria até um fator de instabilidade na gestão pública, e mesmo impensável concretamente em qualquer contexto político, mas, tão-somente, de criar mecanismos para fazer projeções confiáveis sobre a atuação do Poder Público. Afinal, uma informação que é de todos não pode ser um privilégio de ninguém. Ora, como valem as informações privilegiadas no sistema econômico e como são onerosas política e economicamente a oferta delas num cenário de crise, então, é possível afirmar que a assimetria de dados, além de um fator de dificuldade no raciocínio político do povo²⁵, também expressa um mecanismo de fortalecimento do poder central por meio da seletiva disponibilidade das informações no mercado e, claro, na sociedade. Essa, quiçá, seja uma das mais dantescas formas de empreendimento econômico, inclusive, não raras vezes, tem gerado vultosos valores à ciranda política brasileira. Exemplos há de toda ordem e, por isso, não é preciso mencioná-los, tudo em função do exponencial crescimento patrimonial de diversos atores da ciranda político-econômica brasileira. O que importa mesmo é compreender que a ausência de transparência da gestão pública é um declarado fator de corrupção no Brasil e, claro, no mundo.

Desse modo, não há como confundir transparência e publicidade, porquanto elas possuem áreas de atuação diversas: a publicidade deita espaço no campo das inferências meramente informativas; a transparência, por sua vez, assume uma dinâmica qualificadora no espaço institucional. É bem verdade que há espaços interseccionais entre elas, porém, em qualquer caso, o universo da transparência vai muito além das premissas expositivas de dados e/ou informações, que são típicas da ordinária publicidade. A publicidade e a transparência representam níveis compreensivos bem diversos na evolução da responsabilidade político-administrativa da gestão pública e, desse modo, expressam conquistas históricas relacionadas ao processo acumulativo de controle do exercício do poder político, portanto, elas decorrem da autogovernança democrática dos povos modernos. Em verdade, a publicidade seria o primeiro estágio da transparência²⁶ e, mais adiante, a acessibilidade de informações representaria o segundo estágio, aliás, não conclusivo, porquanto a transparência ainda demanda outros valores relacionados ao envolvimento político dos cidadãos e, claro, ao

25 RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, p. 94, maio/ago. 2014.

26 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 37.

compromisso institucional de promover uma gestão pública pautada na accountability democrática.

Apesar disso, não há como admitir a ideia fantasiosa de que a publicidade tenha sua origem na democracia ateniense ou nos fóruns romanos e a transparência, diferentemente, “é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo-se o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público”²⁷.

É uma tese encantadora, porque apresenta marcos históricos relevantes à civilização ocidental. Todavia, a publicidade, tal como é conhecida, praticada e defendida, é tão moderna quanto à própria transparência, sem falar que não se pode afirmar que alguns povos antigos tenham sido menos transparentes que entregues à publicidade, tudo em função do parâmetro da democraticidade. O perigo da democracia é igualmente cara à publicidade e à transparência. As duas congraçam as mesmas bases democráticas e corporificam os mesmos anseios republicanos, daí que as imbricações teórico-discursivas entre elas sejam tão intensas.

Em verdade, a diferença entre elas não se encontra na técnica da periodização, sempre tão arbitrária, mas, sobretudo, nos objetivos que se desejam alcançar com elas. Pode-se defender, no entanto, o entendimento de que compreensão política do instituto da publicidade encontra-se mais decantada na sociedade e, por outro lado, a transparência cadencia um longo caminho de aperfeiçoamento, por meio de um processo de apropriação pela política, inclusive por consequência da revolução tecnológica do nosso tempo²⁸, e principalmente como movimento político global. Sem falar que a importância concedida à transparência pela política é suportada pelo crescente desenvolvimento da tecnologia de informação²⁹.

Noutro giro, o matiz jurídico da transparência guarda indubitosa dificuldade teórica, pois, como elementar dilema comparativo, a exigência normativa de ar limpo, conforme a dinâmica da sustentabilidade ambiental, não o transforma, evidentemente, num instituto jurídico, muito embora os imperativos procedimentais promovidos até a verificação desse ar limpo, inevitavelmente, vão revelar a importância de vários institutos

27 RODRIGUES, op. cit., p. 93. A passagem traz, ainda, o inconveniente em associar qualquer operacionalidade da transparência apenas a partir da acessibilidade das informações.

28 CAVALCANTE, Denise Lucena. Dos Tributos para as Finanças: ampliação do foco. *Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 25, p. 67-78, p. 70, dez. 2006.

29 ZETLAOUI, Tiphaine. Les mirages technologiques de la transparence administrative. *Quaderni – La revue de la communication*, Paris, n. 52, p. 67-76, p. 74, Automne, 2003.

jurídicos processuais e/ou materiais. Na transparência, por certo, segue a mesma lógica: como fim pretendido pela ordem jurídica, ela carrega diversos institutos jurídicos, mas, tecnicamente, não é um instituto jurídico propriamente dito. É uma constatação lógica, mas, claro, não retira a importância do tratamento normativo de diversos procedimentos relativos à consagração da transparência na Administração Pública brasileira.

1.3 Transparência e Acessibilidade de Informações

Aqui, procura-se afastar o equívoco, aliás, nada raro, de vincular o universo compreensivo da transparência à acessibilidade de informações na ambiência pública. Não há como discutir que a acessibilidade de informações constitui um importante instrumento na consagração da transparência; todavia, ela possui um nicho operativo mais restrito que a desejada transparência, pois é possível conceber o direito/dever de transparência até mesmo nas situações em que não há informações a serem disponibilizadas ao público.

A transparência, como processo de identificação e previsibilidade da atuação estatal, tende a exigir uma clara dinâmica da acessibilidade de informações, mas vai além da mera informação prestada, pois compreende todo um lastro de implicações procedimentais na promoção das atividades administrativas com o providencial propósito de evidenciar os rumos da gestão pública. É dizer, se a acessibilidade de informações, ainda que inteligível, não for capaz de revelar os caminhos percorridos e a percorrer pela Administração Pública, por certo, não há transparência total na atuação estatal, nessa hipótese, observa-se apenas uma perspectiva meramente formal de sua configuração teórica, porquanto os pressupostos materiais pretensamente verificados, acessibilidade e inteligibilidade, não foram capazes de romper com a política de segredo na Administração Pública, porquanto, apenas em casos excepcionais, devidamente disciplinados em lei, é legítima a configuração do segredo de Estado³⁰.

Surge-se, nesse caso, a translucency³¹ como um fenômeno reconhecedor de uma parcial transparência³². Ora, a própria lógica que anima a disciplina do orçamento público, com o consequente planejamento

30 BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 30-31.

31 Evidentemente, que a expressão em inglês não permitiria uma tradução com a expressão translucência, no que denotaria um claro anglicismo, até porque a palavra mais acertada na última flor do Lácio é translucidez, que é relativo à palavra translúcido.

32 SCHAUER, op. cit., 2011. p. 1.345.

da execução orçamentária, atende precipuamente, dentre outros importantes propósitos, à necessidade de estabelecer um mínimo de previsibilidade da gestão dos entes políticos. Então, a transparência possui uma clara semântica com a ideia de previsibilidade da atuação estatal. Enxergá-la com esse objetivo faz com que o largo processo de execução alcance outra forma de compreensão, isto é, não se trata da mera exigência de conhecer o planejamento, mas, sobretudo, saber como atua o Poder Público na execução desse planejamento.

Dito de outro modo, sem o acesso às informações do Estado, não é possível avaliar a atuação da gestão pública no passado, nem aferir uma possível *accountability* no presente e, claro, não é possível deliberar adequadamente sobre os representantes do governo no futuro³³, resultando que a acessibilidade de informações tende a criar um ambiente de transparência na gestão pública em função do alto custo político, em tese, de uma desfavorável participação política dos cidadãos no processo político das relevantes decisões do Estado. Acessibilidade gera transparência, que, por sua vez, exige mais acessibilidade de informações em função do processo de participação popular³⁴. É uma tensão necessária. Não há transparência como ato voluntário do gestor público, porém sem a predisposição das autoridades públicas não é possível uma transparência plena na Administração Pública. Isto é, a transparência, por exigir coerência da gestão pública, custa muito caro ao jogo político, fazendo com que o gestor público, por vezes, esteja possivelmente impotente para desenvolver questionáveis objetivos numa sociedade civil [pretensamente] organizada.

A transparência esclarece, mas também constringe. Isso bem demonstra o porquê de a transparência administrativa ser tão combatida pelos maus gestores públicos de quaisquer dos Poderes da República. Em verdade, quanto mais encastelado for o Poder, o mesmo se diga quanto ao rol de órgãos independentes da sofrível República brasileira, menos transparente ele se revela na estrutura orgânico-funcional do Estado. Nessa questão, cumpre afirmar que, incompreensivelmente, os poderes ou órgãos menos transparentes são justamente os que se prendem institucionalmente ao controle, direta ou indiretamente, da Administração Pública. Nesse contexto, de órgãos constitucionalmente vocacionados à importante tarefa de controle institucional, a transparência praticamente assume a mesma e deselegante importância do instituto da solidariedade nas obrigações

33 FENSTER, op. cit., p. 619.

34 O que não se pode perder de vista é a compreensão de que a transparência é um processo complexo e que não se resume à acessibilidade de informações e a inteligibilidade delas, vai mais além: é um resultado de um processo orgânico-funcional fundamento na responsabilidade político-administrativa dos gestores públicos.

jurídicas, isto é, só favorece as instituições que não são transparentes. Pode parecer exagero, porém, de todo modo, a situação é bem paradoxal. Aliás, a estrutura administrativa brasileira é um mosaico de contradições. Portanto, isso não chega a surpreender, muito embora possa causar, sem razão, certa incompreensão a eventuais leitores.

Por fim, cumpre destacar que a transparência, acessibilidade e publicidade são fenômenos distintos, mas inter-relacionados na imperiosa função de servir como instrumentos de controle social da gestão pública³⁵, de maneira que, numa escala de concreção na ambiência pública, parte-se da publicidade até alcançar à acessibilidade e, por derradeiro, culmina-se na transparência. Assim, o grau de dificuldade de concretização da transparência é maior que da acessibilidade, que, por sua vez, é maior que da publicidade. Dito de outro modo, a diversidade material entre elas denuncia claramente os obstáculos na concretização de uma instituição efetivamente transparente, porquanto a transparência não demanda apenas publicidade e acessibilidade de informações, mas, sobretudo, envolvimento popular e compromisso institucional numa clara relação de complementariedade.

2 TRANSPARÊNCIA COMO RESULTADO DE UM COMPLEXO PROCESSO ORGÂNICO-FUNCIONAL

Qual a razão de compreender a transparência como um processo orgânico-funcional? No que consistiria tal visão sobre uma pretensão de tão largos propósitos? A transparência pública é compatível com a dinâmica dos atos políticos dos gestores públicos? Em que consistiria o processo orgânico-funcional de transparência pública? Transparência é processo ou resultado? Esses ligeiros questionamentos são tratados nas linhas vindouras, mormente para lançar luzes, ou, quem sabe, revelar ainda mais sombras, sobre a operacionalidade do princípio da transparência na Administração Pública.

Um ponto deve ser destacado sem demora: a compreensão da transparência como resultado de um processo orgânico-funcional enxerga

³⁵ Dentre outros fatores, a exigência de controle social decorre do reconhecimento de que o controle interno não é capaz de romper com as práticas político-administrativas de má gestão dos recursos públicos, tal como outrora, a exigência do controle decorria do reconhecimento da ineficiência do controle hierárquico, como bem esclarece esta passagem: "A crescente complexidade do aparelho estatal, a maior complexidade técnica das questões que tocam à Administração, a multiplicação das categorias de interesses e o incremento das exigências éticas por parte da sociedade tornaram insuficiente o controle baseado no princípio da hierarquia, o que motivou a criação de órgãos e departamentos para auxiliar o controle interno das Administrações Públicas" (LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, 29-47, p. 34, jan./abr. 2012.).

limites na sua arquitetura, isto é, ela é considerada em função dos fins pretendidos pela ação pública, e, também, possui o mérito de apartar a lógica da transparência como uma realidade estritamente vinculada à publicidade e à acessibilidade de informações.

Uma ligeira digressão é necessária em função das indagações acima: a transparência é, sem sombra de dúvida, processo, mas também resultado. Aliás, como conceber um processo sem resultado³⁶. É processo orgânico-funcional em função dos inumeráveis esforços da Administração Pública em concretizar os parâmetros legais relacionados à transparência, nos quais exigem uma expressiva mudança de rotinas internas no tratamento das informações públicas ou publicizáveis, e, não menos importante, uma predisposição em conceber o exercício da participação popular como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão pública. É processo como realidade transformadora da atividade administrativa. É resultado da gestão pública e, assim, qualificadora da instituição, com a nota distintiva de uma atuação estatal entregue à *accountability* democrática. Desse modo, na perspectiva interna, transparência é precipuamente processo decantado num largo empreendimento de órgãos e unidades administrativas voltadas à consolidação de procedimentos decorrentes das prescrições legais sobre a transparência na ambiência pública; na externa, é preponderantemente resultado. No primeiro caso é a transformação de uma realidade administrativa, no segundo, a imagem da realidade transformada.

A pressão política por transparência na gestão pública é um aspecto externo dessa realidade, a transparência evidenciada pelas instituições, inclusive com possíveis mistificações sobre a atuação administrativa, é decorrente de um processo orgânico-funcional, portanto, reflexo de um aspecto interno dessa mesma realidade.

Notadamente, a transparência comporta limites no sentido que nem todas as informações sejam partejadas em público, isto é, por mais que se deseje maior previsibilidade da atuação estatal em função de precedentes administrativos, evidentemente, de regulares tomadas de posição num determinado ponto de vista, deve-se considerar que a dinâmica dos atos políticos geralmente exigirá um fluxo decisório inicialmente alheio à transparência, justamente porque o universo das decisões eminentemente políticas, diferentemente dos arranjos processuais e/ou procedimentais, não comporta ainda uma atuação do poder público em público, isso porque não é

36 Todo processo exige um resultado, especialmente os que são desencadeados por demorados procedimentos legais, logo, mesmos os processos inexitosos denunciam resultados, ainda que inesperados numa conjuntura normativa de galhardas possibilidades processuais.

possível uma transparência do político³⁷, mas, tão-somente, da manifestação política e demais consecutórios lógico-procedimentais da ação pública. Por outro lado, deve-se reconhecer que “[s]em decisão política, a atividade financeira do Estado resulta mera gestão patrimonial, reduzida a simples exercício de burocracia, sem direção política ou qualquer conformidade com os anseios do povo, segundo os rumos da democracia”³⁸. De qualquer forma, não há maiores dilemas nisso, porquanto toda decisão política exige uma inevitável nota informativa por meios dos desdobramentos administrativos necessários à concretização da decisão tomada pelo gestor público, especialmente com a feliz redação do art. 48-A da LRF.

A transparência também pode revelar consequências negativas ou, numa postura mais adequada, acarretar possíveis embaraços à atuação administrativa. Primeiramente, urge mencionar que maior acessibilidade e inteligibilidade das informações governamentais, juntamente com o envolvimento político dos cidadãos, com a inevitável multiplicação dos requerimentos administrativos, acarreta um aumento dos custos fiscais do governo³⁹. Por outro lado, é possível defender que, em médio prazo, esses custos são amortizados pela maior precisão da atuação administrativa em função do controle social. Além disso, a transparência pode criar obstáculos na necessária contenção de informações anteriores ao processo decisório político, evidentemente, quando isso for necessário, sem falar, ainda, na eventual distorção de bens informacionais⁴⁰. Além do mais, o sigilo de determinadas informações do grande público, em dado contextos, pode revelar-se uma importante ferramenta para promoção de melhores informações e também uma melhor governação⁴¹, contanto, é claro, que a intenção da gestão pública siga tal propósito, caso contrário, o sigilo não passará de um expediente, possivelmente exitoso, para superar as ingerências do controle social e, com isso, prestigiar fins privados, potencialmente lesivos ao Erário, na pretendida prossecução do interesse público.

De todo modo, a discricionariedade para tomada de decisão do gestor público, no qual consagra o sentido político da atuação administrativa,

37 OLLIVIER-YANIV, Caroline. Les communicants gouvernementaux au secret: croire et croire à la transparence politique. *Quaderni – La revue de la communication*, Paris, n. 52, p. 105-115, p. 112, Automne, 2003.

38 TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 121.

39 FENSTER, op. cit., p. 907.

40 Ibidem, p. 908.

41 Ibidem, p. 909.

inclusive com a precedente exigência de sigilo de informação, não pode servir de obstáculo no fornecimento de informações relativas à decisão já emitida pelo Poder Público, de forma que a pretensão de acesso à informação pela sociedade civil encontra amparo no dever de transparência dos atos da Administração Pública⁴².

Em verdade, a transparência representa um nítido mecanismo para redução da discricionariedade do gestor público, pois a disponibilidade das informações para todos os grupos afetados por eventual medida da Administração Pública, no que compreende a lógica da acessibilidade e da inteligibilidade da atuação administrativa, vai afetar no resultado do processo político, haja vista que o prognóstico da ação pública poderá ser filtrado pela sociedade civil e, nesse sentido, as possibilidades decisórias serão, em tese, reduzidas⁴³, exurgindo, desse modo, um fator limitador da discricionariedade política.

2.1 Regulação

A opacidade é o reverso da transparência. A regulação é o reverso da indisciplina e do descontrole. Defende-se que a transparência é um atributo e não uma atividade⁴⁴, desse modo, é compreensível destacá-la em função de entidades (aspecto orgânico) ou realizações (aspecto funcional) do Poder Público e não em virtude de atividade, em per si, como prática individualmente considerada. Então, é permitido propugnar o entendimento de que a transparência e a regulação possuem uma inevitável relação de complementariedade na ambiência pública, porque uma reduz a opacidade e, a outra, pretende estabelecer uma noção de controle, por meio da disciplina normativa, dos eventos públicos⁴⁵. Numa perspectiva financeira, é fato

42 Nesse sentido, vide: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Órgão Julgador: Segunda Turma. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 586424/RJ. Embargante: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Embargado: Alan Onofre Gripp. Ministro Relator: Gilmar Mendes. Brasília/DF. Julgamento em 24 fev. 2015. *Diário de Justiça Eletrônico (DJe)*. Edição nº 047, Publicação em 12 mar. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7993263>>. Acesso em: 30 maio 2015.

43 VAUGHN, Robert G. Transparency in the Administration of Laws: the Relationships between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law. *American University International Law Review*, Washington, v. 26, n. 4, p. 969-982, 2011. p. 981.

44 SCHAUER, op. cit., p. 1.343-1.344.

45 Numa perspectiva corporativa, a opacidade segue um fim inevitável, uma verdadeira espiral da opacidade, partindo da impunidade imaginada pelo agente até o seu efetivo castigo público, isso porque não há como esconder, exitosamente, informações relevantes sobre eventos opacos, cedo ou tarde, vazam as primeiras informações e, consequentemente, as negativas iniciais perdem vigor em função da força reveladora dos fatos (OLIVER, op. cit., p. 13). O problema, contudo, reside na indiferença, não raras vezes, dos cidadãos quanto à ocorrência dos eventos opacos e seus os danosos efeitos, mesmo quando ulteriormente revelados na arena pública.

que os orçamentos expressem um planejamento conjuntural e que não possam estabelecer programas ou metas governamentais plenamente vinculantes⁴⁶⁻⁴⁷, já que a dinâmica dos dilemas sociais é extremamente mutável e onerosa, agora, como admitir que, em qualquer conjuntura, o Poder Público não reserve adequadamente recursos para promoção da transparência no seio da Administração Pública? Não se trata apenas da existência ou não de recursos, mas, sobretudo, de atitude política de revolucionar gestão pública por meio da transparência. Adverte-se: “[a] opacidade prolongada nas finanças públicas não permite prevenir ou reagir antecipadamente diante de crises em fase emergente”⁴⁸. A opacidade constrói não apenas o desequilíbrio fiscal, mas, também, tolhe a devida compreensão dos limites da atividade financeira do Estado.

Ora, se a transparência congrega previsibilidade à atuação administrativa, porque se encontra lastreada na informação, não há como negar que quanto mais informação maior o controle da Administração Pública⁴⁹ e, com isso, também maior regulação político-administrativa da gestão pública. Portanto, tem-se a regulação como disciplina normativa e como controle político. Afinal de contas, como controlar o desconhecido. Transparência como regulação é, sobretudo, o reconhecimento de que a participação política do cidadão,

46 TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. O Orçamento na Constituição. v. V. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 59.

47 É sempre bom compreender que nenhum PPA é totalmente executado, aliás, nem mesmo a LOA pode alcançar tal honraria. A razão é bem simples desse entendimento: qualquer lei orçamentária é, basicamente, uma questão de definição de importantes escolhas políticas e, nesse sentido, não são fixas e irretatáveis, porquanto vai depender das possibilidades econômicas do Estado, isto é, a partir do fluxo econômico, exsurgem as receitas. “A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro” (TORRES, op. cit., 2000, p. 76). Obviamente, há uma parcela de atuação do orçamento que não demanda escolhas políticas do gestor público, porquanto ela é previamente vinculada no próprio texto constitucional, como é o caso dos percentuais de alocação de recursos na área da saúde, educação etc. O que se pode questionar, por ser uma temática importante, é se o universo das escolhas políticas do gestor permite eventual preterição dos direitos sociais consagrados no texto constitucional. É dizer, é possível preterir determinado direito social no orçamento em função de escolhas políticas do gestor? A resposta só pode ser negativa. Todavia, e isso deve ficar claro, o gestor pode contemplar, para evitar uma ineficiente pulverização orçamentária, formas alternativas ou aglutinativas de atendimento de certo direito social. Não se trata de um providencial arranjo orçamentário sobre a matéria, nem mesmo um expediente mimético das famosas pedaladas orçamentárias, mas simplesmente o reconhecimento da impossibilidade de uma disciplina alocativa de recursos específica para determinado direito, especialmente quando isso possa comprometer outras vias alocativas de recursos para contemplar direitos mais abrangentes. Portanto, o orçamento, como medida de prestação social, é, sobretudo, uma expressão de possibilidades gerais de atendimento e, só mais adiante, expressão de conquistas específicas no campo da socialidade.

48 GOÑI, Eduardo Zapico. Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas. *Revista Documentación Administrativa*, Madrid, n. 286-287, p. 239-272, p. 242, enero/agosto 2010.

49 SCHAUER, op. cit., 2011. p. 1.347.

com ferramenta de controle do poder político, somente é possível em face do conhecimento público da atividade burocrática do Estado e mais que isso: a certeza dos gestores públicos de que o conhecimento gera mais controle em função da desejosa atividade cívica dos cidadãos.

Há uma questão inquietante no ordenamento jurídico brasileiro: como conviver com perspectivas normativas tão diversas, inclusive do mesmo ramo jurídico, disciplinando matérias relativas à transparência na ambiência pública⁵⁰. Aqui, é preciso ter um necessário cuidado. A dinâmica do sigilo, da privacidade, da intimidade e da proteção de dados pessoais não possui qualquer contraposição à transparência das instituições, mas, sim, seletividade das informações controláveis pelo grande público. O que se pode afirmar, sem medo de errar, é que o lado privado das informações gerenciadas pelo Poder Público torna-se cada vez mais o lado público que se encontra no privado das relações jurídicas.

É dizer: se a informação é de interesse público, então, é compreensível que o grande público tenha interesse no seu conhecimento; por outro lado, se o sigilo dessa informação comportar a defesa de um interesse privado, o que fazer? A discussão vai além da ciranda jurídica, isto é, além do regular imaginário das restrições aos direitos fundamentais. É, sobretudo, política. E a razão é simples: a pretendida racionalidade jurídica assentada em ponderação e/ou balanceamento de bens/direitos vai desaguar no artificialismo das decisões centradas numa moral cambiante e decisivamente constitutiva de interesses preponderantes. Ou seja, é casuística demais para uma razão séria de Estado. Aqui, entra a política como parâmetro de conformação legislativa: como necessária razão de Estado. Autoritário? Não. Arbitrário é o atual estado de coisa: (a) uma determinação legal proibitiva, isto é, corporificadora do sagrado interesse privado; ou (b) quem pode exercer influência⁵¹ sobre o processo decisório administrativo ou judicial, na maioria das vezes, tem preservado o sigilo

50 Nesse ponto, basta observar a clara contraposição legal-conformativa entre o art. 198 do CTN com o art. 48-A da LRF c/c art. 10 da LAI. Inicialmente, parece não existir tanta contraposição, porém quando se deseja atuar numa perspectiva informacional sobre as relações jurídicas administrativas, principalmente decorrentes da contratualidade pública, entre as empresas e o Estado, por certo, resta quase sempre uma dificuldade de superação do art. 198 do CTN.

51 Aqui, exsurge a elementar afirmativa de que a indecisão no Direito só interessa apenas aos que possam exercer influência sobre os órgãos decisórios administrativos ou judiciais. Dito de outro modo, muitas das considerações sobre a indecisão no Direito, tão arvoradas hodiernamente, revelam apenas uma forma de promover a falaciosa compreensão de que os direitos somente são concretamente identificáveis e jamais abstratamente considerados, portanto, uma visão que interessa a dois senhores: o que exerce a influência sobre os órgãos decisórios e o que a processa na sua práxis administrativa ou judicial.

de uma informação, que deve ser interesse do próprio Estado ou mesmo do grande público.

2.2 Democracia

Por tanto tempo a democracia brasileira parecia desconhecer os institutos relacionados ao controle social da Administração Pública, como que numa inconcebível letargia da sociedade, que não se revela exagerado afirmar que, apenas nos últimos anos, os prognósticos do controle social passaram, enfim, a ganhar os ares das instituições públicas. Isso, evidentemente, trouxe sérias e perniciosas consequências na forma de enxergar o exercício do poder político na gestão pública. É dizer, os parâmetros democráticos da participação popular assentaram-se apenas nos ordinários e sucessivos processos eleitorais e, quando muito, nas formas, geralmente inócuas, da democracia semidireta e indireta. Um verdadeiro mundo novo descortina-se com a transparência pública. E por quê? A relação transparência e participação popular é, sem dúvida, uma via de mão dupla: a dinâmica da transparência possibilita o fortalecimento da participação popular; por outro lado, o envolvimento político⁵² do cidadão na gestão pública torna as instituições mais transparentes e, com isso, mais sindicáveis pelo povo e, claro, pelas demais instituições públicas ou privadas.

Assim, a transparência como democracia representa um aspecto, possivelmente intuitivo, de que a autodeterminação política de um povo exige o conhecimento da atividade estatal, mas a temática vai bem além de tudo isso. Em verdade, a transparência como democracia envolve riscos. O uso político da transparência pode levar a uma atuação governamental populista. E mais: o populismo vai justificar a dinâmica da transparência

⁵² Contudo, “[a] sociedade está sofrida e tão ocupada com a própria sobrevivência que pouco tempo sobra para que possa olhar o andamento das contas públicas. É como um círculo vicioso (e consensual) de que o público não é problema nosso. Cada qual é preocupado com o próprio bolso e não com o prefeito, ou governador ou presidente” (CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque; CAVALCANTE, Denise Lucena. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*. Brasília, v. 09, nº 01, p. 01-18, jan./jun. 2014. p. 08). É dizer, a perspectiva política e, portanto, comunitária, é preterida em função dos inevitáveis desafios do espaço individual do economicamente necessário, revelando, assim, uma apatia cívica e, claro, um sofrível processo de alheamento político-fiscal sobre a realidade das escolhas públicas e, igualmente, sobre os gastos públicos. Além disso, “[m]esmo que os governos tenham a iniciativa de criar canais para acompanhamento sistemático da execução do orçamento, incentivando o diálogo com a comunidade, a dinâmica de evolução ocorre na própria comunidade” (GARCIA, op. cit., 2003, p. 153). A questão, portanto, resume-se ao seguinte dilema: como romper a apatia cívica dos cidadãos? Não é possível uma resposta categórica. Se os estímulos governamentais são insuficientes, o mesmo se deve dizer dos valores comunitários dos cidadãos. Porém, a conjunção de esforços dos dois segmentos possa revelar contribuições importantes nesse sentido, especialmente em função dos resultados obtidos: afinal, o envolvimento político se fortalece com conquistas materiais e não meramente lógico-normativas.

para corporificar suas ideologias de controle do grande público. A autodeterminação política da sociedade civil, que fomenta a transparência, exige uma compreensão social de que a transparência pode constituir-se em manifesta forma de mistificação de dados. Dito de outro modo, e só para citar um exemplo, o discurso de combate à corrupção, distanciado dos efetivos mecanismos de seu combate, apenas corporifica uma forma populista de consagrar a transparência nas instituições. Veja-se o caso do Ministério Público da União, cujo discurso de combate à corrupção é absolutamente incompatível com a manutenção de privilégios odiosos, ainda que fundados numa perspectiva normativa incontestável, revelando-se ainda mais criticável quando sustentados em parâmetros regulamentares ilegais e/ou imorais, como é caso da pretensão de concessão desregrada do benefício de auxílio-moradia. A visibilidade da atuação estatal apartada de parâmetros confiáveis no manejo das informações, longe de uma perspectiva emancipatória da participação popular, pode revelar-se um instrumento de mistificação de dados em benefício de determinados grupos políticos, econômicos, profissionais etc., fazendo com que a conquista da transparência seja apenas uma nova forma de velamento da atuação estatal.

A transparência, como facilitador da democracia e instrumento de controle da gestão pública, revela duas providenciais dimensões: (a) possui a pretensão de reduzir a corrupção na ambiência pública; (b) pontuando, além disso, uma clara dinâmica de controle sobre a atuação administrativa, não necessariamente com o propósito de viabilizar as melhores decisões, mas, sim, de promover um controle social como um fim em si mesmo⁵³. Aqui, exsurge o entendimento de que a democracia não se respalda na ideia de que o povo esteja necessariamente certo, mas, sim, no direito desse povo errar⁵⁴. Afinal, a democracia não possui soluções para tudo, não mesmo, talvez pelo fato dela prestigiar a autogovernança de um povo e, dessa forma, a permissividade/obrigatoriedade de assumir o ônus dos seus próprios erros. Lembrando-se que a noção de erro ou acerto, numa contextura social qualquer, sempre exige uma forte dose de experimentalismo. Ora, como admitir um erro na alocação de recursos sem os resultados decorrentes da intervenção da ação pública? Admite-se que, em consideráveis números de casos, seja possível destacar, aprioristicamente, acertados posicionamentos da Administração Pública baseados, tão-somente, em demorados processos decisórios em abstrato; todavia, jamais será viável esse juízo antecipado, e pretensamente acertado, em boa parte dos dilemas cotidianos da gestão pública, nos quais, além do experimentalismo, concorrem fatores diversos e

53 SCHAUER, op. cit., p. 1.349.

54 Ibidem, p. 1.349.

cambiáveis, tais como questões climáticas, comportamentais e econômicas, geralmente bem adversas.

Perceba-se que não se deseja o casuísmo, pois a ação pública projeta suas realizações numa perspectiva comunitária, porém, a miríade fática tende a revelar, às vezes, inevitáveis soluções ad hoc do Poder Público, tratando-se, aliás, da forma mais onerosa de experimentalismo com o dinheiro público, isto é, aquela decorrente de uma exacerbada litigiosidade na execução orçamentária, por conta do decantamento judicial dos imperativos axiológico-normativos incidentes sobre o orçamento público, somando-se, ainda, uma anterior e conflitiva questão tributária entre o contribuinte e a Fazenda Pública. Portanto, hoje, não é mais possível afirmar apenas que “[ã] constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações abre o caminho ao controle jurisdicional não democrático e contramajoritário, introduzindo um novo ator no jogo político entre o Legislativo e o Executivo em torno do dinheiro público”⁵⁵. Afinal, faz tempo que a ingerência do Poder Judiciário já extrapolou a pretensão de exigir a observância dos percentuais das vinculações constitucionais e caminha galhardamente para uma completa juristocracia, adentrando verdadeira e indevidamente no terreno da política pura⁵⁶⁻⁵⁷.

Nesse ponto, vale mencionar que “[õ] alto índice de litigiosidade referente às questões tributárias no Brasil faz com que se busquem novas reflexões sobre as finanças públicas, acredita-se que o momento necessite muito mais de reflexão pré-legislativa do que a inútil busca da adequação pós-legislativa”⁵⁸. A transparência como democracia serviria ao fundado propósito de firmar as premissas de um processo decisório político dialogal, porquanto a dinâmica conflitiva de interesses restaria capaz de alterar os nortes da atividade financeira do Estado. Todavia,

55 TORRES, Ricardo Lobo. A Constituição Financeira nos seus 20 Anos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 837-848, p. 844.

56 HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy*. The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004. p. 16.

57 Nesse ponto, cumpre transcrever uma preciosa advertência doutrinária: “Não se pode simultaneamente adotar o positivismo na vertente da receita e o pós-positivismo no da despesa pública; nem é possível se aderir à interpretação literal e à restrição ao trabalho do juiz no que concerne aos tributos e à interpretação generosa e ao ativismo judicial nos gastos públicos; muito menos é sustentável a prática do liberalismo radical na tributação e do paternalismo e do intervencionismo estatal nas benesses e na entrega de bens públicos” (TORRES, op. cit., p. 847-848).

58 CAVALCANTE, Denise Lucena. Finanças Públicas: o Contexto do Brasil no Século XXI. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado*. Estudos em homenagem a Eusebio González García. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 226-239, p. 227.

isso exige envolvimento político dos cidadãos, daí a importância de uma ambiência pública transparente, pois estimula a atividade política dos mais diversos grupos ou segmentos da sociedade civil. “Na medida em que um número sempre maior de indivíduos conquista o direito de participar da vida política, autocracia retrocede e a democracia avança”⁵⁹. Por isso, a dinâmica da atividade política, numa sociedade complexa e plural, não pode prescindir de uma gestão pública transparente, porque ela afirma os cânones democráticos e, sobretudo, porque viabiliza séria discussão política na arena pública sobre os problemas fundamentais do Estado, em particular sobre a gestão dos recursos públicos.

2.3 Eficiência

Eficiência é resultado, aliás, o melhor resultado possível numa dada realidade. Contudo, essa afirmação revela-se extremamente simples para ser compreendida a partir de uma análise normativa. Afinal, como enxergar a eficiência, numa perspectiva legal, como dado mero econométrico, se a própria dinâmica da atividade jurídica possui uma particular dedicação aos procedimentos intermediários, isto é, aos meios considerados imprescindíveis à regular consecução dos atos materiais da gestão pública. Vale lembrar que a pretendida racionalidade jurídica nem sempre é pensada em função da eficiência; logo, revela-se um nonsense exigir a mesma eficiência do setor privado na gestão pública, especialmente quando há uma disciplina legal que não a viabiliza ou simplesmente a desconsidera. Dito de outro modo, não basta uma ligeira alteração na cabeça do artigo 37 da Constituição Federal para restarem rompidas as amarras legais da ineficiência pública. Ora, se eficiência é resultado, então, qual resultado seria eficiente? O que cumprisse os parâmetros legais ou o que atendesse à finalidade da lei? E há diferença nisso? Não estaria na finalidade da lei o próprio cumprimento dos parâmetros legais? Aqui, reside o verdadeiro dilema: o cumprimento da lei, por si só, não quer dizer o cumprimento da finalidade política expressada na lei. Não raro, o Poder Público não cumpre os parâmetros legais; às vezes, por razões condenáveis, outras nem tanto, mas alcança a finalidade política do parâmetro normativo. Tem-se uma ilegalidade ou, no mínimo, vícios procedimentais, mas um resultado declaradamente eficiente⁶⁰. O que isso quer dizer? Simples: que eficiência é resultado. A realização estatal exige resultados e, por conta disso, parece pouco convincente a lógica de que eficiência ocorre apenas

59 BOBBIO, op. cit., p. 145.

60 Considera-se, aqui, a noção de que a eficácia rende-se aos meios e a eficiência ao resultado de todo o processo da atuação administrativa.

na hipótese em que foram observados todos os procedimentos legais. Não há dúvida de que isso seja desejável, a saber, resultado com legalidade, mas daí afirmar que toda atuação estatal é eficiente a partir de uma desejosa correção normativa é um vexado equívoco. Resultado eficiente é economicidade e não juridicidade. Numa palavra: não há um núcleo jurídico na eficiência, há apenas normas jurídicas que pontuam o dever de eficiência, o que é algo bem diverso. Isso fica ainda mais claro quando surge a necessidade de afirmar que o propósito da eficiência não pode fazer preterir a legalidade na atuação administrativa. Exigir eficiência não garante disciplina normativa que a consagre, aliás, os regulares entaves legais simplesmente a condena na Administração Pública. Por isso, a afirmação tranquila do dever de eficiência na gestão pública, longe de qualquer expressão esclarecedora, apenas consagra uma pretensão, na maioria das vezes, impraticável através dos atuais arranjos normativos impostos à atuação do Poder Público.

Nesse sentido, a transparência teria o condão de identificar em quais situações o resultado eficiente, mas ilegal ou irregular, decorreu ou não de uma atuação condenável do gestor público⁶¹ e, mais que isso, identificar as razões da ineficiência administrativa, mesmo quando a autoridade pública cumpre todos os parâmetros legais. E qual a importância disso? Inicialmente, duas: (a) permitir um julgamento objetivo sobre o regime de incompatibilidade entre a perspectiva normativa e perspectiva gerencial da atividade administrativa; e (b) consagrar um julgamento político, na sua regular compreensão democrática, dos representantes do povo a partir do grau de eficiência alcançado pelo gestor público. Nas hipóteses de condenável atuação do gestor público, com ou sem eficiência, a temática ganha novos ares e, nessa qualidade, os órgãos de controle são verdadeiros aliados da sociedade civil na dura empreitada de reprimir os desmandos da gestão pública.

61 É bom deixar claro que resultado economicamente satisfatório, portanto, eficiente, mas sem um regular amparo legal, não necessariamente decorre de uma atuação condenável do gestor público. O universo da gestão pública trabalha com dinâmicas decisórias multidisciplinares que exigem medidas, não raras vezes, contrárias ao marco legislativo, porém isso é feito de modo consciente, senão a própria finalidade política do texto legal pode resultar inexistosa ou inviável. O que fazer na contratualidade administrativa quando a empresa não mais possui regularidade fiscal? Encerrar o contrato e aplicar multa à empresa? Seria isso eficiente? Quem ganha com essa medida tão ortodoxa? Ninguém. A empresa não obtém fluxo econômico, porque não possui mais contrato, logo, nem termina uma obra e nem pode pagar o fisco. A Administração Pública não consegue concluir a obra ou o serviço e, noutra ponta, também não terá a regularidade fiscal da empresa efetivada, mesmo na hipótese que isso fosse um declarado objetivo do contribuinte. E, aqui, não se falou ainda dos dilemas procedimentais, orçamentários e financeiros de uma nova contratação. Portanto, a dinâmica da atividade administrativa não é tão simples e linear como pensam os órgãos de controle e, de modo irresponsável, apregoa a grande mídia. Os exemplos se multiplicariam, mas esse já denuncia que a questão da eficiência não casa bem com uma análise eminentemente jurídica.

No Brasil, certamente por conta de uma empedernida cultura da corrupção, aliás, como uma realidade endêmica, coteja-se uma odiosa presunção de que os gestores públicos são ineficientes, o que não é bom, e, no que se revela bem pior, também são corruptos, pois há uma indevida associação entre a ineficiência administrativa e a corruptibilidade dos servidores e/ou gestores. Obviamente, no campo das prestações sociais, na qual exige uma contratualidade, ainda que de parcos valores, toda atuação administrativa corrupta é também ineficiente do ponto de vista do resultado, portanto, da economicidade; todavia, nem toda atuação administrativa ineficiente decorre de ato de corrupção. Disso resulta que a identificação da ineficiência por meio da transparência só afeta efetivamente os gestores corruptos.

Ora, se não há corrupção, mas apenas inaptidão, nas suas mais diversas formas, a ineficiência administrativa, ainda que condenável numa perspectiva racional da atuação estatal, não tem o condão de infirmar a idoneidade do gestor público, mas, tão-somente, denunciar, especialmente quando há uma ortodoxa observância dos parâmetros legais, que o sistema normativo padece de sérios problemas conjunturais que inviabilizam uma atuação eficiente da Administração Pública. Não se trata de uma manifestação inocente, mas o reconhecimento de que a estrutura administrativa brasileira, hodiernamente, é pensada e projetada para ser controlada e não para ser eficiente executora do orçamento público. Falta, portanto, uma dinâmica de controle que não torne uma gestão pública ineficiente em função dos obstáculos normativos verificados durante o regular fluxo da atividade administrativa.

Aqui, mais uma vez, a importância da transparência. Explica-se: a gestão transparente evidenciaria, sem esforços, quando a dinâmica da execução orçamentaria encontraria obstáculo nos parâmetros normativos de controle e não na ausência de planejamento administrativo ou no descumprimento de regras pretensamente racionais sobre contratação pública. O percurso para uma gestão pública eficiente é longo, mas é, sobretudo, dialógico: a sociedade civil deve enxergar as dificuldades operacionais do gestor público e este, na mesma medida, deve expor o porquê dessa adversidade; logo, em função disso, inevitavelmente, fará com que surja uma séria discussão sobre o atual modelo de execução orçamentária, mormente no que concerne à contratualidade administrativa.

Numa perspectiva mais ampla, adentrando na lógica do mercado, a transparência expressa um instrumento de equilíbrio na compreensão da ação pública, principalmente como mecanismo de regulação do mercado,

uma vez que o regime de plena disponibilidade de dados pelo Poder Público evita a ocorrência de relevantes assimetrias de informações entre os agentes econômicos, fazendo com que o mercado opere de forma mais eficiente⁶², no que constitui uma análise razoável, melhor dizer, fundada numa imperiosa volição, mas nem sempre possível, uma vez que o dilema do conhecimento antecipado e seletivo de informações relevantes sobre o orçamento público, ainda hoje, afigura-se insolúvel, mormente num sistema de processo eleitoral assentado no financiamento das campanhas pelos grandes grupos econômicos da nação.

2.4 Epistemologia

A transparência como epistemologia possui uma aspiração bem simples: a verdade sobre a atuação administrativa. Ora, se a transparência tende a gerar conhecimento sobre a gestão pública, logo, é compreensível gizar que a transparência assume algum lugar entre um altamente desejável espaço cognitivo e uma necessária via no caminho à verdade⁶³, até porque a lógica instrumental da transparência permite alcançar uma versão da verdade construída pelos cidadãos e não aquela eventualmente entregue pelo gestor público à sociedade civil.

É uma pretensão aceitável, mas se transparência é uma metáfora, mais ainda assim se revela a noção de verdade sobre a gestão pública. Metaforicamente, considerando-se que os termos transcendem à perspectiva formal-material das instituições públicas, é aceitar que a existência de instituições transparentes vai revelar, da melhor forma possível, a verdade sobre elas.

Como não é possível alcançar a verdade, a realidade do controle social parte de versões consistentes sobre os fatos relacionados à gestão pública, que pragmaticamente são tachados de verdadeiros, para promover as devidas conclusões sobre os efetivos rumos da atuação administrativa, isto é, quais propósitos animam as decisões do gestor público e, com isso, desencadear os legítimos processos político-discursivos numa administração pública dialógica.

Então, a transparência como epistemologia reflete uma dinâmica informativa que seja capaz de consagrar um ambiente de verdade nas instituições públicas. Todavia, em que termo isso seria possível? Essa é uma questão sempre cercada de renhidas discussões, porquanto a verdade sobre as instituições demanda sempre um necessário filtro sobre o que

62 VAUGHN, op. cit., p. 971. No mesmo sentido: SCHAUER, op. cit., p. 1.350.

63 SCHAUER, op. cit., p. 1.350.

elas entendem ou pregam como verdade e, dessa forma, o caminho até a verdade é uma construção com a sociedade civil e não uma exposição para a sociedade civil.

3 TRANSPARÊNCIA E ORÇAMENTO⁶⁴

Poucas leis foram tão importantes ao Estado brasileiro quanto à LRF. Por outro lado, pouquíssimas leis são tão descumpridas como a LRF. Infelizmente, a cultura da austeridade fiscal tarda em ganhar o merecido apreço dos gestores públicos no Brasil. A austeridade é ainda concebida apenas como mecanismo ilegítimo de restrição da capacidade de investimento de qualquer governo. Aqui, é preciso desmistificar a compreensão de que a austeridade fiscal é incompatível com a dinâmica do investimento público: o Estado precisa poupar, mas também precisa investir e, o mais importante, deve gastar melhor. Afinal, a despesa do Estado, por si só, não deve ser condenada, porquanto a contratualidade pública representa um fator de recuperação econômica e, com isso, tende a reduzir o desemprego⁶⁵. Por isso, é preciso estabelecer prioridades no investimento público, senão a despesa pública não se justifica no processo econômico.

Pena que o grande público, vitimado por históricos processos sociais reconhecidamente injustos, parece desconhecer a importância da austeridade fiscal. O mesmo se diga quanto à atual gestão pública federal que, por gastar mal e além da conta, vive, agora, o dilema da redução de investimentos em projetos estruturais extremamente importantes à nação. O problema do experimentalismo fiscal é que os esforços intergeracionais podem ser totalmente comprometidos com políticas públicas ineficientes em determinada geração e, com isso, acarretar uma verdadeira inanição fiscal na geração posterior. Esse parece ser o maior dilema da governança pública brasileira.

A virtuosa defesa da austeridade fiscal, longe de uma perspectiva ideológica libertária, representa uma verdadeira ferramenta de transformação social, porquanto sem fluxo econômico não há Estado Social e a atividade econômica depende de uma gestão pública cônica de seus limites de atuação, pois, somente assim, ela é capaz de intervir nas áreas providenciais de fomento da economia, mas sem perder de vista as prestações sociais, mormente as relacionadas a uma pátria pretensamente educadora.

64 É pertinente destacar que, conforme a nota de brevidade exigida no artigo, não é possível apresentar o curso histórico-evolutivo do orçamento no Brasil, sem falar que tal pretensão até se afigura desnecessária em função dos propósitos centrais da discussão apresentada neste trabalho.

65 STIGLITZ, Joseph E. *O preço da desigualdade*. Tradução de Dinis Pires. 1ª Reimpressão. Lisboa: Bertrand, 2014. p. 316.

E qual o papel da transparência na execução do orçamento público? A legislação não esclarece e nem poderia fazer, pelo menos expressamente. E a razão é simples desse entendimento: as prescrições dos artigos 48 e 48-A da LRF apenas estabelecem as matrizes normativas da perspectiva formal do princípio da transparência e, quando muito, alguns dados importantes sobre a perspectiva material desse princípio. Agora, o papel da transparência vai muito além de tudo isso: adentra na seara política e da virtude cívica dos cidadãos brasileiros.

Seria, assim, a transparência o elo que ligaria a noção de controle social e, portanto, de envolvimento político dos cidadãos, com a autogovernança democrática no constitucionalismo moderno, despontando, sobretudo, o comprometimento da atitude cívica dos contribuintes na compreensão e no controle da execução orçamentária. Naturalmente, a concretização desses nobres propósitos acarretam sérias implicações à Administração Pública, muitas delas particularmente difíceis, porém, com o devido esforço institucional, alcançáveis em função de anos de efetivo compromisso em promover o conteúdo material das prescrições normativas. Dentre tantas implicações, destacam-se nas linhas vindouras as políticas, procedimentais e operacionais.

3.1 Implicações Políticas

A transparência traz, sem sobra de dúvida, maior responsabilidade política dos gestores públicos, mas uma coisa deve ficar bem clara: isso somente é possível com o devido comprometimento da sociedade civil. Sabe-se que o custo político de uma gestão pública ineficiente é bem expressivo. Aqui, não há novidade. Assim, o público em público, e para o público, não permite formas compreensivas da gestão pública que sejam capazes de negar o alto custo político e econômico de uma Administração Pública ineficiente, serodiosa e onerosa no cumprimento dos seus fins. Então, a transparência no orçamento público acarreta, inevitavelmente, maior compromisso político do gestor público, senão os efeitos do controle social não lhe serão nada favoráveis, inclusive, até mesmo catastróficos em função dos permeios políticos dos próximos pleitos⁶⁶.

Outro detalhe importante: a transparência não pode ser vista apenas a partir do custo político da gestão pública, pelo contrário, ela pode ensejar um grande favor político ao próprio gestor público, especialmente quando os resultados de sua gestão superam, nos limites da atuação administrativa, as gestões anteriores. E o mais emblemático: a transparência nem sempre causa indisposição do gestor com a sociedade civil, pois, não raras vezes, os cidadãos

66 É melhor pensar assim, só que a crueza dos processos eleitorais brasileiros parece revelar que o eleitorado não tem dado maior importância aos desmandos da gestão pública, o que incluem, evidentemente, os que levam a uma odiosa ineficiência da máquina pública.

acostumados a serem acudados pela gestão pública, encontram na transparência administrativa uma forma de satisfação política e mesmo de receptividade no compartilhamento de informações, fazendo com que suas perspectivas de análises, antes distante e possivelmente equivocadas, passem a galgar novo patamar compreensivo sobre a realidade da Administração Pública e, assim, exsurgir uma nova forma de enxergar as realizações do Poder Público ou, pelo menos, as dificuldades que as encerram no desafio cotidiano da gestão pública.

Como a transparência gera maior responsabilidade do gestor público, é possível sustentar que a dinâmica da atividade política pode romper os parâmetros decisórios anteriores, não necessariamente em função do desacerto deles, mas, sobretudo, pela necessidade de considerar um patamar diferenciado de visibilidade da atuação administrativa.

Nesse ponto, a transparência tanto pode contribuir como prejudicar na promoção de uma gestão pública mais eficiente. Explica-se: contribui, quando gera reflexão séria sobre as práticas administrativas e políticas decisórias, isto é, fomenta o processo democrático de discussão pública, alavancando uma opinião pública capaz de direcionar o uso do poder administrativo⁶⁷; prejudica, quando mistificam as relações jurídico-administrativas através de dados e/ou informações decodificadas para o grande público.

3.2 Implicações Procedimentais

Inicialmente, por uma elementar exigência processual administrativa, cumpre informar que as implicações procedimentais são imprescindíveis na consolidação do controle social na Administração Pública. A própria disciplina interna de cada órgão público na aplicação da LAI⁶⁸, dentre tantas outras regulamentações sobre a temática, é um caso emblemático de alteração da rotina no tratamento de informações na ambiência pública. Aliás, o novo e pretendido *modus operandi* da Administração Pública, além da correção da dinâmica operativo-procedimental, exige uma verdadeira flexibilização de institutos jurídicos, como é o caso do sigilo fiscal, firmando-se, assim, a lógica da transparência como regra e sigilo como exceção⁶⁹, fazendo com que, numa novel referencialidade axiológico-normativa, a imperiosa

67 HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Edições Loyola, 2002. p. 282.

68 O mesmo se pode afirmar do art. 48-A da LRF.

69 CAVALCANTE, Denise Lucena. Atuação da Administração Fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a Questão do Acesso às Informações Fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CHRISTOPOULOS, Basile Georges; ZUGMAN, Daniel Leib; BASTOS, Frederico Silva (Coordenadores). *Transparência Fiscal e Desenvolvimento*: homenagem ao professor Isaias Coelho. São Paulo: Fiscosoft, 2013. p. 119-137, p. 121.

indiscutibilidade acentuada das políticas macroeconômicas e administrativas⁷⁰ sejam contempladas no regular prognóstico da procedimentalidade a partir do fenômeno da transparência. Os procedimentos são sempre necessários na consolidação de qualquer empreendimento normativo. Se não há direitos sem recursos⁷¹, uma vez que todos os direitos demandam um custeio dos contribuintes e, nesse sentido, todos os direitos são positivos⁷², menos ainda é possível cogitar a existência deles sem o reino dos procedimentos. É a procedimentalidade uma marca de qualquer empreendimento humano, mormente o de ordem normativo-processual. Eis, portanto, a razão da importância da transparência na gestão fiscal: entender o porquê da alocação dos recursos administrados pelo Poder Público e como eles são efetivamente empregados na sociedade⁷³.

Toda a dinâmica processual administrativa, mormente a que se destine à consagração dos mecanismos administrativos de promoção da transparência, exige um sem número de reflexões sobre a complexa estrutura orgânico-funcional do Poder Público. Não por outra razão que toda procedimentalidade espelha a (ir)racionalidade de uma estrutura de poder, fazendo com que, a depender do regramento da temática administrativa, o exercício das potencialidades políticas estampadas nas leis seja seriamente comprometido em função de uma clara anacronia de procedimentos administrativos. Desse modo, procedimentos que exijam consideráveis custos administrativos e pessoais são plenamente incompatíveis com a lógica da transparência, o mesmo ocorre quanto aos procedimentos que exijam injustificáveis custos institucionais. A procedimentalidade deve ser simples e dinâmica⁷⁴, comportando, assim, diante das contingencialidades, novas formas de empreender e atender

70 FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 114-115.

71 Aliás, mesmo aqueles relacionados às liberdades individuais, afinal: "Todos los derechos son costosos porque todos presuponen una maquinaria eficaz de supervisión, pagada por los contribuyentes, para monitorear y controlar" (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos*: por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012. p. 65).

72 HOLMES; SUNSTEIN, op. cit., p. 69.

73 Nesse ponto, segue uma importante advertência: "Ora, não é difícil perceber que de muito pouco adianta obter uma justiça na tributação (quando esta existe, mesmo em pouca proporção), se o dinheiro público se esvai, de forma arbitrária, ilegítima e ilegal (e/ou inconstitucional), por época da realização da despesa. Quer-se frisar o ponto de que a tributação somente se justifica em face da necessidade do gasto público na direção da satisfação das necessidades públicas; o gasto público, por sua vez, somente existe porque houve a tributação" (HORVATH, Estevão. *Direito Financeiro versus Direito Tributário*. Uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: _____; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*: estudos em homenagem a Régis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 177, itálico no original).

74 Tal como prescreve o artigo 2º, § único, inciso IX, da Lei nº 9.784/1999 (Lei Geral do Processo Administrativo Federal – LGPAF).

aos requerimentos administrativos, sempre revelando o menor sacrifício possível ao cidadão e, quando possível, à Administração Pública.

3.3 Implicações Operacionais

Após a dinâmica da procedimentalidade, tem-se como inevitável os limites compreensivos da operacionalidade dos prognósticos normativos na Administração Pública. Se a lei cria procedimentos, por outro lado, a atuação administrativa desenvolve programas das mais diversas ordens e utilidades. A era da informação é, sobretudo, uma era de tratamento digital de dados e de novas plataformas de trabalho. A era da comunicação instantânea, por conta dos largos progressos tecnológicos, exige uma considerável capacidade operacional dos órgãos ou das entidades públicas para atender, a contento, ao crescente fluxo de demandas administrativas. A tecnologia, com ou sem ideologia, é uma ferramenta imprescindível à regular consecução das prestações estatais, incluindo as de cunho emancipatório dos cidadãos.

Dito de outro modo, a procedimentalidade, definida numa perspectiva processual administrativa, carece de eficientes parâmetros operacionais na Administração Pública, muito embora eles não sejam expressamente concebidos pela legislação, porém assumem uma inegável relevância no exercício dos direitos, até porque não há como admitir uma atuação administrativa tecnologicamente ultrapassada, que caminhe da obsolescência à total caducidade. Afinal, como administrar tantas informações e como tratar de tantos requerimentos, ou melhor, como viabilizá-los comodamente aos cidadãos? Essa é a lógica da implicação operacional do princípio da transparência. Trata-se, portanto, duma dinâmica dos meios, mediante novas tecnologias, para facilitar o acesso e exercício do direito fundamental à informação⁷⁵, no que contempla a própria ideia de liberdade de expressão, porquanto a sua negativa, além de uma ofensa individual, também faz exsurgir uma violação do auspicioso direito da coletividade em conhecer as informações advindas da expressão do pensamento de qualquer membro da comunidade política⁷⁶.

O canal de informação/comunicação da Administração Pública com o cidadão deve conceber a lógica de que o exercício de direitos de participação política deve ocorrer sem sacrifícios pessoais dos cidadãos. Notadamente, pode-se questionar o que seja um sacrifício pessoal, de forma que, em um ou

75 BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 14, n° 58, p. 61-106, p. 101, out./dez. 2014.

76 BUTELER, op. cit., 2014. p. 70, no que pontua um aspecto relevante da Opinião Consultiva n° 5/85 da Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

outro caso, é defensável destacar que a fórmula seja vazia, porém a experiência da atividade cotidiana das pessoas pode tranquilamente revelar que a grande maioria dos requerimentos promovidos numa repartição pública ocorrerá sem um efetivo sacrifício pessoal. Numa palavra: se não há uma fórmula precisa, é melhor que exista uma. Nesse sentido, parece ser a dinâmica da inexistência de sacrifício pessoal um bom caminho. Daí a importância do tratamento digital/virtual dos petições administrativos, porquanto raramente existirá algum sacrifício pessoal no preenchimento on line de formulários, contanto que funcionalmente compatíveis com a era da informação.

Nesse ponto, a dinâmica da ausência dos sacrifícios pessoais faz romper com a exigência da presença física do cidadão para fazer mover a estrutura orgânico-funcional do Estado nas prestações dos serviços públicos, excetuando-se as hipóteses quando isso for imprescindível, por exemplo, numa perícia médica⁷⁷. Disso resulta que não é compreensível que o controle social das finanças públicas tenha que exigir a presença física do contribuinte nas administrações públicas fazendárias. Não por outra razão que o art. 48-A da LRF possui o grande mérito de empreender uma nova dinâmica de acessibilidade dos dados relativos à execução orçamentária dos entes políticos, dos órgãos e das entidades públicas.

As exigências operacionais não cumprem apenas a uma demanda externa, mas, sobretudo, interna, pois o processamento dos requerimentos administrativos exige um confiável parâmetro procedimental e, mais que isso, uma minuciosa disciplina normativa interna dos institutos relativos à transparência administrativa, bem como um correspondente suporte técnico no processamento das informações.

Noutro giro, como reflexões derradeiras deste artigo, vale destacar que a sociedade civil deve atentar-se a essas relevantes implicações, senão a conquista da transparência será uma conquista sem fim e com largos passos à idealidade estritamente platônica. “Do mesmo modo que a proteção tem olhos, a obediência é cega”⁷⁸. É uma constatação inarredável na vida política de um povo. É preciso que os olhos do controle social, longe da míope compreensão da gestão fiscal do Estado, sejam aguçados e, sobretudo, dialogais com o Poder Público, afinal, nenhum romance digno do nome nasceu da indiferença dos seus amantes. Dito de outro modo, o fluxo executivo do orçamento, no qual comporta a contratualidade administrativa, demanda outro nível de análise,

77 Obviamente, a participação dos cidadãos nos processos decisórios do Estado, como fator de pressão política, jamais vai considerar despendida a presença física dos membros da comunidade política. A identificação de um espaço social, como uma histórica praça pública, como ponto de conflito e de disputa política, representa um verdadeiro ícone de um Estado democrático.

78 BOBBIO, op. cit., 2009b, p. 107.

no qual a transparência administrativa tem muito a contribuir, exigindo-se, para tanto, o regular cumprimento do art. 48-A da LRF, em verdade, o incontestável compromisso político de cumpri-lo, pois, somente a partir daí, é possível ter uma radiografia, em tempo real, da execução orçamentária e sua (ir)regularidade. É dizer, os olhos da emancipação política da sociedade civil passam a enxergar uma nova realidade sobre gestão fiscal do Estado. Numa palavra: supera-se a transparência numa perspectiva meramente quantitativa dos gastos da ação pública, adentrando, desse modo, no nível das políticas públicas, discutindo-se o processo e a documentação orçamentária já no círculo conceitual e metodológico das políticas e programas de despesas, que, infelizmente, ainda se revela insuficiente na gestão pública brasileira⁷⁹.

Todavia, isso ainda é um tanto fantasioso do ponto de vista da racionalidade e da eficiência administrativa, porque uma ambiência de gestão fiscal transparente, por si só, não assegura que a execução dos recursos orçamentários necessariamente alcance os resultados prospectados pela decisão político-administrativa. Isto é, não há como empreender a apenas dinâmica da transparência como utopia, centrada num ideal político e moral⁸⁰, nem também como ideologia, como valor político central da contemporaneidade⁸¹; mas, sobretudo, como instrumento e, nessa qualidade, ela pode ser útil ou inútil, a depender da consciência cívica de um povo e, também, das possibilidades do capital social de determinada sociedade. Aqui, entra em cena outro aspecto fomentado pela transparência administrativa: em verdade, um terreno próprio para uma efetiva emancipação político-social da sociedade civil e, com isso, capaz de projetar um nível de controle pretensamente eficiente da atuação administrativa, portanto, algo além da própria dinâmica da transparência.

Nesse ponto, é importante destacar que a dinâmica do controle decorrente da emancipação político-social da sociedade civil é, sobretudo, dialogal e, dessa forma, supera a dinâmica do controle preventivo e, principalmente, repressivo dos órgãos de controle da República. Esse diálogo, longe da perspectiva monológica geralmente empreendida pelo controle externo, revela uma nova forma de enxergar o controle da gestão pública, porquanto faz exsurgir análises tanto políticas quanto normativas sobre a realidade da execução orçamentária. Numa palavra: é possível compreender com outro matiz a questão sobre onde o recurso é aplicado e como ele é aplicado. Afinal, num primeiro momento, “[o] que importa não é se os impostos – considerados em si – são cobrados

79 GOÑI, op. cit., p. 257.

80 ROSANVALLON, op. cit., p. 358.

81 Ibidem, p. 364.

justamente, mas se é justa a maneira global pela qual o governo trata os cidadãos – os impostos cobrados e os gastos efetuados”⁸².

Disso resulta, inevitavelmente, que a sociedade civil deve compreender (a) a dinâmica da decisão político-orçamentária do Estado no complexo processo das escolhas públicas e, no que se revela tão importante, (b) promover o necessário escrutínio da execução orçamentária, mormente quanto aos seus limites e suas possibilidades, fazendo com que a identificação/reflexão dos gastos públicos expresse novas formas de empreender a pretendida justiça fiscal no Brasil. Nesse ponto, não há como negar o caráter instrumental da transparência: servir de meio adequado para emancipação política dos cidadãos em face dos gastos públicos. Eis, portanto, o ideário da informação qualificada dos cidadãos sobre as ações do Poder Público como expressão de poder político de um povo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os posicionamentos tomados e, sobretudo, as proposições e exposições apresentadas neste artigo, concluímos que:

(a) a transparência, como realidade orgânico-institucional, é fruto da era da informação e encontra amparo na perspectiva democrática e republicana de gestão pública, no que expressa uma providencial consonância política de autodeterminação democrática de um povo;

(b) transparência, acessibilidade de informações e publicidade são realidades normativo-compreensivas diversas, muito embora inter-relacionadas, fazendo com que a expressão de quaisquer delas seja identificada na atuação administrativa e, com isso, ser destacado qual o verdadeiro estágio ou grau de transparência alcançado pelas instituições públicas;

(c) a transparência como regulação, democracia, eficiência e epistemologia, ainda que consagre pretensões político-emancipatórias bem interessantes da sociedade civil, apenas projeta possibilidades de transformação das relações jurídico-administrativas, numa ambiência constitutivo-evolutiva, capazes de firmar a previsibilidade da gestão pública e, com isso, a necessária confiança nas instituições, a partir do diálogo gerado pela transparência, na promoção das finalidades políticas do Estado; e

⁸² MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 36.

(d) a transparência não é uma panaceia da Administração Pública, em verdade, trata-se de temática com nítidos propósitos de transformação das instituições, seja pelo controle social, seja pelo diálogo instituição-sociedade decorrente desse controle, imprimindo-lhes maior previsibilidade de suas realizações e, com isso, maior confiança da sociedade, mas que demanda sempre atitude cívica dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 6. ed. 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

AFTALIÓN, Enrique R.; VILANOVA, José; RAFFO, Julio. *Introducción al derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; para uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009b.

BUTELER, Alfonso. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *A & C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 61-106, out./dez. 2014.

CABRAL, Denise Maciel de Albuquerque; CAVALCANTE, Denise Lucena. Os custos das políticas públicas: um olhar para o orçamento com foco no gasto. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário – RDIET*, Brasília, v. 09, n. 01, p. 01-18, jan./jun. 2014.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Función, estructura y falsación de las teorías jurídicas*. Traducción de Daniela Brückner y José Luis de Castro. Cándido Paz-Ares. Madrid: Civitas, 1995.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Atuação da Administração Fazendária após a Lei nº 12.527/2011: a Questão do Acesso às Informações Fiscais. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CHRISTOPOULOS, Basile Georges; ZUGMAN, Daniel Leib; BASTOS, Frederico Silva (Coordenadores). *Transparência Fiscal e Desenvolvimento: homenagem ao professor Isaías Coelho*. São Paulo: Fiscosoft, 2013.

_____. Dos Tributos para as Finanças: ampliação do foco. *Nomos – Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 25, p. 67-78, dez. 2006.

_____. Finanças Públicas: o Contexto do Brasil no Século XXI. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado*. Estudos em homenagem a Eusebio González García. São Paulo: Saraiva, 2014.

DREZÈ, Jean; SEN, AMARTYA. *Glória Incerta: a Índia e suas contradições*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Laila Coutinho. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência: o percurso para a reafirmação da democracia participativa. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 12, n. 141, p. 27-40, nov. 2012.

FENSTER, Mark. Seeing the State: Transparency as Metaphor. *Administrative Law Review*, Chicago, v. 62, n. 03, p. 617-672, summer 2010.

_____. The Opacity of Transparency. *Iowa Law Review*, Iowa City, v. 91, n. 03, p. 885-949, march 2006.

FISHER, Elizabeth. Exploring the legal architecture of transparency. In: ALA'I, Padideh; VAUGHN, Robert G. (ed.). *Research Handbook on Transparency*. Northampton: Edward Elgar, 2014.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos. In: _____; BUGARIN, Maurício; VIEIRA, Laércio Mendes (Org.). *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

GOÑI, Eduardo Zapico. Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas. *Revista Documentación Administrativa*, Madrid, n. 286-287, p. 239-272, enero-agosto 2010.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HIRSCHL, Ran. *Towards Juristocracy*. The origins and consequences of the new constitutionalism. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos*: por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012.

HORVATH, Estevão. Direito Financeiro versus Direito Tributário. Uma dicotomia desnecessária e contraproducente. In: _____; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*: estudos em homenagem a Régis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, 29-47, jan./abr. 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa*: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVER, Richard W. *What is transparency?* New York: McGraw-Hill, 2004.

OLLIVIER-YANIV, Caroline. Les communicants gouvernementaux au secret: croire et croire à la transparence politique. *Quaderni – La revue de la communication*, Paris. n. 52, p. 105-115, Automne, 2003.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Transparência não é devassa, nem na Lei nº 12.527/2011. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 12, n. 138, p. 32-36, ago. 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014.

ROSANVALLON, Pierre. *Le bon gouvernement*. Paris: Éditions du Seuil, 2015.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Sistema de Derecho Financiero*. Introducción. v. I. Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1977.

SCHAUER, Frederick. Transparency in three dimensions. *University of Illinois Law Review*, Champaign, v. 2011, n. 04, p. 1.339-1.358, 2011.

STIGLITZ, Joseph E. *O preço da desigualdade*. Tradução de Dinis Pires. 1ª Reimpressão. Lisboa: Bertrand, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. A Constituição Financeira nos seus 20 Anos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. O Orçamento na Constituição*. v. V. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VAUGHN, Robert G. Transparency in the Administration of Laws: the Relationships between Differing Justifications for Transparency and Differing Views of Administrative Law. *American University International Law Review*, Washington, v. 26, n. 4, p. 969-982, 2011.

ZETLAOUI, Tiphaine. Les mirages technologiques de la transparence administrative. *Quaderni – La revue de la communication*, Paris, n. 52, p. 67-76, Automne, 2003.