



Brasilia, Volume II
April 7, 2022



In this Edition

International Conference of Information Commissioners - 2021

Access to Information for a Changing World - Using Technology to Promote Inclusion

Nesta Edição

Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação - ICIC 2021

Acesso à Informação para um mundo em mudança. O uso da tecnologia para promover inclusão

bilingual edition / edição bilingue



In this Edition:

International Conference of Information Commissioners - 2021
Access to Information for a Changing World - Using Technology
to Promote Inclusion

Volume II

Brasília • April 7, 2022

Edited by the Office of the Comptroller General (CGU) with support from the
International Conference of Information Commissioners - ICIC



Nesta Edição:

Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação - ICIC 2021 - Acesso à Informação para um mundo em mudança. O uso da tecnologia para promover inclusão

Volume II

Brasília • 7 de abril de 2022

Editada pela Controladoria-Geral da União (CGU)
com apoio da Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação - ICIC

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Minister of the Office of the Comptroller General

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Vice Minister of the Office of the Comptroller General

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Federal Secretary of Internal Control

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Federal Inspector General

VALMIR GOMES DIAS

Union Ombudsman

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS

Secretary for Transparency and Prevention of Corruption

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretary for Combating Corruption

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União
https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU

Administração Pública

The journal respects the opinion and technical position of its authors, while manifests its authors and co-authors are entirely responsible for the contents of the manuscript.

Graphic design : Ascom/CGU

OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 • Brasília/DF - Brasil

cadernos@cgu.gov.br

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Cadernos Técnicos da CGU / Controladoria-Geral da União

https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU

Administração Pública

A revista respeita a opinião e o posicionamento técnico dos seus autores, ao tempo que se manifesta no sentido de que ela não se responsabiliza pelas opiniões, ideias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es)

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro. CEP: 70070-905 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826 E-mail: cadernos@cgu.gov.br

www.gov.br/cgu

ABOUT THE JOURNAL

The Cadernos da CGU is a technical and professional journal, promoted and disseminated in special editions by the Office of the Comptroller General (CGU).

This journal was inaugurated in 2021.

Its mission is to improve public administration for the benefit of society, by disseminating and promoting knowledge and professional experiences applied to the following themes: accountability and anti-corruption policies; internal control and public audit; governance and risks control; correction and administrative accountability; transparency and social control; public integrity and ethics; ombudsman and social participation; and preventing and combating corruption.

Therefore, the Cadernos da CGU is an institutional journal that differs by its nature, from the Revista da CGU. While the Revista da CGU is an academic journal that rigorously dedicates itself to disseminate new research in compliance with the scientific method, submitted to the double-blind review process, the Cadernos da CGU aims to disseminate to society the experiences and good professional practices.

EDITORIAL TEAM

Editor-Chief M. Sc. Daniel Matos Caldeira • University of Lisbon, Portugal.

Editor M.sc. Bruno Dantas Faria Affonso • Universidade Federal Fluminense, Brazil.

Editor Dr. Danusa da Matta Duarte Fattori - Office of the Comptroller General (CGU), Brazil.

Editor M. Sc. Djalma Peçanha Gomes • Federal University of Mato Grosso do Sul, Brazil.

Editor M.Sc. Flávia Lemos Sampaio Xavier • Office of the Comptroller General (CGU), Brazil.

Editor M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Institute of Public Law (IDP), Brazil.

Editor M. Sc. George Moura Colares • Office of the Comptroller General (CGU), Brazil.

Editor Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Federal University of Rio de Janeiro, Brazil.

EDITORIAL TEAM OF THE OFFICE OF THE UNION OMBUDSMAN

Cristiana Martinello da Costa

Flávia Lemos Sampaio Xavier

Marcos Gerhardt Lindenmayer

Paulo André Caminha Guimarães Filho

Valmir Gomes Dias

CADERNOS TÉCNICOS DA CGU

Os Cadernos Técnicos são publicações de natureza técnico-profissional, que visam divulgar à sociedade as experiências e boas práticas profissionais nos assuntos de competência do Órgão. A missão dos Cadernos é aprimorar a administração pública, pela difusão e promoção do conhecimento aplicado aos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; e prevenção e combate à corrupção.

EQUIPE EDITORIAL DOS CADERNOS TÉCNICOS DA CGU

Editor-Chefe M. Sc. Daniel Matos Caldeira • Universidade de Lisboa, Portugal
Editor M. Sc. Bruno Dantas Faria Affonso • Universidade Federal Fluminense (UFF), Brasil
Editora Dra. Danusa da Matta Duarte Fattori • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil
M. Sc. Djalma Peçanha Gomes • Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Brasil
Editora M.Sc. Flávia Lemos Sampaio Xavier • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil
Editor M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasil
M. Sc. George Moura Colares • Controladoria-Geral da União (CGU)
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

EQUIPE EDITORIAL DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

Cristiana Martinello da Costa
Flávia Lemos Sampaio Xavier
Marcos Gerhardt Lindenmayer
Paulo André Caminha Guimarães Filho
Valmir Gomes Dias

SUMMARY

Editorial • 10

Wagner de Campos Rosario
Minister of the Office of the Comptroller General

Editorial • 14

Blanca Lilia Ibarra Cadena
President of the International Conference of Information Commissioners (ICIC)

Use of artificial intelligence in government control activities • 18

Lauren De Almeida Barros Azevedo, Jaqueline Albino and Josiel Maimone De Figueiredo

Is personal data protection a threat to access to information? A false normative antinomy, but a factual insecurity within Federal Institutions of Higher Education • 43

Carlos Eugênio da Silva Neto and Maria Luiza Firmino Teixeira

Access to information, journalism and fake news • 60

Julio César Bonilla Gutiérrez

Access to information on contaminated areas in the State of São Paulo: an analysis from the perspective of Eco-92 Principle 10 and transparency legislation • 72

Rodrigo Galdino Ferreira

Access to information law as a mechanism for social control over public policies and fighting corruption • 99

Bruna Angélica Barbosa Cruz

Editorial da Controladoria-Geral da União • 12

Wagner de Campos Rosário

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

Editorial da Presidência do ICIC • 16

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Presidente do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INA) do México e Presidente da Conferência Internacional de Comissários de Informação (ICIC)

O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental • 30

Lauren de Almeida Barros Azevedo, Jaqueline Albino e Josiel Maimone de Figueiredo

Estaria o acesso à informação ameaçado pela proteção de dados pessoais? uma falsa antinomia normativa, mas uma insegurança fática no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior • 51

Carlos Eugênio da Silva Neto e Maria Luiza Firmino Teixeira

Acesso à informação, jornalismo e fake news • 65

Julio César Bonilla Gutiérrez

Acesso à informação sobre áreas contaminadas no Estado de São Paulo: uma análise sob a ótica do Princípio 10 da ECO-92 e de legislações de transparência • 85

Rodrigo Galdino Ferreira

Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção • 111

Bruna Angélica Barbosa Cruz

It is with great satisfaction that I present the second edition of the *Cadernos Técnicos da CGU*, dedicated to topics from the International Conference of Information Commissioners – ICIC 2021.

The 2021 edition of ICIC was hosted in Brazil and organized by the Office of the Comptroller General (CGU). The first conference to be fully held in a virtual format was very well received and made it possible to expand the discussion scope and experience sharing related to the guarantee and promotion of the right to information under the most diverse global realities.

The event had a significant number of participants and was held in a set of eight thematic webinars, distributed throughout the year, which also included workshops, a meeting with civil society, and a specific session with ICIC Commissioners, at which two resolutions were adopted: the “ICIC Strategic Priorities 2021-2024” and “the Proactive publication of information relating to the COVID-19 pandemic.”

This session also marked the end of the presidency of UK Commissioner at the Information Commissioner’s Office Elizabeth Denham at the then ICIC Governance Working Group, an opportunity in which I congratulated her on her successful administration and thanked her for institutionally supporting the holding of this conference edition. On that occasion, I offered my best wishes to the new term of President Commissioner at the National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection of Mexico (INAI) Blanca Lilia Ibarra Cadena, now in the presidency of the ICIC Executive Committee, which will also face the responsibility of organizing ICIC 2022.

In an era of transformation, overcoming current challenges requires a deepening of relations and dialogue between citizens and different sectors of public administration in the search for the collective construction of solutions. In this perspective, the right to information is a central value for the full exercise of citizenship.

Improving the transparency of administrative acts and public policies, together with constructing and improving channels to forward requests for access to information and social inputs, such as complaints, grievances, compliments, suggestions or requests for simplification, strengthen confidence in institutions and the process of democratic accountability via the direct participation of society in evaluating and improving public services.

Having a qualified and specialized forum of mutual cooperation for connecting and sharing the experiences of government officials to protect and promote freedom of information acts represents an effort for global progress that must be enhanced and should be fundamentally supported by the entire international community.

To further deepen the fruitful debate that took place during the ICIC 2021 on current and relevant topics related to the Guarantee of the Right to Information, this edition of *Cadernos Técnicos da CGU* brings a set of five papers selected by the Federal Ombudsman’s Office from a public call for papers, an integral part of the program of the event.

The papers face issues of eminently practical focus from theoretical foundations, addressing themes related to the use of artificial intelligence in government control activities; the false normative antinomy between the Freedom of Information Act and the General Personal Data Protection Act, as well as the practical difficulties faced by the harmonic implementation of this legal framework within federal higher education institutions in Brazil; the harmony and importance of promoting reflections on the right to information, the role of journalists in combating fake news; transparency and the urban environment, especially on the transparency of data from contaminated areas in the state of São Paulo from the perspective of Principle 10 of ECO-92 and the Freedom of Information Act as a mechanism for the social control of public policies and combating corruption.

As a final message, I reiterate my satisfaction with the organization of ICIC 2021 and reinforce the commitment of CGU to foster transparency and the strengthening of values in favor of social participation and, to all, I wish full success in the protection and promotion of access to public information, a pillar of more plural, inclusive, and egalitarian societies.

Have a good reading.

Wagner de Campos Rosario

Minister of the Office of the Comptroller General

É com grande satisfação que apresento a segunda edição dos Cadernos Técnicos da CGU dedicada aos temas relacionados à Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação – ICIC 2021.

A edição de 2021 do ICIC teve o Brasil como anfitrião e foi organizada pela Controladoria-Geral da União. O formato integralmente virtual da conferência, a primeira do ICIC a ser realizada nesse modelo, foi muito bem acolhido e possibilitou ampliar o alcance das discussões e o compartilhamento de experiências relacionadas à garantia e promoção do direito de acesso à informação sob as mais diversas realidades globais.

O evento contou com um significativo número de participantes e foi realizado em um conjunto de 8 webinários temáticos distribuídos ao longo do ano e que também incluiu workshops, uma reunião com a sociedade civil e uma sessão específica com os comissários do ICIC, ocasião em que foram aprovadas duas resoluções: “*ICIC Strategic Priorities 2021-2024*” e “*Proactive publication of information relating to the COVID-19 pandemic*”.

A sessão específica também marcou o fim da presidência da Comissária de Informação do Reino Unido (ICO) Elizabeth Denham no então *ICIC Governance Working Group*, oportunidade em que a felicito pela exitosa gestão e a agradeço pelo suporte institucional para a realização desta edição da conferência. Na ocasião, encaminho meus votos de sucesso ao início da gestão da Comissária Presidente do Instituto Nacional de Acesso à Informação e Proteção de Dados do México (INAI) Blanca Lilia Ibarra Cadena, na presidência do agora denominado ICIC Executive Committee a qual também terá pela frente a responsabilidade da organização do ICIC 2022.

Em uma era de transformação, a superação dos desafios contemporâneos requer um aprofundamento das relações e do diálogo entre o cidadão e os distintos setores da administração pública na busca da construção coletiva de soluções. Nessa perspectiva, o direito do acesso à informação é um valor central para o pleno exercício da cidadania.

A melhoria da transparência dos atos administrativos e das políticas públicas, aliada à construção e ao aperfeiçoamento de canais para o encaminhamento dos pedidos de acesso à informação e de manifestações, sejam denúncias, reclamações, elogios, sugestões, ou pedidos de simplificação, fortalecem a confiança nas instituições e o processo de *accountability* democrático por meio da participação direta da sociedade na avaliação e melhoria dos serviços públicos.

Ter um fórum qualificado e especializado de cooperação mútua para conexão e compartilhamento de experiências dos responsáveis governamentais pela proteção e promoção das leis de acesso à informação representa um esforço para o progresso global que deve ser enaltecido, mas fundamentalmente deve ser apoiado por toda a comunidade internacional.

Para adensar ainda mais o profícuo debate ocorrido no decorrer do ICIC 2021 em temas atuais e relevantes relacionados à Garantia do Direito de Acesso à Informação, essa edição dos Cadernos Técnicos da CGU traz um conjunto de cinco trabalhos selecionados pela Ouvidoria-Geral da União a partir de uma chamada pública de trabalhos, parte integrante da programação do evento.

Os trabalhos enfrentam questões de enfoque eminentemente prático a partir de fundamentos teóricos e abordam temáticas relacionadas ao uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental; à falsa antinomia normativa entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Dados Pessoais, bem como as dificuldades práticas enfrentadas pela implementação harmônica deste arcabouço legal no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil; à sintonia e à importância de promover reflexões sobre o direito de acesso à informação, o papel do jornalista no combate das *fake news*; à transparência e meio ambiente urbano, em particular sobre a transparência dos dados das áreas contaminadas no estado de São Paulo sob a ótica do Princípio 10 da ECO-92 e à Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. .

Como mensagem final, reitero minha satisfação pela organização do ICIC 2021 e reforço o compromisso da CGU com o fomento da transparência e o fortalecimento de valores em prol da participação social e, a todos, desejo pleno êxito na proteção e promoção do acesso à informação pública, pilar de sociedades mais plurais, inclusivas e igualitárias.

Boa leitura.

Wagner de Campos Rosário

Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União

The Right of Access to Information has been consolidated as a fundamental basis in democracies worldwide. If the means to effectively exercise such a right are guaranteed by authorities, people will also have more possibilities to enjoy other rights—political, social, economic, cultural, or environmental. To this end, access to information requires an articulated system capable of ensuring that citizens seek, receive, and disseminate information with the support of the authorities.

As a result, the protection of the right to know holds great relevance for citizens today. For example, many countries have developed legal, regulatory and institutional standards aimed at protecting and promoting access to information. According to the United Nations Educational, Science and Culture Organization (UNESCO), there are currently 132 nations that have adopted means to protect the right of access to information.¹

Such a progress was neither easy, nor followed a linear procedure. On the contrary, it implied a constant process of learning and feedback, which the competent authorities for monitoring the implementation of this right had to face.

Multilateral networks have emerged to meet these circumstances in the best way and, from them, promote international cooperation on the best practices and experiences in the area. In this context, the International Conference of Information Commissioners (ICIC) was established in 2003 as a space for meeting, dialogue, and reflection between the authorities responsible for protecting access to information globally.

Currently, the National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection (INAI) of Mexico presides over the Conference with the firm conviction that dialogue and the exchange of successful practices not only will allow us to move forward with better protection of the right to know but will also provide us with better skills to face the challenges that this entails collectively.

One of ICIC's main components to achieve this goal is the celebration of annual meetings to lead the guidelines for innovative and cutting-edge practices that effect access to information for citizens. The 12th edition of ICIC took place in Brazil in completely virtual format and resulted in a series of studies that seek to provide a basis for the knowledge and exercise of this prerogative from new horizons.

Cadernos Técnicos da CGU, a journal organized by Brazil's Office of the Comptroller General, thus covers these issues by bringing to this number a set of topics that foster significant discussions about the importance of access to information and its exercise by an increasingly participatory civic body, one that is willing to have an impact on decision-making processes from to the agile use of information technologies and protection of personal data.

We, at INAI, from Mexico, are convinced that collaboration between the authorities responsible for the protection of the right to information brings enriching contributions from a plural, multidisciplinary and intersectoral perspective. Therefore, the involvement and participation of Information Commissioners from the various countries is crucial in consolidating our work and achieving strategic objectives as national guarantor bodies and members of the Conference. Therefore, it is essential to stimulate and strengthen this participation via initiatives capable of establishing bases to outline innovative reflections on the right to information.

¹ UNESCO, *To Recovery and Beyond: 2021 UNESCO Report on Public Access to Information*, Paris, 2022. (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380520>)

With ICIC members, we reaffirm our commitment to strengthen international cooperation, stimulate strategic alliances, and promote information exchange to build bridges between national particularities and the needs of a global community. ICIC is a vibrant, active, and purposeful organization, and as such we will promote the protection and awareness of the right of access to information to ensure fairer, more inclusive, and equitable development for all

Blanca Lilia Ibarra Cadena

President of the National Institute for Transparency, Access to Information and Personal Data Protection (INAI) of Mexico, and
President of the International Conference of Information Commissioners (ICIC)

Nos últimos tempos, o Direito de Acesso à Informação (DAI) se consolidou como base fundamental nas democracias em todo o mundo, pois, se os meios para seu exercício efetivo são garantidos pelas autoridades, também aumentarão as possibilidades de as pessoas usufruírem de outros direitos – políticos, sociais, econômicos, culturais ou ambientais. Para tanto, o acesso à informação requer um sistema articulado capaz de garantir que os cidadãos busquem, recebam e divulguem informações com o apoio das autoridades.

Como resultado, a proteção do direito de saber tem grande relevância para os cidadãos nos dias de hoje. Por exemplo, nas últimas décadas, diversos países elaboraram normas legais, regulatórias e institucionais visando à proteção e à promoção do acesso à informação. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), atualmente existem 132 nações que adotaram meios para a proteção do DAI.²

Esse progresso alcançado não foi fácil ou seguiu um procedimento linear. Pelo contrário, implicou um processo constante de aprendizagem e retroalimentação, que as autoridades competentes pelo monitoramento da implementação deste direito tiveram que enfrentar.

Redes multilaterais surgiram para atender tais circunstâncias da melhor maneira e, a partir delas, busca-se promover a cooperação internacional sobre as melhores práticas e experiências na área. Nesse contexto, a Conferência Internacional de Comissários de Acesso à Informação (ICIC) foi criada em 2003 como um espaço de encontro, diálogo e reflexão entre as autoridades responsáveis pela proteção do acesso à informação em âmbito global.

Atualmente, o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), do México, preside a Conferência com a firme convicção de que, por meio de diálogo e intercâmbio de práticas bem-sucedidas, não apenas poderemos avançar a uma melhor proteção do direito de saber, mas também estaremos em melhores condições para enfrentar os desafios que isso acarreta coletivamente.

Um dos principais componentes da ICIC para a concretização desse objetivo é a celebração de encontros anuais que buscam orientar as diretrizes para práticas inovadoras e de ponta que efetivem o acesso à informação para os cidadãos. A 12ª edição da ICIC ocorreu no Brasil em formato completamente virtual e resultou em uma série de estudos que buscam servir de base para o conhecimento e o exercício dessa prerrogativa a partir de novos horizontes.

Nesse sentido, o presente Caderno Técnico, organizado pela Controladoria-Geral da União do Brasil, abrange essas questões ao trazer para esta edição um conjunto de temas que fomenta a significativa discussão sobre a importância do acesso à informação e de seu exercício por uma cidadania cada vez mais participativa e disposta a ter impacto nos processos decisórios de acordo com o uso ágil das tecnologias de informação e proteção de dados pessoais.

Nós do INAI, do México, estamos convictos que a colaboração entre as autoridades responsáveis pela proteção do direito de acesso à informação traz contribuições enriquecedoras a partir de uma perspectiva plural, multidisciplinar e intersetorial. Portanto, o envolvimento e participação das Comissárias e dos Comissários de Informação dos vários países é um fator importante para a consolidação do nosso trabalho e efetivação dos objetivos estratégicos como órgãos nacionais garantidores e membros da Conferência. Por isso, é fundamental estimular e fortalecer essa participação por meio de iniciativas capazes de estabelecer bases para delinear reflexões inovadoras sobre o direito de acesso à informação.

2. UNESCO, Para Recuperação e Além: 2021 UNESCO Relatório sobre Acesso Público à Informação, Paris, 2022. (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380520>)

Com os membros da ICIC, reafirmamos o compromisso de fortalecer as relações de cooperação internacional, estimular alianças estratégicas e promover a troca de informações de maneira a construir pontes entre as particularidades nacionais e as necessidades de uma comunidade global. A ICIC é uma organização vibrante, ativa e propositiva, e como tal promoveremos a proteção e a conscientização do direito de acesso à informação para garantir um desenvolvimento mais justo, inclusivo e equitativo para todos.

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Presidente do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) do México e Presidente da Conferência Internacional de Comissários de Informação (ICIC)

Use of artificial intelligence in government control activities

Lauren De Almeida Barros Azevedo, Jaqueline Albino and Josiel Maimone De Figueiredo

Abstract: This exploratory research, limited to a bibliographic (scientific papers) and documentary (legislation and institutional documents) survey, analyzed the adoption of artificial intelligence in government control, based on the scientific production, identification of the tools in use, and the opportunities, challenges and strategies proposed by literature. A search was performed in the Web of Science database for scientific papers published as of 2015 using the descriptor artificial intelligence and government, which resulted in 272 papers analyzed by bibliometrics. Articles that could contribute to the discussion were then selected. The investigation showed the growth in scientific production, identified numerous tools, and reported the opportunities, challenges, and strategies suggested. In conclusion, using AI contributes significantly to government control, facilitating decision-making and risk prediction, and ensuring more effective actions, as long as ethical and legal issues are respected.

Keywords: artificial intelligence. government control. public procurement.

OBJECTIVES AND RESEARCH QUESTION

This study sought to answer the following question: has artificial intelligence been used in government control activities? From this research question, we defined the general objective of analyzing the adoption of artificial intelligence in government control, based on the evolution of scientific production, identification of the tools in use, and the opportunities, challenges and strategies proposed by the literature.

THEORETICAL BASIS

Public administration plays a key role within society, as it is by this authority that many services are delivered to the population. Consequently, to ensure that the State achieve its purposes, some mechanisms were created, such as governmental control, which, in turn, has always proved to be a challenge to control bodies (BEUREN; ZONATTO, 2014). On the other hand, new technologies such as artificial intelligence (AI), the Internet of Things (IoT), big data, behavioral/predictive analysis and blockchain are about to revolutionize data management and consequently government performance (ENGIN; TRELEAVEN, 2019; CARUSO, 2017).

Given this innovative scenario and the need to establish solutions for improving efficiency in the public sector, the adoption of such technologies is an opportunity to develop valuable services to the population (KANKANHALLI et al., 2019).

Hence, control is one of the areas of public administration conducive to the use of these

new technologies, especially those derived from artificial intelligence, such as machine learning, capable of identifying data patterns, assisting in the prevention and detection of any irregularities, thus contributing to as more assertive decision-making (ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

The first studies on artificial intelligence appeared in the 1940s, during World War II, period in which technological methods were developed focusing on ballistic analysis, code breaking and calculations for nuclear weapons designs (ALVES et al., 2018).

Shortly afterwards, the term Artificial Intelligence (AI) acquired several definitions that, in general, were based on the concept that AI was a branch of computing, where inanimate beings could, by computational means, acquire the ability to reason similar or even superior to that of humans (RUSSEL; NORVIG, 2013).

For some contemporary authors, artificial intelligence can be understood as a set of programming techniques and methodologies used to solve problems more efficiently, as close as possible to a human being (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). For Kaplan and Haenlein (2019), however, AI can be defined as the ability of a system to interpret data correctly, learn and, through adaptation, use such learning to achieve certain tasks.

Having presented the definitions of artificial intelligence, we must now contextualize government control. According to the 1988 Federal Constitution, the accounting, financial, budgetary and patrimonial inspection of the Union and direct and indirect administration entities, as to legality, legitimacy,

economicity, application of subsidies and revenue waiver, will be exercised by the National Congress, with help of the General Accounting Office (TCU), via External Control, and by the Internal Control system of each Branch: Executive, Legislative and Judiciary (BRASIL, 1988).

External Control is a political control of accounting and financial legality responsible for auditing: probity of administration acts; regularity of public spending and the use of public assets, values and money; and faithful budget execution (BRASIL, 1988). Note that they constitute distinct controls: while Internal Control has an opinionative and preventive character, overseeing compliance with legislation, External Control is exercised by an autonomous and independent body that is responsible, among the attributions listed by the Constitution, for exercising supervision with powers to impose corrections on the Administration, as well as the power to intervene in bids and apply sanctions, such as fines or, depending on the severity, seizure of assets and ineligibility of the responsible party (BARBOSA et al., 2015).

METHODS

This is an exploratory research, an approach that aims to provide greater familiarity with a phenomenon, improve ideas, and facilitate the discovery of intuitions. Its planning is, therefore, flexible, to provide the study with many different aspects related to the topic and in most cases involves bibliographic search and analysis of examples that expands our understanding (SELLTIZ et al. 1967, apud GIL, 2002).

Hence, we performed a bibliographic search, limited to scientific papers and doctrine, and a documentary search, encompassing law and institutional documents. In this sense, documentary research is very similar to bibliographic research. The difference lies in the nature of the sources, for, while the former comprises materials that received no analytical treatment, the latter uses the contributions of various authors on a given subject (GIL, 2002).

As for the analysis, we used both qualitative and quantitative methods. The latter was performed by means of bibliometrics, a quantitative and statistical technique for measuring the production and dissemination rates of scientific knowledge. It consists in applying statistics to bibliography (FONSECA, 1986). The search for scientific papers was performed on the Web of Science database ([https://](https://www.periodicos.capes.gov.br/)

www.periodicos.capes.gov.br/), main collection, using the keywords and Boolean operator: artificial intelligence and government. Importantly, the choice of nomenclature occurred after previous attempts using various combinations with the terms “public” (812), “control” (39), “audit” (8), “accountability” (12), and “corruption” (1), but the keywords we ended up using proved to be more efficient, since the former was too comprehensive and the others were contemplated in the search strategy.

As for the criteria adopted, we selected “basic search” and “topic” (which includes the title, abstract and keywords in the search) in the search box, and the period was fixed from 2015, resulting in 491 papers. Inclusion criteria regarding type of document was limited to published scientific papers, resulting in 272 articles for bibliometric analysis. The titles, and in some cases the abstracts, were then read to select those articles that could contribute to our discussion.

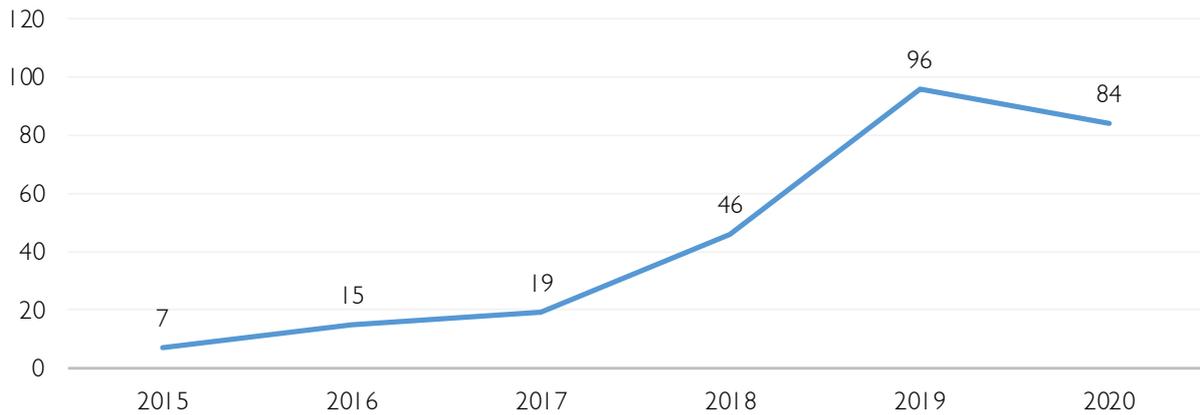
We chose 2015 as our starting point because only from that year on does a significant number of scientific papers appear (7). Such conclusion was reached after a preliminary research using the previously mentioned terminology with no predetermined period, thus covering all the years available in the database (1945-2020). Data collection was carried out in August 2020. According to the Oslo Manual, bibliometric indicators provide complementary information to Science and Technology indicators (R&D-directed resources and patent statistics) for measuring innovation (OECD, 2019).

RESULTS AND DISCUSSIONS

Results showed a significant evolution of the scientific papers published on the adoption of artificial intelligence in the public sphere from 2015 to September 2020. In 2018 and 2019, results doubled when compared with the previous year—a result that can be attributed to several factors.

A study conducted by WIPO (2019) on technology trends titled “Artificial Intelligence” showed that AI has gained increasing importance in multiple technological and other activities, and discussed how AI-powered technologies are rapidly entering global markets. Besides, the use of AI-based tools has generated broad discussions regarding ethical and legal aspects. Given this evolution, the year 2020 will probably surpass the result obtained in 2019 (Graph 1).

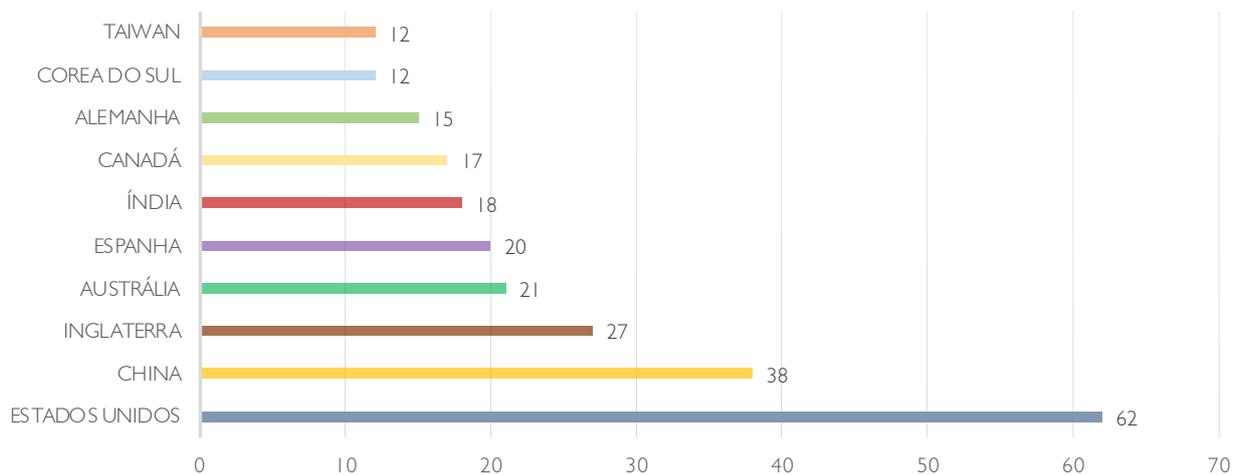
GRAPH 1 – ANNUAL EVOLUTION OF PUBLICATIONS.



Source: Elaborated with data from the Web of Science database (2020).

Graph 2 highlights the ten countries with the most published articles.

GRAPH 2 – THE TEN COUNTRIES WITH THE MOST PUBLISHED ARTICLES.



Source: Elaborated with data from the Web of Science database (2020).

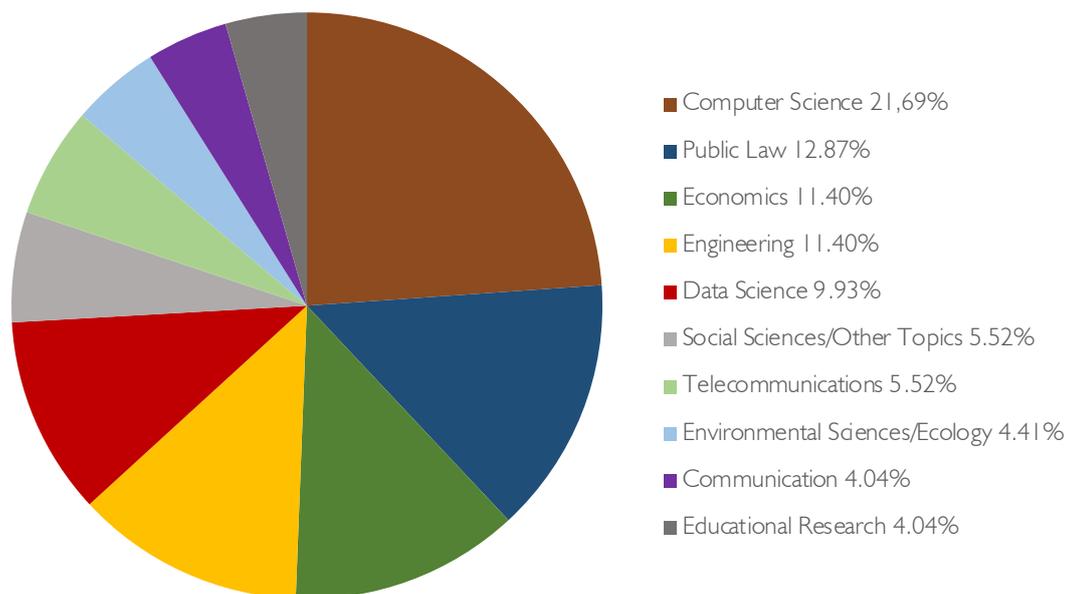
Among the countries with the most published articles, the United States stands out with 62 papers (22.80%), followed by China with 38 (14%). Other countries that stood out were England with 27 papers, Australia with 21, Spain with 19, India with 18, Canada with 17, Germany with 15, and South Korea and Taiwan with 12 papers each.

According to the WIPO study (2019), trends in technology can be identified by patent analysis. As such, it identified a rapid increase in AI-related patenting starting from 2013, especially in the US and China, which may have impacted the increase in scientific production. As for China, one can observe the contribution of scholars, especially health scholars, in collaboration with foreign researchers (DENG, 2018).

Our study found a clear concern, especially from the US, England and Canada about risk management and regulation on the use of AI by the government, denoting a trend in the discussion about AI adoption by the public sector, including due to the emergence of the COVID-19 pandemic. Similarly, India, besides addressing several ethical and legal issues in applying AI to improve public services, raised the possibility of using AI for risk management to help the government develop a sustainable social health insurance structure (NAYAK, 2019). Thus, demonstrating the claim to use AI for preventive purposes, which in a way corresponds to a kind of internal control.

Graph 3 presents the percentage of articles published per area.

GRAPH 3 – PERCENTAGE OF ARTICLES PUBLISHED BY HIGHLIGHT AREA.



Source: Elaborated with data from the Web of Science database (2020).

By analyzing the main research areas, we observed that despite the current multidisciplinary nature of the topic, most discussions take place in the area of computer science, which is probably related to the growing number of AI-based tools developed. Such finding was similarly demonstrated by the WIPO study (2019), which found exponential growth in patent applications for AI-based innovation. And although the study points to a drop in the number of scientific publications on artificial intelligence compared to the growth in the number of patent applications, we see an exponential increase in publications when associated with the public area. This is evident when we analyze the result of the

search performed. Moreover, the percentage of scientific articles published in the area of public law suggests a broadening of the discussion focused on the ethical and legal challenges faced in applying artificial intelligence in the public sphere.

As for the authors, we highlight the four authors with the most publications (Table 1). Indian scholar Sheshadri Chatterjee is the author with the highest percentage, followed by Vietnamese Hiep Nguyen and Binh Thai Pham, with three papers each. Author Wen Chen, who also signs three articles, is of Chinese origin.

TABLE 1 – THE FOUR AUTHORS WITH THE MOST PAPERS

AUTHOR	COUNTRY	NUMBER OF PAPERS	PERCENTAGE
Chatterjee S	India	05	1.84%
Chen W	China	03	1.10%
N Guyen HD	Vietnam	03	1.10%
Pham BT	Vietnam	03	1.10%

Source: Elaborated with data from the Web of Science database (2020).

According to the featured author, India has a national strategy on AI and among its objectives is the creation of 100 smart cities. The opportunities and challenges of AI adoption in the public sector, mainly related to its regulation and implementation of intellectual property and copyright laws, are thus addressed in their studies (CHATTERJEE, 2020). Similarly, Wen Chen also addresses AI application to improve public

services, which generally encompasses methods of government control. Although the other authors also AI application in the public area, they focus on AI adoption for preventing natural disasters.

Table 2 presents the articles with the highest number of citations.

TABLE 2 – THE TEN PAPERS WITH THE HIGHEST NUMBER OF CITATIONS

TITLE	TOTAL
Siri, Siri, in my hand: who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence	83
Application of fuzzy weight of evidence and data mining techniques in construction of flood susceptibility map of Poyang County, China	76
Forecasting municipal solid waste generation using artificial intelligence modelling approaches	52
Artificial Intelligence and the 'Good Society': the US, EU, and UK approach	49
Regulating by Robot: Administrative decision making in the Machine-Learning Era	39
Success of IoT in Smart Cities of India: An empirical analysis	31
Towards Artificial Argumentation	30
An Empathy-Driven, Conversational Artificial Intelligence Agent (Wysa) for digital mental well-being: real-world data evaluation mixed-methods study	23
Smart system for children's chronic illness monitoring	21
Robust intelligent malware detection using deep learning	18

Source: Elaborated with data from the Web of Science database (2020).

Among the above articles, four address the application of AI in healthcare and two in the ICT area. The remainder generally discuss the opportunities, challenges and strategies for AI adoption for improving public services, which includes risk management and prevention. The first paper tackles ethical and legal challenges, proposing a model to be followed by private organizations to succeed. A modeling that can be adopted by the public service, as will be discussed further on. Similarly, the fourth article analyzes several institutional reports from the US, EU and UK, which address the challenges of using AI. While concluding that robotics (AI) can contribute to make judicial decisions more efficient and fairer, the fifth paper also points out its difficulties, especially regarding legality.

In turn, Chatterjee's (2018) article on the challenges for creating smart cities in India, author who stands out with a greater highest number of publications, appears in sixth place. Finally, the seventh article, despite being the field of Information Technology, addresses, based on the need to develop a robust

system that can deal with inconsistent information, a review of tools developed for argument mining to discuss technologies and solutions, which strengthens the trend for debates on the topic, given the importance of its use by public authorities.

This quantitative analysis showed a significant increase in scientific production regarding the use of artificial intelligence, especially in the public sector. Consequently, in order to investigate the adoption of AI in government control activities, we selected a few articles retrieved from the Web of Science database—after reading the titles and, in some cases, the abstracts—for analysis, to identify possible tools in use, as well as the opportunities, challenges, and strategies adopted. We also carried out a document search to locate reports and institutional information from government agencies that could contribute to the discussion.

Overall, the qualitative analysis showed that all authors point to the adoption of artificial intelligence by the public administration as an opportunity to

improve the quality of services provided to the population. Among them, some point out the importance AI adoption in government control.

Regarding the opportunities of AI adoption in the public sector, Mikhaylov et al. (2018) state that such technology provides greater accuracy in public service adequacy, generating numerous benefits such as: demand forecasting; response automation; risk identification; development of targeted interventions; increased efficiency; intelligent solutions; improved public service delivery; empathy in public service delivery; relief of administrative burden; correction of delays and reduction of bureaucracy.

Similarly, Engin and Treleaven (2019) analyzed the implementation of these new technologies by government agencies worldwide and listed some situations in which AI adoption became a significant ally, such as: maintenance of public infrastructure; provision of intelligent advisory tools to help public officials manage situations, monitor impact and performance, including real-time management; self-compliance (coding, verification, simulation) of laws and regulations; combined regulation; more secure maintenance and storage of public records; contract drafting; administration of courts, the Judiciary branch, and police agencies; online resolution of judicial matters, and public policy development.

Likewise, although prior control procedures are considered the most efficient means of preventing irregularities in public administration, several obstacles hinder executing such procedures to a greater extent, which is why adopting technologies such as AI contributes significantly (PINTO et al., 2019).

Among those new AI-based technologies aimed at improving the public sector identified we highlight: machine learning (MIKHAYLOV et al., 2018); robotics; blockchain, and algorithms (AGARWAL, 2018).

Regarding the adoption of these new technologies by public organizations, the so-called electronic or digital governments stand out. They use several AI-related technologies to improve public services, aiming to become intelligent countries, such as Estonia, Singapore and the United Kingdom (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). Furthermore, the development of several government solutions via platforms, aiming to create smarter cities, among them the so-called GovTech used by several cities, such as Amsterdam, Barcelona, Madrid, Stockholm, and New York, in several areas and by several government agencies like the United States Army (to improve the efficiency of its recruitment process). Such AI-based technologies were also used to

create systems to support public officials, including the possibility of detecting abuse and fraud. Agarwal (2018) cites Barcelona as an example of a city with more than one hundred active smart city projects, including some focused on public transparency.

In a study of the many countries that already use AI tools or other emerging technologies, Engin e Treleaven (2019) highlighted Estonia, Singapore and the United Kingdom. According to the authors, besides tools aimed at improving the public service provided, potential systems to detect abuse and fraud were also developed to support the work of government workers. Following the trend, studies already show the different initiatives of using these new technologies for governmental control.

In Brazil we highlight the projects developed by the Comptroller General of the Union (CGU) and used by the Federal Court of Accounts (TCU), which use artificial intelligence to improve their audits: the Analysis of Bids and Notices (Alice) robot, which identifies potential evidence of non-conformity; the Guidance System on Facts and Evidence for Auditors (Sofia), which works as a broker and helps auditors by pointing out possible irregularities; and the Integrated Monitoring for Procurement Control (Monica), responsible for monitoring contracting in an integrated manner and carrying out bid monitoring (TCE, 2018; MCTIC, 2020).

Besides the projects listed above, focused on governmental control, we also identified other AI-based Brazilian projects aimed at improving public service, such as the “Bem-Te-Vi” system of the Superior Labor Court (TST), which manages judicial proceedings through AI; the “Victor” tool, developed by the Supreme Federal Court (STF) in partnership with the University of Brasilia (UNB) to read all Extraordinary Appeals and identify which ones are linked to certain issues of general repercussion, which involves a high level of complexity (MCTIC, 2020). At the state level, we identified: the Paraná Artificial Intelligence (PIÁ), an AI program focused on providing services to the population. The platform and the application gather more than 380 services in one place and serve as dialogue channels with citizens, and is integrated with federal and municipal government tools; the “Elis” system, developed by the Pernambuco Court of Justice to speed up cases; and the systems of the Public Prosecutor's Office of Rio de Janeiro, used to speed up investigations and avoid the statute of limitation for crimes (MCTIC, 2020).

At the national level, we also highlight the article “The application of artificial intelligence and big

data in controlling Public Administration and fighting corruption: the experience of the Brazilian Government” (BENTO, 2019). The study refers to the 2003 United Nations Convention against Corruption, the Inter-American Convention against Corruption, the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, all ratified by Brazil, and the fact that transparency is mentioned a key component of the accountability process. Hence, it highlights the creation of the Public Spending Observatory by CGU, in order to monitor expenditure implementation and deal with information distributed in several databases, by means of data mining techniques, aiming at anticipating critical situations to take preventive measures; build scenarios in strategic support; provide information to help identify incidents in the control process; facilitate immediate knowledge production to meet specific control and management demands; and increase punctuality and accuracy in strategic decision-making. It also cites some experiences with AI incorporation and big data tools in CGU’s work routines via the Observatory: data and text mining to calculate reference prices in government procurement; data mining to detect cartels and fraud in government procurement; predictive analysis to prevent risks in public procurement and to prevent corruption risks in public administration bodies; and text mining to classify complaints filed with the agency.

Bento (2019) clarifies that one of CGU’s responsibilities is to identify government procurement with values above the market price, which becomes practically unfeasible without the aid of some automated mechanism, given the volume and diversity of the purchases made. As such, the Federal Government uses the Integrated System for the Administration of General Services (SIASG), where all purchases are registered, and later made available on the transparency portal that makes public the information about direct federal government spending in compliance with Law no. 12,527/2011, the so-called Access to Information Law. But this system had some difficulties, such as the lack of detailed information and standardization. To solve the issue, the CGU developed a methodology that uses several statistical techniques, including artificial intelligence, to calculate a reference price for the various products purchased by the Federal Government.

According to the study, the initiative meets the principles of open government, helps increase public transparency, and provides greater clarity

in the expenditure estimates of public entities and bodies, contributing to the elaboration of budgets and bids, and to a better use of public resources. Besides, it allows control bodies to identify possible irregularities in advance and prioritize audit activities (BENTO, 2019).

Open government partnership, in turn, refers to a new perspective in Public Administration that promotes projects and actions based on transparency, accountability, citizen participation, and technology and innovation (CGU, 2020).

The adoption of AI-based technologies, although a great opportunity to improve public service efficiency, presents numerous challenges, such as: difficulties in using and sharing citizen data due to issues related to confidentiality standards, lack of resources, absence of a collaborative culture, lack of agents with specific technical skills and responsibility in decision-making (MIKHAYLOV et al., 2018).

A study conducted in India revealed that studies on AI adoption should be focused on security, privacy, and governance issues (CHATTERJEE, 2020).

As such, AI presents fundamental questions about its ethical, social and economic impact. According to a study by Cath (2019), the White House Office of Science and Technology Policy, the European Parliament’s Legal Affairs Committee, and the UK House of Commons Science and Technology Committee released their initial reports on how to prepare for the future of AI, which suggests how synchronized efforts to address the challenges posed by AI are. After a comparative evaluation of these reports, the author concludes that all three reflect a positive view of technology remaining from that found in Silicon Valley, and are aimed at the technology sector and the general public. These reports define AI as a technology that, when used with the necessary care, can help enhance human abilities rather than replace them.

This new reality demands specific knowledge and skills, which can provide space for the private sector via companies capable of adapting to these new technologies, focused on governmental needs, such as GovTech startups, to redefine public services in a decentralized, lower-cost, more efficient and personalized manner (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). On the other hand, Agarwal (2018) argues that public entities’ lack of skills in dealing with these new technologies can generate productive partnerships, provided they are well delineated. If done without criteria, they can lead to outsourcing, which,

according to the author, removes the autonomy of the government body.

Such difficulty, however, also applies to the private sphere. According to research conducted in six Latin American countries (Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru) to diagnose the current AI development in each country and disclose good practices, in order to establish the future of AI in Latin American companies, the experiences of different Brazilian industries showed the need for partnership with experts in data science, science and technology, since it is a multidisciplinary field, which can be solved with the support of universities (REVIEW, 2020).

As for AI-based technologies, a key argument against its application in the public sector is the possibility of obtaining biased, incomplete or flawed data, combined with the lack of transparency of the processes that produce the result.

Legal liability when a decision is made by an algorithm during development and implementation of public policy can have an adverse impact, which leaves room for several legal inquiries regarding its accountability, and so, at the very least, such systems should be available for public audit, testing and review, and subject to accountability standards (MIKHAYLOV et al., 2018).

As Bento (2019) argues, when addressing big data and fundamental rights, the large amount of personal information stored in databases, analyzed for public and private use, brings up ethical and legal issues, such as: the protection of citizens' privacy; protection from discriminatory use of personal data and from the damages of its misuse; ownership of the data; and the corresponding rights and consents for their treatment, maintenance, operation, and use.

To overcome such challenges, the studies point to some strategies: the transfer, receipt and integration of knowledge between the various organizations (public and private); the strategic stimulus for sharing new information and skills aimed at boosting knowledge transfer; the establishment of trust between partners; and the breaking of cultural barriers regarding practical and legal restrictions, as in the United Kingdom, which created the General Data Protection Regulation and the Center for Ethics and Data Innovation to provide legal certainty (CHURCH, 2018; SIMONCINI, 2018; SUN; MEDAGLIA, 2019; WIRTZ et al., 2018).

Similarly, Brazil issued Law no. 13,709/2018, known as the General Personal Data Protection

Law (LGPD), which provides for the processing of personal data, including in digital media, by natural persons or by legal entity under public or private law, aiming to protect the fundamental rights of freedom and privacy and the free development of the natural person's personality (BRASIL, 2018).

Among the strategies pointed out for a successful AI adoption in government control is the intersectoral collaboration between government, industry and academia, through public-private partnerships or even informal agreements geared towards finding new strategies to overcome the challenges arising from these partnerships, since the risk management, structure, values and public and private interests differ (MIKHAYLOV et al., 2018; ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

Hence, governments have approached universities in order to use their laboratories, which usually have a platform format, to find solutions to problems related to AI adoption. Which generally provide knowledge and skills to public workers for smarter management (MIKHAYLOV et al., 2018).

Regarding this approach, Kaplan et al. (2019) discuss the importance of AI application based on academic, business and governmental experiences, pointing out two sides: on the one hand, concern about the need for immediate AI regulation; on the other, concern regarding the harm regulations may cause, so as to slow down AI development and limit innovation. For the authors, the middle ground would be to develop common standards, including requirements for testing and transparency of algorithms with some form of assurance, rather than trying to regulate technology itself. The study also recommends observing three characteristics: trust, change, and control. Thus: employees need to exude confidence, consumers need to trust the skills and recommendations of an AI system, employees need to adapt their roles and skills by continuous training, competitors need to be permanently monitored, and managers need to act as data-driven decision makers. Finally, the authors argue that the vast AI abilities combined with increased data availability make it likely that the shift to AI will have a greater impact on the workforce than the Industrial Revolution of 1820-1840 (KAPLAN et al., 2019).

Similarly, Mikhaylov et al. (2018) add that to develop AI tools in the public sector, collaboration is needed between all actors involved (universities, companies and governments). This cross-sector collaboration is required in artificial intelligence centers around the world, since it implies a series of challenges, including

ethical and legal ones, which, if not observed, makes its success impossible.

Current advances in machine learning and AI provide opportunities for data analysis, but require innovative research to make them widely applicable. To transition the technology to Industry 4.0, academic institutions, industry participants, and government agencies must work collaboratively. It takes not only technological innovations, but also human resource training (QIN; CHIANG, 2019)

Such collaboration is as promising as it is challenging. Just as there are numerous benefits stemming from this cross-sector interaction for implementing AI tools, it is also very complex (MIKHAYLOV et al., 2018).

According to the Public Consultation “Brazilian Strategy for Artificial Intelligence” (2020), by the Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications (MCTIC), of the 50 countries with national AI strategies, 36 have specific strategies for transforming the public sector via AI or focus on the public sector within a broader strategy, among them: collaboration between different sectors (public-private partnerships), facilitated by innovation labs; creation of councils, networks and communities involving different areas; process automation to increase efficiency; use of AI to support decision-making; strategic management and opening of government data, including to boost the private sector; guidelines regarding transparent and ethical use in the public sector.

As such, the use of artificial intelligence in Public Administration, especially in government control, provides these agencies a real transformation in how public spending is monitored and significant gain in actions, optimizing time and improving preventive control (ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

CONCLUSION

This paper concluded that artificial intelligence has been adopted in government control activities in several countries, including Brazil.

Our quantitative analysis showed a significant growth in the number of publications related to AI in the public sector in the last six years, especially in Public Law, which concentrates the second largest number of papers. Among them, many address the use of AI for government control, either at risk prevention, fraud prevention in public procurement, or in improving services in general.

We identified several AI-based tools used around the world to improve public services, many of which focused on government control. Some of the technologies employed to develop these tools were machine learning, robotics, blockchain, and algorithms.

Moreover, the adoption of these new tools by public agencies can contribute significantly to control, helping in the decision-making process by indicating and predicting potential risks, thus ensuring economicity and greater effectiveness of the actions. The study also identified several strategies to overcome the related challenges, such as the lack of specific knowledge and skills, both public and private, and the ethical and legal problems arising from data sharing.

Among these strategies are the need to regulate the use of these technologies and data protection, the creation of ethics centers and innovation programs, and the sharing and transfer of knowledge between university, company, and government.

And although numerous challenges have been presented, there has already been significant advances. At the national level, for example, besides the tools listed here, we highlight the Access to Information Law (Federal Law no. 12,527/2011), which required the adoption of numerous actions to ensure public information transparency, and the General Personal Data Protection Law (Federal Law no. 13709/2018), which has important provisions for increasing transparency. Both meet the OECD recommendations (2019) regarding the ethical limits of AI use, by applying the principle of transparency to justify the rationale in the decision-making process.

Although the research achieved its goal, making it clear that adopting AI tools can help a greatly assist in preventive control, especially for reducing risk in public procurement, we were unable to assess the effective impact of its use on improving public service (quality of life of the population), economicity and government control (especially in reducing cases of irregularities, fraud and corruption), which may be addressed in future research.

Likewise, legal accountability of the use of such tools, the role of intellectual property, and the practical reflections of the Brazilian Data Protection Law in this context may be the subject of future studies.

REFERENCES

- APRENDER, COMPARTILHAR E MULTIPLICAR: Síntese das Apresentações do 1º laboratório de boas práticas do controle externo. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT. Cuiabá: Publicontas, 03 set. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/12/e-book_aprender_compartilhar_multiplicar.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.
- AGARWAL, P. K. *Public Administration Challenges in the World of AI and Bots*. Public Administration Review, São Francisco, v. 78, n. 6, p.917-921, 2018.
- ALVES, Bruno Alexandre Fernandes et al. *Inteligência Artificial: Conceitos e Aplicações*. Revistas Conexão Eletrônica, Três Lagoas, v. 15, n. 1, p.907-918, 2018.
- ANDROUTSOPOULOU, Aggeliki et al. *Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots*. Government Information Quarterly, [s.l.], v. 36, n. 2, p.358-367, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.001>.
- BARBOSA, Anna Paula Teles et al. *A Atuação do Controle Externo na Administração Federal: a prestação de contas regulamentada pelo Tribunal de Contas da União*. 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/114_17.pdf> Acesso em 13 jun. 2019.
- BENTO, Leonardo Valles. *Application of Artificial Intelligence and Big Data in the Control of Public Administration and in the Fight Against Corruption: The Experience of the Brazilian Government*. Revista General de Derecho Administrativo, jan. 2019.
- BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. *Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais*. Revista de Administração Pública, [s.l.], v. 48, n. 5, p.1135-1163, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- BRASIL. Lei 12.527, de 18, de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- BRASIL. Lei 13.709, de 14, de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- CARUSO, Loris. *Digital innovation and the fourth industrial revolution: epochal social changes*. Ai & Society, [s.l.], v. 33, n. 3, p.379-392, 24 jun. 2017. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/s00146-017-0736-1>.
- CATCH, C. Wachter, S., Mittelstadt, B. et al. *Inteligência Artificial e a “Boa Sociedade: a abordagem dos EUA, EU e Reino Unido*. Sci Eng Ethics 24, 505-528. 2018. <https://doi-org.ez52.periodicos.capes.gov/10.1007/s11948-017-9901-7>.
- CHATTERJEE, Sheshadri. *AI strategy of India: policy framework, adoption challenges and actions for government*. Transforming government- people process and policy. DOI: 10.1108/TG-05-2019-0031. Jun. 2020
- CHURCH, Kenneth Ward. *Emerging trends: Artificial Intelligence, China and my new job at Baidu*. Natural Language Engineering, [s.l.], v. 24, n. 4, p.641-647, 11 jun. 2018. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1351324918000189>.
- Consulta Pública “Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial”*. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC (2020). Disponível em <https://www.gov.br/mcti/pt-br>. Acesso em 20 set. 2020.

- Declaração de Governo Aberto da OGP. CGU (2020). Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 set. 2020.
- DENG, H. et al. *Computer Methods and Programs in Biomedicine*. 164 (2018) 75–85. <https://doi-org.ez52.periodicos.capes.gov.br/10.1016/j.cmpb.2018.07.001>.
- ENGIN, Zeynep; TRELEAVEN, Philip. *Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies*. *The Computer Journal*, [s.l.], v. 62, n. 3, p.448-460, 1 mar. 2019. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/comjnl/bxy082>.
- FONSECA, Edson Nery da. *Bibliometria: teoria e prática*. Ed. Cultrix, 1986.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em 21 set. 2020.
- Inteligência Artificial nas Grandes Organizações Latino-Americanas: Visão geral da adoção e tendências na Região. MT Technology REVIEW (2020). Disponível em <https://www.technologyreview.com/2020/06/08/1002864/the-global-ai-agenda-latin-america/> Acesso em 21 set. 2020.
- KANKANHALLI, Atreyi; CHARALABIDIS, Yannis; MELLOULI, Sehl. *IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda*. *Government Information Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 2, p.304-309, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.003>.
- KAPLAN, Andreas; HAENLEIN, Michael. *Siri, Siri, in my hand: whos the fairest in the land on the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence*. *Business Horizons*, [S.L.], v. 62, n. 1, p. 15-25, jan. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004>.
- Manual de Oslo 2018: Diretrizes para coletar, relatar e usar dados sobre inovação*. OCDE/Eurostat (2019). 4ª edição. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. OECD Publishing. Paris / Eurostat, Luxemburgo, <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.
- MIKHAYLOV, Slava Jankin; ESTEVE, Marc; CAMPION, Averill. *Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration*. *Philosophical Transactions of The Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, [s.l.], v. 376, n. 2128, p.20170357-20170357, 6 ago. 2018. The Royal Society. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2017.0357>.
- NAYAK, Bishwajit. *Application of digital technologies in health insurance for social good of bottom of pyramid customers in India*. *International journal of sociology and social policy*. Volume: 39. Edição: 9/10. Páginas: 752-772. DOI: 10.1108/IJSSP-05-2019-0095. Publicado: SEP 9 2019.
- PINTO, Rafael Maria et al. *Fiscalização da Cauda Longa Aplicações de Business Intelligence e Inteligência artificial nos trabalhos dos Tribunais de Contas dos próximos anos*. *Revista dos Tribunais de Contas – RTTC*. Curitiba, ano 4, n. 1. P. 110-130. Ano 2019.
- QIN, S. Joe. Chiang. Leo H. *Avanço e oportunidades em aprendizado de máquina para análise de dados de processo*. *Computers & Chemical Engineering*. Vol. 126. 12/07/2019. P. 465-473.
- RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. *Artificial Intelligence*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 957 p. Tradução de: Regina Célia Simille.
- SIMONCINI, Andrea. *The unconstitutional algorithm: artificial intelligence and the future of liberties*. *Rivista di Biodiritto*, Firenze, p.63-89, 07 dez. 2018. Ed. The Law of Big Data.

SUN, Tara Qian; MEDAGLIA, Rony. *Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare*. *Government Information Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 2, p.368-383, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>.

Tendências da Tecnologia em 2019: Inteligência Artificial. Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI. 2019. Disponível em https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_1055_exec_summary.pdf. Acesso em 20 set. 2020.

WIRTZ, Bernd W; WEYERER, Jan C.; GEYER, Carolin. *Artificial Intelligence and the Public Sector: Applications and Challenges*. *International Journal of Public Administration*, [s.l.], v. 42, n. 7, p.596-615, 24 jul. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>.

O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental

Lauren de Almeida Barros Azevedo¹, Jaqueline Albino² e Josiel Maimone de Figueiredo³

Resumo: O presente estudo teve por objetivo geral analisar a adoção da inteligência artificial no controle governamental, a partir da evolução da produção científica; identificação das ferramentas em uso; além das oportunidades, desafios e estratégias propostas pela literatura, por meio de uma pesquisa exploratória, delimitada ao levantamento bibliográfico (artigos científicos) e documental (legislação e documentos institucionais). Para os artigos científicos utilizou-se a base *Web of Science*, com emprego da terminologia artificial *intelligence and government*, a partir de 2015, o que resultou em 272 artigos, analisados por bibliometria. Após, selecionou-se os artigos que pudessem contribuir para a discussão. A pesquisa demonstrou o crescimento da produção científica; identificou inúmeras ferramentas; além das oportunidades; desafios; e, estratégias apontadas. Constatou-se que a adoção da IA contribui de forma significativa para o controle governamental, facilitando a tomada de decisões e previsão de riscos, garantindo maior efetividade das ações, desde que respeitadas às questões éticas e legais.

Palavras-chave: inteligência artificial. controle governamental. contratação pública.

OBJETIVOS E PERGUNTA DE PESQUISA

Buscou-se, no presente estudo, responder à seguinte indagação: a inteligência artificial tem sido empregada nas atividades de controle governamental? A partir dessa indagação, definiu-se como objetivo geral analisar a adoção da inteligência artificial no controle governamental, a partir da evolução da produção científica; identificação das ferramentas em uso; além das oportunidades, desafios e estratégias propostas pela literatura.

BASES TEÓRICAS

O Poder Público possui um papel fundamental junto à sociedade, pois é por meio dele que inúmeros serviços são entregues à população. Nesse sentido,

visando assegurar ao Estado o alcance de seus propósitos, foram criados alguns mecanismos, dentre eles o controle governamental, o qual, por sua vez, sempre se mostrou um desafio aos órgãos de controle (BEUREN; ZONATTO, 2014). Por outro lado, as novas tecnologias, como a inteligência artificial (IA), a internet das coisas (IoT), o *big data*, a análise comportamental/preditiva e *blockchain* estão prestes a revolucionar a gestão dos dados e consequentemente a atuação do governo (ENGIN; TRELEAVEN, 2019; CARUSO, 2017).

Diante desse cenário inovador e da necessidade de estabelecer soluções para melhoria da eficiência no setor público, a adoção dessas tecnologias representa uma oportunidade de desenvolver valiosos serviços à população (KANKANHALLI et al., 2019).

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Cuiabá (2003), graduação em Letras com Licenciatura em Inglês pela Universidade Federal de Mato Grosso (2011), pós-graduação "latu sensu" em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Cândido Mendes (2007), pós-graduação "latu sensu" em Administração Contábil, Financeira e Auditoria no Setor Público pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas de Diamantino (2011). Mestranda em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação pelo PROFNIT/UFMT (2021). É analista administrativo do Governo do Estado de Mato Grosso (2014) e integra a Comissão de Propriedade Intelectual e Direito Autoral da OAB/MT (Gestões: 2016/2018, 2019/2021 e 2022/2024).

² Possui graduação em Direito pela Universidade de Cuiabá (1998); Mestrado em Ciências Jurídico-Internacionais pela Universidade de Lisboa (2008); Doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. É Advogada Pública na Universidade do Estado de Mato Grosso, atuando no Núcleo de Inovação Tecnológica-NIT. Docente do Programa de Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia (PROFNIT/UFMT). Realizou trabalhos na Assessoria de Mobilidade Acadêmica da Universidade do Estado de Mato Grosso. Atuou como docente no Instituto Cuiabano de Educação e na Universidade do Estado de Mato Grosso. Tem experiência na área de Direito Internacional, Trabalho e Empresarial. É participante do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual, Transferência de Tecnologia e Inovação (UFSC) e do Grupo de Pesquisa em Linguística Forense (UFSC). É membro do Lus Commune Research School, pela Universidade de Maastricht, Holanda.

³ É Professor Associado do Instituto de Computação da Universidade Federal de Mato Grosso (IC-UFMT), onde atua no Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT). Também é credenciado no Programa de Pós-Graduação em Física Ambiental do Instituto de Física da UFMT. Desenvolve pesquisas na área de Ciência da Computação, com ênfase em banco de dados, tratamento de dados ambientais, dados semi-estruturados, dados textuais, big data e software livre. Desenvolve também pesquisas relativas ao uso das ferramentas da Tecnologia da Informação aplicadas em no contexto da Propriedade Industrial, com enfoque no uso de tecnologias de banco de dados e tratamento textual em grandes bases de patentes. Tem atuação na gestão de projetos e de empreendimentos com o desenvolvimento de metodologias de gestão aplicadas em centros de pesquisa e empreendimentos em geral. Possui graduação em Engenharia de Computação pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar (1998); mestrado em Ciência da Computação, com ênfase em Banco de Dados, pela Universidade Federal de São Carlos (2000); doutorado em Ciências da Computação e Matemática Computacional, com ênfase em Banco de Dados, pela Universidade de São Paulo - USP (2005); e Pós-doutorado no Departamento de Ciência da Computação da Universidade de Sheffield, Inglaterra (2018).

Por essa razão, a área de controle é uma das áreas da administração pública propícias à utilização dessas novas tecnologias, em especial as oriundas da inteligência artificial, como a *machine learning*, capaz de identificar padrões de dados, auxiliando na prevenção e detecção de eventuais irregularidades, contribuindo, dessa forma, para uma tomada de decisão mais assertiva (ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

Os primeiros estudos sobre inteligência artificial foram registrados em 1940 durante a Segunda Guerra Mundial, período em que ocorreu o desenvolvimento de métodos tecnológicos voltados para análise balística, quebra de códigos e cálculos para projetos de arma nucleares (ALVES et al., 2018).

Pouco depois o termo inteligência artificial (*Artificial Intelligence* – IA) passou a ter diversas definições, as quais, em geral, se pautavam no conceito de que a inteligência artificial era um ramo da computação, onde seres inanimados poderiam, por meio computacional, adquirir a capacidade de raciocínio semelhante ou até mesmo superior à dos humanos (RUSSEL; NORVIG, 2013).

Para parte dos autores contemporâneos, a inteligência artificial pode ser entendida como o conjunto de técnicas e metodologias de programação usadas para solucionar problemas de forma mais eficiente, o mais próximo possível de um ser humano (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). Já para Kaplan e Haenlein (2019) a IA pode ser definida como a capacidade de um sistema de interpretar os dados corretamente, aprender e, por meio de uma adaptação, utilizar tais aprendizados para o alcance de determinadas tarefas.

Apresentadas as definições de inteligência artificial, necessário se faz contextualizar o controle governamental. Utilizando a legislação nacional como referência, destaca-se a Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, mediante Controle Externo, e pelo sistema de Controle Interno de cada Poder: Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 1988).

No tocante ao Controle Externo trata-se de um controle político de legalidade contábil e financeira, e a ele cabe fiscalizar: proibidade dos atos da

administração; regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos; e, fiel execução do orçamento (BRASIL, 1988). Observa-se que, constitui controles distintos, enquanto o Controle Interno possui caráter opinativo e preventivo, com vistas ao atendimento da legislação, o Controle Externo, caracteriza-se por ser exercido por órgão autônomo e independente da Administração, cabendo-lhe, entre as atribuições indicadas pela CF/88, exercer fiscalização com poderes para impor correções a Administração, bem como poder para intervir em licitações e aplicar sanções, como multas ou, dependendo da gravidade, até a decretação de penhora de bens e inelegibilidade do responsável (BARBOSA et al., 2015).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente estudo teve caráter exploratório. As pesquisas exploratórias têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema; aprimorar as ideias; e, facilitar a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, flexível, de modo a propiciar o estudo dos mais variados aspectos relacionados ao tema e na maioria dos casos envolvem levantamento bibliográfico e análise de exemplos que auxiliam na compreensão (SELLTIZ et al. 1967, apud GIL, 2002).

Para tanto foi realizada uma pesquisa bibliográfica, delimitada aos artigos científicos e a doutrina e, uma pesquisa documental, abarcando a legislação e os documentos institucionais. Nesse sentido, a pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença está na natureza das fontes, pois, enquanto a pesquisa a primeira compreende materiais que não receberam tratamento analítico, a segunda se utiliza das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto (GIL, 2002).

Quanto à análise, foram utilizados os métodos quantitativo e qualitativo. A análise quantitativa foi realizada por meio da aplicação da bibliometria, técnica quantitativa e estatística de medição dos índices de produção e disseminação do conhecimento científico. Consiste na aplicação da estatística à bibliografia (FONSECA, 1986). Para a busca dos artigos científicos foi selecionada a base *Web of Science*, (<https://www.periodicos.capes.gov.br/>), coleção principal, com emprego da terminologia (palavras-chaves e operadores booleanos): *artificial intelligence and government*. Observa-se que a escolha da nomenclatura ocorreu

após tentativas prévias utilizando várias combinações com os termos em inglês “public” (812); “control” (39); “audit” (8); “accountability” (12); e, “corruption” (1), entretanto, a nomenclatura utilizada se mostrou mais eficiente, haja vista que o primeiro se mostrou muito abrangente e os demais foram contemplados na terminologia empregada.

Quanto aos critérios adotados, foram selecionados no campo de busca “pesquisa básica” e “tópico” (que inclui na pesquisa o título, o resumo e as palavras-chaves), e a definição do período, o qual se fixou a partir do ano de 2015, resultando em 491 (quatrocentos e noventa e um) documentos. A fim de restringir a pesquisa, foram selecionados, dentre os tipos de documentos, apenas os artigos científicos publicados, restando 272 (duzentos e setenta e dois) para a análise bibliométrica. Posteriormente, foi realizada a leitura dos títulos e, em alguns casos, dos resumos, a fim de selecionar os artigos que pudessem contribuir para a discussão.

O período foi delimitado a partir de 2015, pois, somente a partir desse ano aparece número significativo de artigos científicos publicados (7). Tal constatação se deu após pesquisa preliminar utilizando a terminologia supramencionada sem fixação de período pré-determinado, abrangendo, portanto, todos os anos disponibilizados na referida base (1945-2020). A busca foi realizada em setembro de 2020. De acordo com o Manual

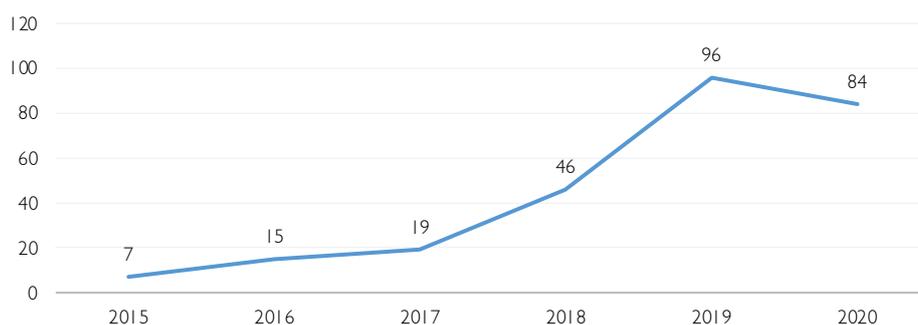
de Oslo, os indicadores bibliométricos fornecem informações complementares aos indicadores de Ciência e Tecnologia (recursos direcionados à P&D e estatísticas de patentes) para a mensuração da inovação (OECD, 2019).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir dos resultados, verificou-se uma expressiva evolução das publicações de artigos científicos relacionadas à adoção da inteligência artificial na esfera pública no período de 2015 a setembro de 2020. Em duas ocasiões, nos anos de 2018 e 2019, os resultados dobraram em comparação ao ano anterior. Tal fato pode ser atribuído à vários fatores.

De acordo com um estudo realizado pela OMPI (2019) sobre as tendências da tecnologia intitulado “Inteligência Artificial”, a IA tem adquirido importância crescente em múltiplas atividades tecnológicas e em outras atividades. O trabalho registra como as tecnologias alimentadas pela IA estão rapidamente ingressando nos mercados globais. Ademais, o uso das ferramentas baseadas em inteligência artificial tem gerado ampla discussão quanto aos aspectos éticos e legais. Nota-se ainda que, diante da evolução demonstrada, o ano de 2020, provavelmente, ultrapassará o resultado obtido em 2019, conforme se verifica a seguir:

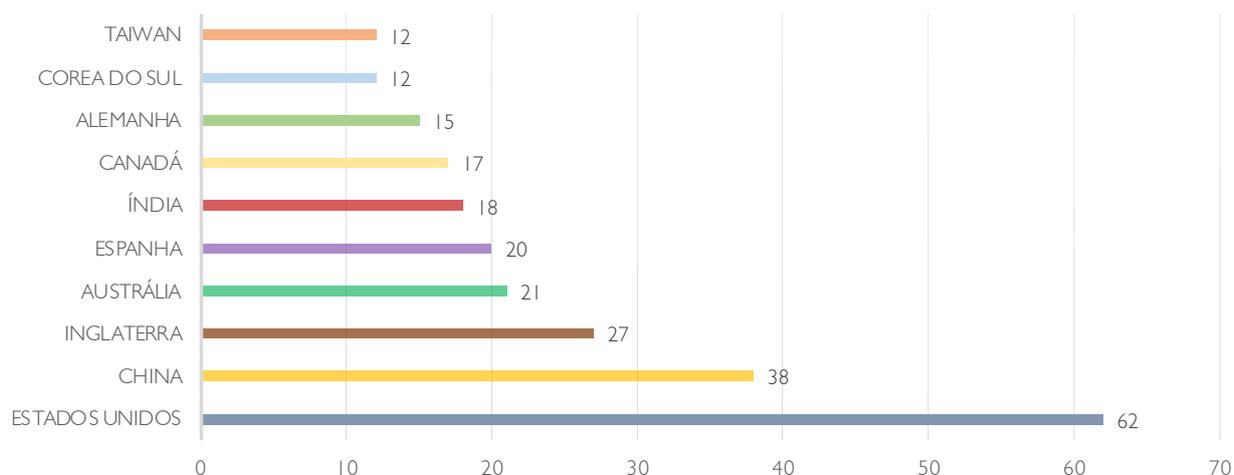
GRÁFICO I – EVOLUÇÃO ANUAL DAS PUBLICAÇÕES



Fonte: Elaboração própria com dados da base Web of Science (2020).

O gráfico a seguir destaca os 10 países com maior número de artigos publicados:

GRÁFICO 2 - OS 10 (DEZ) PAÍSES COM MAIOR NÚMERO DE ARTIGOS PUBLICADOS



Fonte: Elaboração própria com dados da base Web of Science (2020).

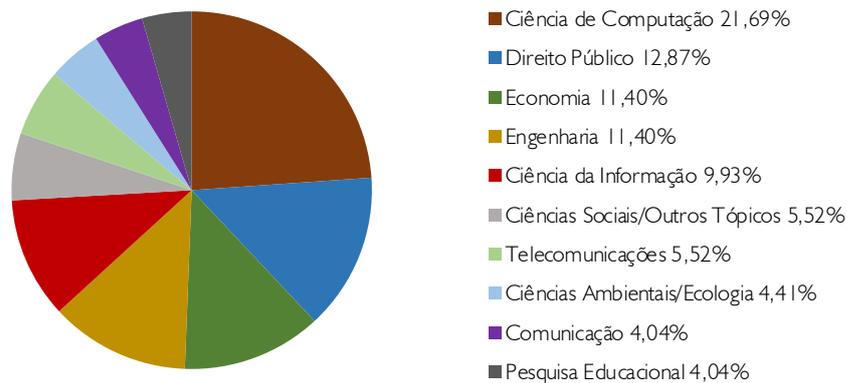
Quanto aos países com maior número de artigos publicados, os Estados Unidos apresentam um número elevado, contabilizando 62 artigos científicos publicados, o que corresponde à um percentual de 22,80%, seguida China com 38, o que corresponde à 14%. Destacam-se ainda a Inglaterra com 27; a Austrália com 21; a Espanha com 19; a Índia com 18; o Canadá com 17; a Alemanha com 15; e, a Coreia do Sul e Taiwan com 12, cada um.

De acordo com o estudo realizado pela OMPI (2019), as tendências em matéria de tecnologia podem ser identificadas através da análise das patentes. Para tanto constatou um rápido aumento dos patenteamentos relacionados com IA a partir de 2013, com destaque para os EUA e a China, o que pode ter impactado o aumento da produção científica. Com relação à China, observa-se ainda a contribuição dos acadêmicos, principalmente na área de saúde, em colaboração com pesquisadores estrangeiros (DENG, 2018).

No presente estudo restou claro ainda a preocupação, em especial por parte dos EUA, Inglaterra e Canadá quanto à gestão de riscos e regulamentação do uso da IA por parte do governo, o que denota a tendência da discussão da adoção da IA pelo setor público, inclusive em virtude do surgimento da crise de emergência COVID-19. Do mesmo modo, a Índia além de abordar várias questões de cunho ético e legal quando da aplicação da IA visando a melhoria de serviços públicos, levantou a possibilidade do uso de IA para gestão de riscos com objetivo de auxiliar o governo a formular uma estrutura de seguro de saúde social sustentável (NAYAK, 2019). Demonstrado assim a pretensão do uso da IA para fins de caráter preventivo, o que de certa forma corresponde à uma espécie de controle interno.

Já quanto ao percentual de artigos publicados por área:

GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE ARTIGOS PUBLICADOS POR ÁREA DE DESTAQUE



Fonte: Elaboração própria com dados da base Web of Science (2020).

Ao analisar as áreas de pesquisas predominantes, constata-se que apesar do tema atualmente ser aplicável nas mais diversas áreas, portanto, de caráter multidisciplinar, ainda se concentra na área da ciência da computação, o que provavelmente esteja relacionado ao crescente número de ferramentas desenvolvidas com base em IA, o que ficou inclusive demonstrado no estudo da OMPI (2019), que constatou um crescimento exponencial de pedidos de patentes de inovação baseada em inteligência artificial. E, apesar do estudo concluir que houve uma queda do número de publicações científicas em IA se comparada ao crescimento do número de pedidos de patentes, nota-se um aumento exponencial das publicações quando associada à área pública. Isso fica evidente ao analisar o

resultado da busca realizada. Ademais, o percentual dos artigos científicos publicados na área de direito público, na segunda posição, sugere ampliação da discussão voltada aos desafios de ordem ética e legal enfrentados na aplicação da inteligência artificial na esfera pública.

No tocante aos autores, destacamos os quatro autores com maior número de publicações. Nota-se que o autor Sheshadri Chatterjee, com maior percentual, é oriundo da Índia, seguido dos autores Hielp Nguyen e Binh Thai Pham, com 3 artigos cada um, os quais são provenientes do Vietnã. Já o autor Wen Chen que também aparece com 3 artigos, é de origem chinesa:

TABELA I – OS QUATRO AUTORES COM MAIOR NÚMERO DE ARTIGOS

AUTOR	PAÍS	NÚMERO DE ARTIGOS	PERCENTUAL
Chatterjee S	Índia	05	1,84 %
Chen W	China	03	1,10%
N Guyen HD	Vietnã	03	1,10%
Pham BT	Vietnã	03	1,10%

Fonte: Elaboração própria com dados da base Web of Science (2020).

Segundo o autor em destaque, a Índia possui uma estratégia nacional sobre IA e dentre seus objetivos está a criação de 100 cidades inteligentes. Dessa forma, as oportunidades e desafios da adoção da IA no setor público, principalmente relacionados à sua regulamentação e implementação de leis de propriedade intelectual e direito autoral, são abordados em seus estudos (CHATTERJEE, 2020). Do mesmo modo ao autor chinês que aparece com 03 publicações também aborda a aplicação

da IA em prol da melhoria dos serviços públicos, o que de modo geral abarca métodos de controle governamental. Entretanto, os demais autores, apesar de trazerem a abordagem para a área pública, o foco é a adoção da IA na prevenção a desastres naturais.

Já com relação aos artigos com maior número de citação, destacam-se:

TABELA 2 – OS DEZ ARTIGOS COM MAIOR NÚMERO DE CITAÇÕES

TÍTULO	TOTAL
Siri, Siri, na minha mão: Quem é a mais bela da terra? Sobre as interpretações, ilustrações e implicações da inteligência artificial	83
Aplicação de peso difuso de evidências e técnicas de mineração de dados na construção do mapa de suscetibilidade a inundações do Condado de Poyang, China	76
Previsão de geração de resíduos sólidos municipais usando abordagens de modelagem de inteligência artificial	52
Inteligência Artificial e a 'Boa Sociedade': a abordagem dos EUA, UE e Reino Unido	49
Regulando por robô: tomada de decisão administrativa na era do aprendizado de máquina	39
Sucesso da IoT em cidades inteligentes da Índia: uma análise empírica	31
Rumo à Argumentação Artificial	30
Um agente de inteligência artificial conversacional orientado pela empatia (Wysa) para o bem-estar mental digital: estudo de métodos mistos de avaliação de dados do mundo real	23
Sistema inteligente para monitoramento de doenças crônicas infantis	21
Detecção robusta e inteligente de malware usando aprendizado profundo	18

Fonte: Elaboração própria com dados da base Web of Science (2020).

Nota-se que, dentre artigos acima, quatro tratam da aplicação da IA na área de saúde e dois na área de TIC, os demais, de modo geral, abordam as oportunidades, os desafios e as estratégias para a adoção da IA visando a melhoria dos serviços públicos, o que inclui gestão de riscos e prevenção. O primeiro trata dos desafios éticos e legais; e, propõe um modelo a ser seguido pelas organizações privadas para que obtenham êxito. Modelagem essa que pode ser aproveitada no serviço público, conforme será apontado a discussão. No mesmo sentido, o quarto artigo realiza uma análise de diversos relatórios institucionais dos EUA, UE e Reino Unido, os quais abordam os desafios do uso da IA. Já o quinto artigo conclui que a robótica (IA) pode contribuir para tornar as decisões judiciais mais eficientes e justas, entretanto, também pontua as dificuldades, especialmente no tocante à legalidade.

Por sua vez, o artigo em sexta colocação trata dos desafios para criação de cidades inteligentes na Índia,

de autoria de Chatterjee (2018), o qual aparece em destaque com maior número de publicações e, por fim, o sétimo artigo, apesar de estar área de Tecnologia da Informação, aborda, com base na necessidade do desenvolvimento de um sistema robusto que saiba lidar com as informações inconsistentes, uma revisão de ferramentas desenvolvidas para mineração de argumentos visando debater tecnologias e soluções, o que fortalece a tendência pela necessidade de discussão do tema, dada a importância de seu uso pelo poder público.

Da análise quantitativa foi possível observar um expressivo aumento da produção científica em torno do uso da inteligência artificial, especialmente no setor público. Assim, visando identificar a adoção da IA nas atividades de controle governamental, a partir da busca realizada na base *Web of Science*, após leitura dos títulos e, em alguns casos dos resumos, foram selecionados alguns artigos para

análise, a fim de identificar eventuais ferramentas em uso na referida área, bem como as oportunidades, desafios e estratégias apontadas. Para a discussão foi realizada ainda pesquisa documental, a fim de localizar relatórios e informações institucionais dos órgãos governamentais que pudessem somar para a discussão.

De acordo com a análise dos artigos selecionados, constatou-se que todos os autores de forma geral apontam a adoção da inteligência artificial pela administração pública como uma oportunidade de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Dentre eles, alguns apontam importância da adoção da IA no controle governamental.

No tocante as oportunidades da adoção da IA no setor público, Mikhaylov et al. (2018) afirmam que tal tecnologia proporciona maior precisão na adequação do serviço público, gerando inúmeros benefícios como: previsão de demanda; automação da resposta; identificação de risco; desenvolvimento de intervenções direcionadas; maior eficiência; soluções inteligentes; melhoria do serviço público prestado; empatia na prestação do serviço público; alívio dos encargos administrativos; correção dos atrasos e diminuição da burocracia.

Com mesmo entendimento, Engin e Treleaven (2019) demonstram a implementação dessas novas tecnologias por órgãos governamentais em todo o mundo e elencam algumas situações em que a adoção da inteligência artificial se torna uma grande aliada, como: a manutenção da infraestrutura pública; fornecimento de ferramentas inteligentes de assessoramento, auxiliando os funcionários públicos no gerenciamento de situações, monitoramento de impactos e desempenho, inclusive gestão em tempo real; auto conformidade (codificação, verificação e simulação) das leis e normas; regulamentação combinada; manutenção e armazenagem de registros públicos com maior segurança; elaboração de contratos; administração de tribunais, do judiciário e órgãos de polícia; resolução *on line* de questões judiciais; e, desenvolvimento de políticas públicas.

Do mesmo modo, embora os procedimentos de controle prévio sejam considerados o meio mais eficiente de evitar a prática de irregularidades na administração pública, há diversos obstáculos para que esses procedimentos sejam executados em maior proporção, razão pela qual a adoção de tecnologias como a IA contribui de forma significativa (PINTO et al., 2019).

Com relação às novas tecnologias baseadas em IA voltadas ao melhoramento do setor público, dentre as identificadas, destaca-se: *machine learning* (MIKHAYLOV et al., 2018); robótica; *blockchain*; e, algoritmos (AGARWAL, 2018).

No tocante a adoção dessas novas tecnologias pelos organismos públicos, sobressai os chamados governos eletrônicos ou digitais, que utilizam diversas tecnologias ligadas à IA para melhoria dos serviços públicos, no intuito de se tornarem países inteligentes, a exemplo da Estônia, Singapura e Reino Unido (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). E ainda, a criação de diversas soluções governamentais por meio de plataformas, visando criar cidades mais inteligentes, dentre elas, as chamadas *GovTech* utilizadas por várias cidades, a exemplo de Amsterdã, Barcelona, Madri, Estocolmo, e Nova Iorque, em diversas áreas e por diversos organismos governamentais, como por exemplo o Exército dos Estados Unidos, visando melhorar a eficiência do seu processo de recrutamento; sistemas para apoio dos funcionários públicos, incluindo a possibilidade de detecção de abuso e fraude; Barcelona, citada em um estudo de caso, que conta com mais de 100 (cem) projetos ativos de cidades inteligentes, dentre outros casos, inclusive com foco na transparência pública (AGARWAL, 2018).

Engin e Treleaven (2019) realizaram estudo de vários países que já utilizam ferramentas de inteligência artificial e outras tecnologias emergentes. Segundo eles, os principais Países que se destacam são: Estônia, Singapura e Reino Unido. Ademais, segundo os autores mencionados, além de ferramentas voltadas à melhoria do serviço público prestado, outros sistemas potenciais para apoio aos trabalhos dos servidores públicos são os voltados à detecção de abuso e fraude. Desse modo, acompanhando a tendência, estudos já mostram as diferentes iniciativas do uso dessas novas tecnologias voltadas ao controle governamental.

No Brasil destacam-se os projetos desenvolvidos pela Controladoria-Geral da União – CGU e utilizados pelo Tribunal de Contas da União - TCU, os quais utilizam a inteligência artificial visando o aprimoramento de suas auditorias: o robô “Alice” - Análise de Licitações e Editais, que identifica potenciais indícios de inconformidade; o Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor - “Sofia”, que funciona como um corretor e auxilia o auditor apontando possíveis; e “Monica”- Monitoramento Integrado para Controle de Aquisições, responsável por monitorar de forma integrada às contratações

e realizar o acompanhamento de licitações (TCE, 2018; MCTIC, 2020).

Além dos projetos relacionados acima, voltados ao controle governamental, imperioso mencionar que foi identificado ainda outros projetos brasileiros baseados em IA voltados à melhoria do serviço público, como o Sistema “Bem-Te-Vi” do Superior Tribunal do Trabalho - TST, que através da IA gerencia processos judiciais; a ferramenta denominada “Victor”, desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal – STF em parceria com a Universidade de Brasília – UNB, a qual tem por objetivo ler todos os Recursos Extraordinários e identificar quais estão vinculados a determinados temas de repercussão geral, o que envolve um alto nível de complexidade (MCTIC, 2020). Já na esfera estadual foram identificados o Paraná Inteligência Artificial (PIÁ), programa de IA focado na prestação de serviços à população. A plataforma e o aplicativo reúnem mais de 380 serviços em um só lugar e funcionam como canais de diálogo com o cidadão, tendo integração com ferramentas do governo federal e municipal; o Sistema “Elis”, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco para acelerar a tramitação de processos; e, os sistemas do Ministério Público do Rio de Janeiro, utilizados para agilizar investigações e evitar a prescrição de crimes (MCTIC, 2020).

Em âmbito nacional, ressalta-se ainda o artigo intitulado “A aplicação de inteligência artificial e big data no controle da Administração Pública e no combate à corrupção: a experiência do Governo Brasileiro” (BENTO, 2019). A pesquisa faz referência à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003; à Convenção Interamericana contra a Corrupção; à Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, ratificadas pelo Brasil e ao fato de a transparência ser mencionada como um dos principais componentes do processo de responsabilização. Nesse sentido, destaca a criação do Observatório do Gasto Público pela CGU, com intuito de fiscalizar a execução das despesas e lidar com as informações distribuídas em diversos bancos de dados, por meio de técnicas de mineração de dados, visando antecipar situações críticas para tomar medidas preventivas; construir cenários no suporte estratégico; fornecer informações para ajudar a identificar incidentes no processo de controle; facilitar a produção imediata de conhecimento para atender demandas específicas de controle e gestão; e, aumentar a pontualidade e precisão em tomada de decisão estratégica. Cita ainda algumas experiências da incorporação de

ferramentas de IA e big data nas rotinas de trabalho da CGU por meio do referido Observatório: mineração de dados e texto para cálculo de preços de referência nas compras do governo brasileiro; mineração de dados para detecção de cartéis e para detecção de fraude em compras governamentais; a análise preditiva na prevenção de riscos em compras públicas e na prevenção de risco de corrupção em órgãos da administração pública; e, mineração de texto para classificar reclamações apresentadas ao órgão.

Bento(2019) esclarece que uma das responsabilidades da CGU é identificar compras governamentais com valores acima do preço praticado no mercado, o que se torna praticamente inviável sem o auxílio de algum mecanismo automatizado, haja vista o volume e a diversidade das compras realizadas. Sendo assim, o Governo Federal utiliza o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), onde todas as compras são registradas, sendo posteriormente disponibilizadas no portal da transparência que tornam públicas as informações sobre gastos diretos do governo federal em atenção à Lei nº 12.527/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação. Entretanto, tal sistema apresentava algumas dificuldades como a ausência de detalhamento das informações e ausência de padronização. Para resolver o problema, a CGU desenvolveu uma metodologia que utiliza diversas técnicas estatísticas, dentre elas a inteligência artificial, a fim de calcular um preço de referência para os diversos produtos adquiridos pelo Governo Federal.

Conforme o estudo, a iniciativa vai ao encontro dos princípios de governo aberto; auxilia no aumento da transparência pública; proporciona maior clareza na estimativa de despesas das entidades e órgãos públicos, contribuindo para a elaboração de orçamentos e licitações; e, para um melhor aproveitamento dos recursos públicos. Ademais, propicia aos órgãos de controle identificar de forma prévia possíveis irregularidade e a priorização das atividades de auditoria (BENTO, 2019).

Governo aberto (*open government partnership*), por sua vez, se refere a uma nova visão da Administração Pública que promove projetos e ações pautadas nos seguintes princípios: transparência; prestação de contas e responsabilização (*accountability*); participação cidadã e, tecnologia e inovação (CGU, 2020).

A adoção das tecnologias baseadas em IA, embora seja uma grande oportunidade de melhorar a

eficiência do serviço público, apresenta inúmeros desafios, dentre eles: as dificuldades no uso e compartilhamento de dados dos cidadãos em razão das questões relacionadas às normas de sigilo; a falta de recursos; a ausência de uma cultura colaborativa; a falta de agentes com capacidades técnicas específicas e a responsabilidade na tomada de decisões (MIKHAYLOV et al., 2018).

Um estudo realizado na Índia revelou que os estudos quanto à adoção da IA devem ser direcionados às questões de segurança, privacidade, incluindo questões de governança (CHATTERJEE, 2020).

Nesse sentido, a IA apresenta questões fundamentais sobre seu impacto ético, social e econômico. De acordo com o estudo realizado em outubro de 2016 por Cath (2019) o Escritório de Política Científica e Tecnológica da Casa Branca, a Comissão de Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu e, a Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara dos Comuns do Reino Unido divulgaram seus relatórios iniciais sobre como se preparar para o futuro da IA, o que sugere o quão sincronizados estão os esforços para lidar com os desafios impostos pela IA. Para tanto, a autora fornece uma avaliação comparativa desses três relatórios e conclui que refletem a visão positiva da tecnologia remanescente daquela encontrada no Vale do Silício, sendo dirigido ao setor tecnológico e ao público em geral. O relatório define IA como uma tecnologia que, quando usada com os cuidados necessários, pode ajudar a aumentar capacidades humanas, em vez de substituí-las.

Essa nova realidade demanda conhecimento e habilidades específicas, o que pode ofertar espaço para a iniciativa privada, por meio de empresas capazes de se adequar a essas novas tecnologias, com foco em necessidades governamentais, como as startups denominadas *GovTech*, que se mostram mais preparadas, de modo a redefinir os serviços públicos de maneira descentralizada, de menor custo, mais eficiente e personalizada (ENGIN; TRELEAVEN, 2019). Por outro lado, Agarwal (2018) aduz que a falta de habilidades das entidades públicas para lidar com essas novas tecnologias pode gerar parcerias produtivas, desde que bem delineadas, pois, se feita sem critérios, o resultado pode levar a uma terceirização, o que, segundo ele, tira a autonomia do órgão governamental.

Entretanto, tal dificuldade também se aplica à esfera privada. De acordo com uma pesquisa realizada em seis países da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru) visando diagnosticar o atual desenvolvimento da IA em cada

país e difundir boas práticas, de modo a estabelecer uma visão sobre o futuro das IA nas empresas na América Latina, as experiências de diferentes indústrias brasileiras demonstram a necessidade de parceria com especialistas em ciência de dados e ciência e tecnologia, haja vista tratar-se de uma área multidisciplinar, o que, segundo o estudo, pode ser resolvido com o apoio das universidades (REVIEW, 2020).

Ademais, no caso das tecnologias de inteligência artificial, um dos principais argumentos contra a sua aplicação no setor público é a possibilidade de obtenção dados tendenciosos, incompletos ou com deficiências, aliada a falta de transparência dos processos que produzem o resultado (AGARWAL, 2018).

A responsabilidade legal quando uma decisão é tomada por um algoritmo durante a formulação e implementação de política pública pode ter um impacto adverso, o que deixa margem para várias indagações de cunho jurídico no tocante a sua responsabilização, sendo assim, no mínimo, tais sistemas devem estar disponíveis para auditoria pública, teste e revisão, e sujeito a padrões de responsabilidade (MIKHAYLOV et al., 2018).

Conforme elencado por Bento (2019), ao abordar o big data e os direitos fundamentais, a grande quantidade de informações pessoais armazenadas em bancos de dados, analisados para uso público e privado, traz à tona questões de cunho ético e legal, como: a proteção da privacidade dos cidadãos; a proteção do uso discriminatório de dados pessoais e contra os danos do seu uso indevido; a propriedade dos dados; e, os direitos e consentimentos correspondentes para sua tratamento, manutenção, operação e uso.

Visando vencer tais desafios, os estudos apontam algumas estratégias: a transferência, recebimento e integração do conhecimento entre as diversas organizações (públicas e privadas); o estímulo estratégico para compartilhamento de novas informações e habilidades visando impulsionar a transferência de conhecimento; o estabelecimento de confiança entre os parceiros e quebra de barreiras culturais quanto às restrições práticas e legais, a exemplo do Reino Unido, que criou o Regulamento Geral de Proteção de Dados e o Centro de Ética e Inovação de Dados, visando proporcionar segurança jurídica (CHURCH, 2018; SIMONCINI, 2018; SUN; MEDAGLIA, 2019; WIRTZ et al., 2018).

Nesse sentido, imperioso mencionar que no Brasil passou a vigorar a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei 13.709/2018), a qual dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural (BRASIL, 2018).

Dentre as estratégias apontadas para que a adoção da IA seja bem sucedida no campo governamental é apontada ainda a colaboração intersetorial entre governo, indústria e academia, por meio de experiências colaborativas entre os setores, através de parcerias público-privadas ou até mesmo acordos informais, devendo encontrar novas estratégias para superar os desafios advindos dessas parcerias, haja vista que a gestão de risco; a estrutura; os valores; e os interesses públicos e privados, são distintos (MIKHAYLOV et al., 2018; ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

Nesse sentido, os governos têm se aproximado das universidades a fim de utilizar seus laboratórios, os quais geralmente possuem o formato de plataformas, para a busca de soluções para problemas relacionados à adoção da IA. Os quais geralmente fornecem conhecimento e habilidades aos servidores públicos para uma gestão mais inteligente (MIKHAYLOV et al., 2018).

No tocante a essa aproximação, o estudo de Kaplan et al. (2019) aborda a importância da aplicação da IA com base nas experiências das universidades, empresas e governos; e, aponta duas vertentes, por um lado, a preocupação quanto à necessidade da regulamentação imediata da IA e por outro lado, a preocupação quanto ao prejuízo que a regulamentação pode causar, de forma a desacelerar o desenvolvimento de IA e limitar a inovação. Para os autores, o meio termo seria desenvolver normas comuns, incluindo requisitos para o teste e transparência de algoritmos com alguma forma de garantia, em vez de tentar regular a própria tecnologia. O estudo também recomenda a observância de três características: confiança, mudança e controle. Assim, os funcionários precisam exalar confiança; os consumidores precisam confiar no habilidades e recomendações de um sistema de IA; os funcionários precisam adaptar suas funções e habilidades por meio de formação contínua; os concorrentes precisam ser monitorados permanentemente; e, os gerentes precisam agir como tomadores de decisão baseados em dados. E, por fim, aduz que as vastas habilidades da IA

combinadas com o aumento da disponibilidade de dados, torna provável que a mudança para IA tenha um impacto maior na força de trabalho em geral do que a Revolução Industrial de 1820-1840 (KAPLAN et al., 2019).

Com o mesmo entendimento Mikhaylov et al. (2018) acrescentam que para o desenvolvimento de ferramentas de IA no setor público necessário se faz a colaboração de todos os atores envolvidos (universidades, empresas e governos). Essa colaboração intersetorial é exigida em centros de inteligência artificial aplicada em todo o mundo, haja vista que implica em uma série de desafios, inclusive de ordem ética e legal, que se não observados inviabiliza seu sucesso.

Assim, os avanços atuais em aprendizado de máquina e IA oferecem oportunidades para análise de dados, mas requer pesquisas inovadoras para torná-los amplamente aplicáveis. Para promover a transição de tecnologia para a Indústria 4.0, instituições acadêmicas, participantes industriais e agências governamentais devem trabalhar de forma colaborativa. É preciso não apenas inovações tecnológicas, mas também capacitação dos recursos humanos (QIN; CHIANG, 2019)

Essa colaboração é tão promissora quanto desafiadora. Do mesmo modo que há inúmeros benefícios advindos dessa interação entre os setores para implementação das ferramentas de inteligência artificial, o mesmo também é muito complexo. (MIKHAYLOV et al., 2018).

De acordo com a Consulta Pública “Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial” (2020), elaborada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, dos 50 países com estratégias nacionais de IA, 36 possuem estratégias específicas para a transformação do setor público por meio da IA ou têm foco no setor público dentro de uma estratégia mais ampla, dentre elas: colaboração entre diferentes setores (parcerias público-privadas), facilitada por laboratórios de inovação; criação de conselhos, redes e comunidades envolvendo diferentes áreas; automação de processos para aumento da eficiência; uso de IA para apoiar tomada de decisão; gestão estratégica e abertura de dados governamentais, inclusive para impulsionar o setor privado; orientações quanto ao uso transparente e ético no setor público.

Nesse sentido, a utilização da inteligência artificial na Administração Pública, em especial na área de controle governamental, oportuniza aos referidos órgãos uma verdadeira transformação

na forma de acompanhamento dos gastos públicos e ganho significativo às ações, otimizando o tempo e melhorando o controle preventivo (ANDROUTSOPOULOU et al., 2019).

CONCLUSÃO

O presente trabalho concluiu que a inteligência artificial tem sido adotada nas atividades de controle governamental em vários países, inclusive no Brasil.

A análise quantitativa dos artigos demonstrou o expressivo crescimento do número de publicações relacionadas a IA no setor público nos últimos 06 (seis) anos, com destaque para a área de Direito Público que concentra o segundo maior número de publicações e dentre eles vários abordam o uso da IA como possibilidade de controle governamental, seja na prevenção de riscos; prevenção de fraudes nas contratações públicas; ou, na melhoria dos serviços de modo geral.

O estudo identificou várias ferramentas baseadas em IA utilizadas em todo mundo, voltadas para a melhoria dos serviços públicos, muitas delas voltadas ao controle governamental. Algumas das tecnologias que vem sendo empregadas no desenvolvimento dessas ferramentas citadas foram: *machine learning*; robótica; *blockchain* e algoritmos.

Ademais, constatou-se que a adoção dessas novas ferramentas pelos organismos públicos pode contribuir de forma significativa à área de controle, auxiliando a tomada de decisões; a indicação e previsão de potenciais riscos, garantindo, assim, economicidade e maior efetividade das ações. O estudo ainda apontou inúmeras estratégias visando contornar os desafios relacionados, dentre os quais figuram a ausência de conhecimento e habilidades específicas, tanto da área pública quanto privada, e, os problemas éticos e legais advindos do compartilhamento de dados.

REFERÊNCIAS

APRENDER, COMPARTILHAR E MULTIPLICAR: Síntese das Apresentações do 1º laboratório de boas práticas do controle externo. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT. Cuiabá: Publicontas, 03 set. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/12/e-book_aprender_compartilhar_multiplicar.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

AGARWAL, P. K. *Public Administration Challenges in the World of AI and Bots*. Public Administration Review, São Francisco, v. 78, n. 6, p.917-921, 2018.

ALVES, Bruno Alexandre Fernandes et al. *Inteligência Artificial: Conceitos e Aplicações*. Revistas Conexão Eletrônica, Três Lagoas, v. 15, n. 1, p.907-918, 2018.

Dentre as estratégias apontadas estão a necessidade de regulamentação do uso dessas tecnologias e proteção de dados; criação de centros de ética e programas de inovação; e, o compartilhamento e transferência de conhecimento entre universidade, empresa e governo.

No estudo foi possível verificar também, que, embora tenham sido apresentados inúmeros desafios, já houve avanços significativos. Nessa linha, no âmbito nacional, além das ferramentas relacionadas no presente estudo, destacamos a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011), que exigiu a adoção de inúmeras ações voltadas à transparência das informações públicas, e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei Federal 13.709/2018), que traz dispositivos importantes para o aumento da transparência. Ambas, vão ao encontro das recomendações da OCDE (2019) no tocante aos limites éticos do uso da IA com a aplicação do princípio da transparência para justificar a lógica no processo decisório.

Embora a pesquisa tenha atingido sua finalidade, haja vista que restou claro que a adoção das ferramentas oriundas da inteligência artificial pode auxiliar sobremaneira no controle preventivo, especialmente, no tocante à redução de riscos nas contratações públicas, não foi possível aferição do impacto efetivo do seu uso na melhoria do serviço público (qualidade de vida da população), economicidade e no controle governamental (em especial, no tocante à redução dos casos de irregularidades, fraudes e corrupção), o que poderá ser abordado em pesquisa futura.

Do mesmo modo, a responsabilização jurídica do uso dessas ferramentas; o papel da propriedade intelectual; e, as reflexões práticas da Lei de Proteção de Dados Brasileira nesse contexto, poderão ser objeto de estudos futuros.

- ANDROUTSOPOULOU, Aggeliki et al. *Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots*. *Government Information Quarterly*, [s.l.], v. 36, n. 2, p.358-367, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.001>.
- BARBOSA, Anna Paula Teles et al. *A Atuação do Controle Externo na Administração Federal: a prestação de contas regulamentada pelo Tribunal de Contas da União*. 2015. Disponível em: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/114_17.pdf> Acesso em 13 jun. 2019.
- BENTO, Leonardo Valles. *Application of Artificial Intelligence and Big Data in the Control of Public Administration and in the Fight Against Corruption: The Experience of the Brazilian Government*. *Revista General de Derecho Administrativo*, jan. 2019.
- BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. *Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais*. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 48, n. 5, p.1135-1163, out. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- BRASIL. Lei 12.527, de 18, de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- BRASIL. Lei 13.709, de 14, de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm> Acesso em 20 set. 2020.
- CARUSO, Loris. *Digital innovation and the fourth industrial revolution: epochal social changes*. *Ai & Society*, [s.l.], v. 33, n. 3, p.379-392, 24 jun. 2017. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/s00146-017-0736-1>.
- CATCH, C. Wachter, S., Mittelstadt, B. et al. *Inteligência Artificial e a “Boa Sociedade”: a abordagem dos EUA, EU e Reino Unido*. *Sci Eng Ethics* 24, 505-528. 2018. <https://doi-org.ez52.periodicos.capes.gov/10.1007/s11948-017-9901-7>.
- CHATTERJEE, Sheshadri. *AI strategy of India: policy framework, adoption challenges and actions for government*. *Transforming government- people process and policy*. DOI: 10.1108/TG-05-2019-0031. Jun. 2020
- CHURCH, Kenneth Ward. *Emerging trends: Artificial Intelligence, China and my new job at Baidu*. *Natural Language Engineering*, [s.l.], v. 24, n. 4, p.641-647, 11 jun. 2018. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s1351324918000189>.
- Consulta Pública “Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial”*. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC (2020). Disponível em <https://www.gov.br/mcti/pt-br>. Acesso em 20 set. 2020.
- Declaração de Governo Aberto da OGP*. CGU (2020). Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 set. 2020.
- DENG, H. et al. *Computer Methods and Programs in Biomedicine*. 164 (2018) 75–85. <https://doi-org.ez52.periodicos.capes.gov/10.1016/j.cmpb.2018.07.001>.
- ENGIN, Zeynep; TRELEAVEN, Philip. *Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies*. *The Computer Journal*, [s.l.], v. 62, n. 3, p.448-460, 1 mar. 2019. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/comjnl/bxy082>.
- FONSECA, Edson Nery da. *Bibliometria: teoria e prática*. Ed. Cultrix, 1986.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf. Acesso em 21 set. 2020.

Inteligência Artificial nas Grandes Organizações Latino-Americanas: Visão geral da adoção e tendências na Região. MT Technology REVIEW (2020). Disponível em <https://www.technologyreview.com/2020/06/08/1002864/the-global-ai-agenda-latin-america/> Acesso em 21 set. 2020.

KANKANHALLI, Atreyi; CHARALABIDIS, Yannis; MELLOULI, Sehl. *IoT and AI for Smart Government: A Research Agenda*. Government Information Quarterly, [s.l.], v. 36, n. 2, p.304-309, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2019.02.003>.

KAPLAN, Andreas; HAENLEIN, Michael. *Siri, Siri, in my hand: whos the fairest in the land on the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence*. Business Horizons, [S.L.], v. 62, n. 1, p. 15-25, jan. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004>.

Manual de Oslo 2018: Diretrizes para coletar, relatar e usar dados sobre inovação. OCDE/Eurostat (2019). 4ª edição. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. OECD Publishing. Paris / Eurostat, Luxemburgo, <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.

MIKHAYLOV, Slava Jankin; ESTEVE, Marc; CAMPION, Averill. *Artificial intelligence for the public sector: opportunities and challenges of cross-sector collaboration*. Philosophical Transactions of The Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, [s.l.], v. 376, n. 2128, p.20170357-20170357, 6 ago. 2018. The Royal Society. <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2017.0357>.

NAYAK, Bishwajit. *Application of digital technologies in health insurance for social good of bottom of pyramid customers in India*. International journal of sociology and social policy. Volume: 39. Edição: 9/10. Páginas: 752-772. DOI: 10.1108/IJSSP-05-2019-0095. Publicado: SEP 9 2019.

PINTO, Rafael Maria et al. *Fiscalização da Cauda Longa Aplicações de Business Intelligence e Inteligência artificial nos trabalhos dos Tribunais de Contas dos próximos anos*. Revista dos Tribunais de Contas – RTTC. Curitiba, ano 4, n. 1. P. 110-130. Ano 2019.

QIN, S. Joe. Chiang. Leo H. *Avanço e oportunidades em aprendizado de máquina para análise de dados de processo*. Computers & Chemical Engineering. Vol. 126. 12/07/2019. P. 465-473.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. *Artificial Intelligence*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 957 p. Tradução de: Regina Célia Simille.

SIMONCINI, Andrea. *The unconstitutional algorithm: artificial intelligence and the future of liberties*. Rivista di Biodiritto, Firenze, p.63-89, 07 dez. 2018. Ed. The Law of Big Data.

SUN, Tara Qian; MEDAGLIA, Rony. *Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare*. Government Information Quarterly, [s.l.], v. 36, n. 2, p.368-383, abr. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>.

Tendências da Tecnologia em 2019: Inteligência Artificial. Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI. 2019. Disponível em https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/pt/wipo_pub_1055_exec_summary.pdf. Acesso em 20 set. 2020.

WIRTZ, Bernd W; WEYERER, Jan C.; GEYER, Carolin. *Artificial Intelligence and the Public Sector: Applications and Challenges*. International Journal of Public Administration, [s.l.], v. 42, n. 7, p.596-615, 24 jul. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>.

Is personal data protection a threat to access to information? A false normative antinomy, but a factual insecurity within Federal Institutions of Higher Education

Carlos Eugênio da Silva Neto and Maria Luiza Firmino Teixeira

Abstract: This essay sought to analyze and understand the existence of any conflict between the Access to Information Law (LAI, Law no. 12,527/2011) and the General Personal Data Protection Law (LGPD, Law no. 13,709/2018), in public transparency within Federal Institutions of Higher Education (IFES). These legislative instruments comprise different disciplines—one focused primarily on public data and the other, on personal data, although they coincide as to the protection of personality rights. Its development was driven by the following questions: is there an apparent conflict in the applicability of these legal contributions? Can the possible insecurity lead to a setback in public transparency? Data was collected by means of a questionnaire applied to 22 federal universities and eight federal institutes, and then analyzed by a methodology combining field study with a qualitative analysis. First, the text presents the scope concerning the Access to Information Law as an instrument for effecting public transparency. Next, it discusses the guidelines of the General Personal Data Protection Law as a representative milestone in informational self-determination. Finally, the paper analyzes the reports on the difficulties faced by institutions in promoting compatibility between the LAI and the LGPD regarding the information requested to the Citizen Information Service.

Keywords: Access to Information Law; General Personal Data Protection Law; Public transparency.

1. PRELIMINARY CONSIDERATIONS

The Access to Information Law (LAI) and, more recently, the entry into force of the General Personal Data Protection Law (LGPD), has enabled the public administration to take a step forward in disclosing and protecting data and information. Although a challenging process, it aims at social participation and greater public control by citizens in the face of transparency.

Transparency, in this context, has gained more muscle in public administration. This is because LAI seeks to make public information available to any citizen, without the bureaucracy requirement of motivation and at any time. In turn, the LGPD aims at strengthening personal data privacy, as well as informational self-determination.

As such, a debate arises about the theoretical and practical convergence between the LAI and the LGPD in the operation and impacts on public agencies, especially in Federal Institutions of Higher Education (IFES).

Given this scenario, this research was driven by the following questions: is there an apparent conflict in the applicability of these legal contributions? Can the possible insecurity lead to a setback in public transparency?

This essay sought to analyze and understand the existence of any conflict between the LAI and the LGPD in public transparency within Federal Institutions of Higher Education (IFES).

First, we carry out an associative discussion between the LAI and public transparency, understanding access to information as a fundamental and financing right, within public administration, of the advancements in social and democratic participation. Next, we discuss the LGPD, focused on the processing of personal data by public authorities, highlighting the debate on informational self-determination, as well as the collection and analysis of personal data. Finally, we analyze the (in)compatibility between the LAI and the LGPD, in its applicability, by IFES based on research applied to citizen information services (SIC).

Our research methodology combined a field study with a qualitative analysis of the questionnaires applied to 22 federal universities and eight federal institutes.

2. ACCESS TO INFORMATION AND ITS ESTABLISHED RELATIONSHIP WITH PUBLIC TRANSPARENCY: *theoretical background and current scenario.*

Incentive to search for information in society, as well as the need to improve policies for full access, is one of the greatest challenges since the enactment of the 1988 Federal Constitution, precisely in Article 5, item XXXIII: “all people are entitled to receive information concerning their private, collective or general interest from government bodies.”

A more effective citizen participation in this process, associated with management of public interest and the need for regulation of the constitutional provision, resulted in the publication, in 2011, of Law no. 12,527/2011⁴, known as Access to Information Law (LAI), regulated within the Federal Executive Branch by Decree no. 7,724/2012⁵.

LAI determines that public agencies and entities disclose, regardless of requests, information of general or collective interest, except those whose protection is provided for in the legal text. This shall be done through all available means and mandatorily on websites (BRASIL, 2011).

In this context, we highlight the constitutional principle of publicity, enshrined in Article 37 of the 1988 Constitution, which, alongside LAI, became key allies in public information disclosure.

In this regard, Article 3 of Law no. 12,527/2011 commends the right to access to information as a fundamental right, as provided for in the Federal Constitution, aiming to subsidize the need for compliance with the principles of public administration.

But such duty to provide access must also be accompanied by the mandatory protection of information by public authorities. In this respect, Law no. 12,527/2011 is clear, establishing in its Article 25 that it is “[...] the duty of the State to control access and disclosure of confidential information produced by its bodies and entities, ensuring its protection.”

Generally speaking, protection and access to information should interact, with access being the rule and confidentiality the exception. This

confidentiality includes the protection of personal data and information.

Importantly, for LAI requirements, as well as data protection, to be met, public agencies have a legal obligation to grant access and privacy protection.

Consequently, while ensuring access to personal information is due, so is protecting it to ensure the individual's privacy, when necessary. The constitutional basis for access to this type of information rests on Article 5, item XXXIII (first part), Article 37, § 3, item II, and Article 216, § 2, while restriction is guaranteed by Article 5, item X—all under the Federal Constitution.

Access to information and transparency do not walk alone. It is necessary to align with public policies, agencies, and entities to favor and boost social interest in this segment. Such action allows citizens to rely on specialized policies focused on transparency and social control of public acts.

As such, Law no. 12,527/2011 emphasizes in its Article 6 that it is up to public agencies and entities to ensure the transparent management of information, providing broad access to it and its disclosure, and data protection, ensuring its availability, authenticity, integrity and protection of confidential and personal information.

Within Federal Institutions of Higher Education (IFES), whose main purpose is to generate information and knowledge for citizen education, associated with the teaching of legal ethical norms, Platt Neto et al. (2006, *apud* GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51) clarify that

beyond ensuring compliance with legal standards, transparency measures in public universities constitute a responsible management policy that favors the exercise of citizenship by the population. Potentially, the attitude can serve as a stimulus to students, teachers and other employees, contributing to the habit of asking for clarification from government entities.

Given the importance of IFES in developing viable mechanisms in association with strategies to provide access to information, it also plays a social role in democracy. Hence, Oliveira et al. (2013 *apud* GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51) state that

4 BRASIL. Law no. 12,527 of November 18, 2011. Regulates the access to information provided for in item XXXIII of Art. 5, in item II of § 3 of Art. 37 and in § 2 of Art. 216 of the Federal Constitution. Amends Law no. 8,112 of December, 11, 1990. Repeals Law no. 11,111 of May 5, 2005, and provisions of Law no. 8,159, of January 8, 1991, and sets other provisions.

5 BRASIL. Decree no. 7,724 of May 16, 2012. Regulates Law no. 12,527 of November 8, 2011 on access to information provided for in item XXXIII of the main section of Art. 5, in item II of § 3 of Art. 37 and in § 2 of Art. 216 of the Constitution.

in the context of federal [institutes] and universities, which make up the public sector, one must consider the significant social role of these institutions. Considering its mission to generate and disseminate knowledge and its vocation as a potential generator of social transformation, research on this topic becomes relevant.

Faced with this scenario, in the current COVID-19 pandemic context the public administration, especially the IFES, acquired another prominent role, that of the responsibility and control in increasing access, sharing and use of information, preserving the fundamental rights of individuals and public transparency.

This is because, with the pandemic, large-scale population data collection, storage, and processing became essential for decreasing the knowledge vacuum, enabling quick and efficient responses (ALMEIDA et al., 2020).

Public transparency, to produce effects and be effective in such a context, needs to be visible, with easy-to-find information, providing subsidies for citizens to extract accurate, up-to-date, authentic information—from an opaque transparency to a clear transparency.

Fox (2007, p. 7, *apud* CUNHA FILHO, 2018) distinguishes these two types of transparency, stating that an opaque transparency is one that “involves the dissemination of information that does not actually reveal how institutions behave in practice, either in terms of how they make decisions or in terms of the outcome of their actions,” while clear transparency “refers to access to information (i) about policies and programs that reveal reliable information about institutional performance, specifying the responsibility of the public servants involved, and (ii) where public funds go.” Only this latter type of transparency is capable of transforming institutional behavior, in order to allow political actors to design strategies for public policy changes.

For public transparency to occur, it is essential and mandatory that IFES present minimal information in its portals, thus standardizing active transparency (made available without request) and passive transparency, in which information is requested at any time and without justification by the citizen. These associated factors corroborate public governance because these autarchies receive billions of reais in annual resources.

While in active transparency information is made available due to interest of the public manager or by legal imposition, in passive transparency the public entity must be prepared to respond to any request by society, provided that such request is not subject to confidentiality (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

Zuccolotto and Teixeira (2019, p. 7) state that the “debate on transparency has become a central theme on the agenda of almost all organizations, whether public or private.”

In short, public transparency and access to information are significant actors for construing a more efficient, participatory, and inclusive public management by means of social control.

3. LUKEWARM TRANSPARENCY? THE GENERAL PERSONAL DATA PROTECTION LAW

Debates about the protection of certain personal information already existed within the Access to Information Law because the issue of privacy has been latent in legal discussions for years. As society became complex, the need to address the privacy of individuals gained muscle, be it in relation to the State and its forms of surveillance, or in relation to other private entities.

In its modern version, the right to privacy meant the right to be left alone; but with the growth of the media and personal information retrieval, this understanding has proved insufficient in face of the complexity of social relations. Information has become extremely relevant, especially, as Doneda (2019) points out, for two recurrent factors: efficiency and control. Data collection and processing enables greater efficiency in the provision of products and services, as well as greater state or private control, positive or otherwise, over a range of social and individual activities.

But the issue moves away from a mere expansion of the idea of privacy to a right to keep personal information confidential, for many times the interested party does not wish to keep their personal information hidden, but rather to provide it according to their convenience and opportunity. A main facet of privacy is therefore based on control over the circulation of personal information or its smallest part—the data.

Is against this background that the General Personal Data Protection Law (LGPD) was enacted. Unlike the Access to Information Law, whose *raison d'être* is to increase transparency, with protection

of personal information geared towards the idea of restriction, the LGPD focuses on the right to informational self-determination, that is, the right to have control over one's personal data.

The idea of circulation and control of personal data becomes clear when one observes the rights listed to the individual by Article 18: confirmation of processing, access to data, correction of said data, portability, anonymization, blocking, deletion, and clear information about the consequences of a refusal of consent. It is not, therefore, a legislation that prescribes data confidentiality and blocking.

The Brazilian General Personal Data Protection Law follows the global trend of creating norms on the topic, albeit with a certain delay, since some countries had already enacted a law on the matter about 20 years ago⁶. This worldwide movement occurred due to the frank understanding that data has become an essential input for moving the economy and, why not, politics. As Professor Ana Frazão (2019, p. 24) writes:

Obviously, the phenomenon, far from being restricted to the economic sphere, has countless repercussions in the individual spheres of citizens, and leads to the total restructuring of social and political relations. Consequently, data have gained cross-cutting importance, becoming vectors of individual lives and freedoms, as well as of society and democracy itself.

In this sense, guaranteeing informational self-determination to citizens goes beyond the private sphere, entering into the public sphere and the possibility of manipulations and distortions capable of generating social conflicts or directing a large number of people to opinions and actions that do not derive from free will⁷. It is also worth noting that the LGPD applies to both private sector and public entities; therefore, all need to adapt to the legislative dictates, although the latter has some specific regulations, as well as grounds for processing less dependent on the acceptance of the data owner.

On this topic, the LGPD highlights: "This Law provides for the processing of personal data, including in digital media, by natural person or legal entity under public or private law." In its Chapter IV, the

law addresses specifically Public Authority, directing the grounds for processing carried out by the entities: "to meet its public purpose, in the pursuit of public interest, with the objective of executing legal competencies or fulfilling the legal attributions of the public service." Besides this delimitation, the LGPD places two more direct obligations on public entities regarding data processing, namely: transparency of the legal hypotheses that underlie the processing and designation of the Officer in charge, figure responsible for assisting in the best application of the law in the organizational sphere.

This transparency obligation, detailed in Article 23, item I, states that, besides the hypotheses of the exercise of its competencies, the entity must indicate the updated legal basis, the purpose and the processing practices used to perform personal data processing. Such details should preferably be on the institution's websites. It is also indispensable to indicate the channel used for obtaining information and requests on the topic. Within the Federal Executive Branch, according to Ordinance no. 581/21, Article 7, item XV, the FalaBr system⁸ is the option for recording manifestations.

We note, therefore, that, also in relation to the Government, citizens are guaranteed to know the reasons and grounds for collection of their personal data. In other words, even in the face of collection often based on legal grounds for public service provision, informational self-determination must still be respected and promoted.

Nevertheless, given that our argumentation so far shows no conflict between public transparency and the protection of personal data and information, in practice its implementation has not been so smooth. It is not uncommon to wonder whether the LGPD has brought new restrictions for granting information under the custody of public authorities; after all, there are also personal data in public documentation.

In this paper we intend to concentrate our efforts on discussing this difficulty in Federal Institutions of Higher Education. Certainly, education institutions, as entities of indirect public administration, also need to consider the LGPD their actions, whether focused on the effectiveness of teaching, community outreach or research.

⁶ Such as Argentina and its *Ley de Protección de los Datos Personales* (Personal Data Protection Law) no. 25,326, issued in 2000.

⁷ This is a well-known reality, particularly regarding consumption in the context of virtual marketing. The search for data on individuals themselves, or groups, elaborating interest and consumption profiles, as well as identifying their vulnerabilities, to exploit them to encourage the acquisition of goods and services.

⁸ System created and maintained by the Comptroller General of the Union, to provide citizens with the possibility of registering manifestations with the Ombudsperson, as well as requesting online access to information.

4. FEDERAL EDUCATIONAL INSTITUTIONS AND THE IMPLEMENTATION OF THE LAI AND THE LGPD

Federal Institutions of Higher Education are responsible for the professional education of thousands of Brazilian students, but they are also producers of scientific research and services for the population, through their various outreach projects, hospital structures, among others. Therefore, they produce and store a wealth of information and data that is of public interest. They are not, however, among the most demanded agencies of the Executive Branch, and, on the other hand, they rank high regarding omissions. Interestingly, in the ranking of active transparency, the first places are occupied by federal educational institutions⁹.

Although these institutions already dealt with the restricted access information provided for in the LAI and other regulations, the LGPD has required many measures to meet the new requirements and questions about the possibility of making information available by the Citizen Information Service. Considering the context, we investigated the perception of those responsible for answering at the Information Service as to the difficulties of combining the LAI and the LGPD in the daily handling of access requests.

First, we present the methodological procedures adopted in the research and, next, we carry out the data analysis concerning the initial convergence, or not, between the LAI and the LGPD in Federal Institutions of Higher Education

4.1. METHODS

Our methodology combined a field study with a qualitative and exploratory approach. As such, based on the Access to Information Law, we carried out, between June/July 2021, a study to understand the existence or not of a conflict between the LAI and the LGPD, in the course of public transparency activities by Federal Institutions of Higher Education (IFES).

Using an open questionnaire, we requested information from 110 Federal Institutions of Higher Education (IFES), via the Citizen Information Service (SIC), obtaining responses from 22 federal universities and eight federal institutes, which represents 27% of the total sample.

The questionnaire comprised the following questions:

- a) *Has the institution ever denied access to information due to doubts regarding the application of the LGPD? If you feel comfortable, could you inform the reason for the denial?*
- b) *Do you see a conflict between the LGPD and the LAI? Why?*

The results obtained are discussed below.

4.2. RESULTS AND DISCUSSIONS

As highlighted, this paper investigated the existence of practical difficulties within Federal Institutions of Higher Education (IFES) after the LGPD came into force, despite no apparent established contraposition, theoretically speaking.

As pointed out in the methods section, only 27% of the Citizen Information Services (SIC) who received the questionnaire sent back responses. Although this low response rate represents a limitation to the present study, it still fulfills the proposal of highlighting the practical difficulties. That said, the first question was proposed to broadly understand whether the LGPD was already being invoked to justify denying access to requested information. Moreover, if the respondent felt the need, they could report any case that occurred.

Of the respondents, only six stated categorically to have denied requests for access to information based on the General Personal Data Protection Law. The answer is quite interesting and generates a series of questions, such as: is the basis for denying access when personal data is requested still primarily Article 31 of the LAI? Or are there, in fact, few requests by the information service that refer directly to personal data, their presence being only a matter of concealment?

Some details offered by respondents helps us understand this context:

Not due to doubts, no. There are two types of situations: the first is denial of access to personal information, which the SIC/UFG denies upon receipt of the request; the second type is fear of providing information but, with the guidance of the SIC /UFG, we are able to clarify any doubts and the information is

9

According to the "Access to Information Law" panel, maintained by the Comptroller General of the Union on July 31, 2021.

provided. I can say that I did not record any denial of access to information due to doubts. But it is correct to say that there is resistance due ignorance, yes. I reaffirm: resistance that did not result in denial of access, due to the clarification work we did.

As the transcribed answer shows, our intention was to obtain a denial of access in situations where, previously, access would have been granted. Hence the use of the expression “doubt.” What we see are denial of access due to personal data requests, but it remains to be seen whether such denial is now justified by the LGPD. On the other hand, there is the assertion that doubts emerged due to the issuance of the LGPD.

The responses also highlighted, even those who answered no, that the IFES seek help from the LGPD Officer or other instances, to verify the personal data to be hidden before sending the answer:

we inform that we have no record of any denial of access to information due to doubts regarding the LGPD and its implementation. UFRGS has a Personal Data Processing Officer, who is always consulted by the UFRGS Ombudsman, responsible for SIC/UFRGS, when requests for information on personal data are received.

No, because we have a long history of fulfilling requests for access to information and we had already processed data to make it available, complying with the LAI. Considering that the LGPD complements the LAI, there may eventually be consultations to the responsible committee about some specific aspects in specific situations.

Among the positive responses, that is, those who said they had denied access based on the LGPD, the following data was pointed out as restricted: e-mails, CPF number, race/ethnicity of servers and students, telephone number, information about verification committees and values for the previous fiscal year¹⁰.

As for the second question, about a possible conflict between the legislations, only three respondents stated categorically that there is a conflict between the laws in question. Most, however, see no evident conflict, but difficulties to its implementation:

I don't see a conflict; I believe they compliment each other. However, after the LGPD there is a greater concern about the conceptualization of what constitutes a personal data or not, in certain cases. I believe this doubt can give the impression of a possible conflict.

I wouldn't say conflict, but it can be quite confusing... In these situations, the LAI allows access to information, but the LGPD restricts, especially when it involves the individual.

Not between the legislations, no. It [conflict] exists in the application of laws by public agents. Especially for those who still bear the culture of information secrecy, who see in the LGPD the possibility of a broader interpretation to continue to deny access to information e social participation in public administration, due to insecurity, maintenance of power, privilege and authority.

We don't see it as a conflict, but rather as possible difficulties in understanding both laws, as well as the convergence of legal provisions. Even though the LAI is 10 years old, it is notorious how a large portion of public servants still lack familiarity with the law and its day-to-day application. Therefore, the enactment of the LGPD represents another challenge for the training of the entire staff in the application of both laws.

The highlighted answers point to a practical doubt in applying legislation that, perhaps, already existed even before the LGPD, when evaluating Article 31 of the LAI itself, that is, when discussing the so-called personal information. Some respondents even pointed out that the LGPD is a necessary addition to better define personal information:

The LAI already had guidelines related to personal data processing, which are in line with the LGPD. In turn, the LGPD detailed such guidelines—until then lacking in the LAI—, such as the data owner's consent to their data being made available, notification to the data owner of the processing of their data, and the adjustment that must exist between the processing employed and its purpose.

¹⁰ Importantly, in the case of values the previous fiscal years, access denied based on Article 31 of the LAI and reinforced after issuance of the LGPD were reviewed, when the appeals were judged, by the Comptroller General of the Union, reaffirming that remuneration amounts cannot be denied transparency. As an example, see decision issued in Case 23480.020673/2020-88 (CGU, 2020).

According to our findings, therefore, operators of the citizen information service at the IFES see no incompatibility *a priori* between the Access to Information Law and the General Personal Data Protection Law. On the other hand, there is a frank recognition of the difficulties and practical insecurities in effecting passive transparency with the advent of the new legislation. The question remains, however, whether, in fact, the issues were not already existing by virtue of Article 31 of the LAI and were accentuated by the LGPD.

5. FINAL CONSIDERATIONS

This paper investigated the possible existence of a conflict between the Access to Information Law and the General Personal Data Protection Law both in theory and in the daily practice of citizen information services at Federal Institutions of Higher Education. To do so, we had to resume the topic of transparency and access to information, whose expressiveness has changed significantly with the advent of the LAI, since a true system was created to promote the availability of public information without, however, losing sight that Public Administration also keeps information that do not deserve wide disclosure, either because it is related to protecting the security of society and the State or because of other legal restrictions, besides the personal information protection clause in Article 31.

Next, we address the new guidelines brought by the LGPD. Although of a completely different basis from the LAI, both legislations converge, since the

Government is also subject to the preservation of citizens' informational self-determination.

In short, it is up to the public administration to provide transparency qualified by the protection of information or data that, if widely known, may harm the public interest or the privacy of the individual, and furthermore to inform the latter about the grounds and use of their data, even if the activities are performed when providing a public service requested by the citizen.

Once the theoretical bases were established, we started to investigate the topic within the IFES. As stated above, we sent a questionnaire by e-mail to the citizen information services with two questions about the application of the LGPD when judging the accessible nature of information, as well as if the agents perceived any kind of conflict between the legislations.

The brief survey showed that the service agents saw no legislative opposition, but were, in practice, facing some difficulties regarding the interpretation of the data law, whether it would impose a certain upsurge in the availability of certain data that would previously have been made available. The examples given, however, brought up only situations already discussed in the context of Article 31 of the LAI.

In conclusion, in practice, what seems to exist is a lack of clear identification of information and personal data that can be disclosed, considering the context of Public Administration, especially in the case of the IFES, which deal with information from users of the public services offered.

REFERENCES

ALMEIDA, Bethania de Araujo et al. Preservação da privacidade no enfrentamento da COVID-19: dados pessoais e a pandemia global. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 2487- 2492, 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *PARECER Nº 94/2020/CGRAI/OGU/CGU*. Processo 23480.020673/2020-88. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480020673202088_CGU.pdf#search=exerc%C3%ADcio%20anterior. Acesso em: 13 de fev. 2022.

CONDEIXA, Fábio. *Comentários à lei de acesso à informação*. Teresina, abr. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2>. Acesso em: 26 julho. 2021.

CUNHA FILHO, M. C.O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar Transparencia: Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? UC Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies, v., n. 1, 2010.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais - Noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo et all. (coords). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 23-52.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras *Transinformação*, v. 28, n. 1, pp. 47-58, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/zNQffWsF5rW7phtphYLn5Lg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, C.M. et al. Transparência e acesso a informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. In: Coloquio de Gestión Universitaria en Américas, 13., 2013, Florianópolis, *Anais eletrônicos...* Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114890>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A.L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ano 3, v.1, n.5, p.135-146, 2006.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília-DF: Enap, 2019.

Estaria o acesso à informação ameaçado pela proteção de dados pessoais? uma falsa antinomia normativa, mas uma insegurança fática no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior

Carlos Eugênio da Silva Neto¹¹ e Maria Luiza Firmino Teixeira¹²

Resumo: O presente trabalho se propõe a analisar e compreender a existência ou não de uma contraposição entre a Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei n. 12.527/2011), e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei n. 13.709/2018), na transparência pública no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Esses instrumentos legislativos compreendem disciplinas distintas, a primeira, voltada, prioritariamente, aos dados públicos e a outra, aos dados pessoais, embora coincidam quanto à tutela dos direitos de personalidade. O problema que conduziu o desenvolvimento desta pesquisa consiste nos seguintes questionamentos: há um conflito aparente na aplicabilidade desses aportes legais? A possível insegurança pode gerar um retrocesso na transparência pública? Para análise dos dados pesquisados foi empregada uma trilha metodológica que combina um estudo de campo com uma análise qualitativa dos questionários aplicados ao corpus da pesquisa que se concentra em 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais. Inicialmente, no primeiro capítulo, é feito um recorte sobre a Lei de Acesso à informação na condição de instrumento de efetividade da transparência pública. Em seguida, discutem-se as diretrizes da Lei Geral de Proteção de Dados enquanto marco representativo na autodeterminação informativa. No capítulo final, analisa-se os relatos sobre as dificuldades encontradas para promover a compatibilidade entre a LAI e a LGPD pelas instituições no tocante às informações solicitadas ao Serviço de Informação ao Cidadão.

Palavras-chave: Lei de acesso à informação; Lei geral de proteção de dados; Transparência pública.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Lei de Acesso à Informação (LAI) e, mais recentemente, a entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), possibilitou à administração pública um avanço na abertura e na proteção dos dados e das informações. Certamente, é um processo desafiador, mas que objetiva a participação social e um maior controle público pelos cidadãos em face da transparência.

A transparência, nesse contexto, ganhou mais musculatura na administração pública. Isso porque a LAI busca disponibilizar a qualquer cidadão informações de caráter público, sem a burocracia da exigência da motivação e a qualquer tempo. Por seu turno, a LGPD visa ao fortalecimento da privacidade dos titulares de dados pessoais, bem como a autodeterminação informativa.

Nesse prisma, surge um debate sobre a convergência teórica e prática entre a LAI e a LGPD

no funcionamento e nos impactos nos órgãos públicos, sobretudo, nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), campo de atuação desta pesquisa.

Nesse contexto, o problema que conduziu o desenvolvimento desta pesquisa consiste nos seguintes questionamentos: há um conflito aparente na aplicabilidade desses aportes legais? A possível insegurança pode gerar um retrocesso na transparência pública?

O presente trabalho objetiva analisar e compreender a existência ou não de uma contraposição entre a LAI e a LGPD, na transparência pública no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

No primeiro capítulo, é feita uma discussão associativa entre a LAI e a transparência pública, traçando o acesso à informação como um direito fundamental e financiador, no âmbito da administração pública, dos avanços da participação social e democrática.

11 Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba. Servidor Público na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), Mossoró - RN, com experiência em transparência pública, gestão e monitoramento de acesso à informação. Membro do Grupo de estudos em conflito e acesso à justiça (GECAJ/UFERSA/CNPq). E-mail: carlosneto@ufersa.edu.br

12 Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Auditora Interna do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais. Autoridade de Monitoramento da LAI. Membro do Comitê Gestor de Proteção de Dados e Presidente da Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos também do IF Sudeste MG. E-mail: maria.luiza@ifsudestemg.edu.br

No segundo capítulo, é feita uma abordagem teórica da LGPD, voltada ao tratamento de dados pessoais pelo poder público, com especial destaque à discussão da autodeterminação informativa, bem como à coleta e análise de dados pessoais.

No capítulo final, analisa-se a (in)compatibilidade entre a LAI e a LGPD, em sua aplicabilidade, pelas IFES com base na pesquisa aplicada junto aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC).

A metodologia da pesquisa entrelaça um estudo de campo, com uma análise qualitativa dos questionários aplicados ao *corpus* da pesquisa, Instituições Federais de Ensino Superior, que se concentra em 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA RELAÇÃO ESTABELECIDADA COM A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: embasamento teórico e conjuntura atual.

O incentivo à busca pela informação na sociedade, bem como a necessidade do aperfeiçoamento de políticas para o pleno acesso, é um dos maiores desafios desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, precisamente no art. 5º, inciso XXXII, *in verbis*:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular”.

A participação mais efetiva do cidadão nesse processo, associado à gestão do interesse público e a necessidade de uma regulamentação ao dispositivo constitucional, deu azo à publicação, no ano de 2011, da Lei nº 12.527/2011¹³, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e regulamentada no âmbito do Poder Executivo federal pelo Decreto nº 7.724/2012¹⁴.

A LAI determina que os órgãos e as entidades públicas divulguem, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja proteção esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito por meio de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet (BRASIL, 2011).

Nesse íterim, ofertamos destaque ao princípio constitucional da publicidade, tendo sua guarida no art. 37 na Constituição supra, que em adição a LAI,

tornaram-se importantes aliados na divulgação das informações públicas.

Em uma ligeira consideração, o art. 3º da Lei n. 12.527/2011 enaltece o direito à informação como direito fundamental, conforme prevê a Constituição Federal, com vistas a subsidiar a necessidade de observância dos princípios da administração pública.

Contudo, o dever de facultar o acesso também deve vir acompanhado da obrigatoriedade de proteção das informações pelos entes públicos. Nesse aspecto, a Lei n. 12.527/2011 é clara, em seu art. 25, ao estabelecer que é “[...] dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção”.

Em linhas gerais, a proteção e o acesso à informação devem interagir, sendo o acesso à regra e o sigilo a exceção. Esse sigilo inclui a proteção de dados e informações pessoais.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar que, para o atendimento aos requisitos da LAI, bem como à proteção de dados, os órgãos públicos têm a obrigação legal de, além de conceder o acesso, conceder a proteção da privacidade.

Nesse raciocínio, garantir o acesso às informações pessoais é devido e, quando necessário, protegê-las, a fim de garantir a privacidade do indivíduo, também o é. A base constitucional para o acesso a esse tipo de informações repousa sobre o art. 5º, XXXIII, primeira parte, art. 37, § 3º, II, e art. 216, § 2º, enquanto que a restrição a elas é garantida pelo art. 5º, X, todos da CRFB (CONDEIXA, 2012, n.p.).

O acesso à informação e a transparência não caminham sozinhos. É preciso alinhamento com as políticas, órgãos e entidades públicas, de modo a favorecer e impulsionar o interesse social nesse segmento. Tal atuação permite que os cidadãos se apoiem em políticas especializadas com foco na transparência e no controle social dos atos públicos.

Nesta senda, a Lei nº 12.527/2011 enfatiza em seu artigo 6º que cabem aos órgãos e entidades públicas garantir a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a esta e a sua divulgação; a proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e proteção da informação sigilosa e pessoal.

¹³ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

¹⁴ BRASIL. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), cuja principal marca é a de gerar informação e conhecimento para formação de cidadãos, associado ao ensinamento de normas éticas legais, Platt Neto et al., (2006, apud GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51), esclarecem que

mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades públicas constituem igualmente uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população. Potencialmente, a atitude poderá servir de estímulo aos estudantes, professores e demais servidores, contribuindo para o hábito de solicitar esclarecimentos às entidades governamentais.

Tendo em vista a importância das IFES em desenvolver mecanismos viáveis de forma associada com as estratégias de facultar o acesso à informação, possui, também, o papel social na democracia. Nesse sentido, Oliveira et al. (2013 apud GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 51), orientam que

no contexto das universidades e [institutos] federais, as quais são parte do setor público, é preciso considerar o relevante papel social dessas instituições. Considerando a sua missão de geração e disseminação do conhecimento e sua vocação como potencial gerador de transformações sociais, tornam-se relevantes as pesquisas nessa temática.

Frente a esse cenário, no contexto atual de pandemia do COVID-19 a administração pública, especialmente as IFES, aderiram a mais um papel de destaque, o da responsabilidade e controle no aumento do acesso, do compartilhamento e da utilização das informações, preservando os direitos fundamentais dos titulares e a transparência pública.

Isso porque, com a pandemia, a coleta, o armazenamento e o processamento de dados da população em larga escala tornaram-se essenciais para diminuição do vácuo no conhecimento, possibilitando respostas céleres e eficientes (ALMEIDA et.al., 2020).

A transparência pública nessa conjuntura, para produzir efeitos e tornar efetiva, necessita ser visível, com informações fáceis de serem encontradas, dando subsídios ao cidadão para que possa extrair informações precisas, atualizadas, autênticas, deixando de ser uma transparência opaca para uma transparência clara.

Fox (2007, p. 7, apud CUNHA FILHO, 2018) distingue esses tipos de transparência, ao dizer que opaca – é aquela que “envolve a disseminação de informações que não revelam de fato como instituições se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, seja em termos do resultado de suas ações” e transparência clara – aquela que “se refere ao acesso a informações (i) sobre políticas e programas que revelam informações confiáveis sobre a performance institucionais, especificando a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, e (ii) para onde vão os fundos públicos. Somente este tipo de transparência tem capacidade de transformar o comportamento institucional, no sentido de permitir que atores políticos tracem estratégias de mudanças de políticas públicas.

Para ocorrer a transparência pública nas IFES é fundamental e obrigatória a apresentação mínima de informações em seus portais, normalizando assim, a transparência ativa (disponibilizadas sem solicitação) e a transparência passiva, aquela que a informação é solicitada a qualquer tempo e sem justificativas, pelo cidadão. Esses fatores associados corroboram com a governança pública, isso porque, essas autarquias recebem bilhões de reais em recursos anuais.

Enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal, na transparência passiva o ente público tem de estar preparado para responder a qualquer solicitação da sociedade, desde que tal solicitação não esteja sujeita a sigilo (SILVA; BRUNI, 2019, p. 418).

Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 7) afirmam que o “debate sobre transparência tem se tornado um tema central na agenda de quase todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas”.

De mais a mais, a transparência pública e o acesso à informação coadunam como atores relevantes na construção de uma gestão pública mais eficiente, participativa e inclusiva, por meio do controle social.

3. TRANSPARÊNCIA ARREFECIDA? O ADVENTO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A discussão sobre a proteção de certas informações do indivíduo já existia no âmbito da Lei de Acesso à Informação, pois, há anos, a temática da privacidade é latente nas discussões jurídicas. À medida que a sociedade foi se tornando complexa, também foi ganhando contorno a necessidade de tratar da

privacidade dos indivíduos, seja ela frente ao Estado e suas formas de fiscalização, ou diante dos demais entes privados.

Em sua versão moderna, o direito à privacidade significava o direito de ser deixado só, no entanto, com o crescimento dos meios de comunicação e obtenção de informações dos indivíduos, esse entendimento mostrou-se insuficiente diante da complexidade das relações sociais. A informação tornou-se relevantíssima, especialmente, como bem lembrado por DONEDA (2019), por dois fatores recorrentes: eficiência e controle. A reunião e tratamento das informações permite o acréscimo de eficiência na oferta de produtos e serviços, bem como permite maior controle, positivo ou não, estatal ou privado, sobre uma série de atividades sociais e dos indivíduos.

Mas a questão afasta-se da mera ampliação da ideia de privacidade para um direito de tornar as informações pessoais sigilosas, até porque, muitas das vezes, o próprio interessado não deseja manter a informação sobre si escondida, e sim, deseja fornecê-la conforme sua conveniência e oportunidade. Portanto, uma das facetas da privacidade está alicerçada no controle sobre a circulação das informações pessoais ou de sua menor parte, o dado.

Neste sentido é que veio a cabo a edição da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Diferentemente da Lei de Acesso à Informação, cuja razão de existir é ampliação da transparência, sendo a proteção das informações pessoais dirigidas à ideia de restrição, na legislação sobre os dados, o foco é o direito de autodeterminação informativa, ou seja, o direito de manter o controle sobre seus dados pessoais.

Resta clara a ideia de circulação e controle dos dados pessoais quando se verifica os direitos elencados ao titular pelo artigo 18: confirmação de tratamento, acesso aos dados, correção dos referidos, portabilidade, anonimização, bloqueio, eliminação e informações claras sobre as consequências de uma negativa de consentimento. Portanto, não se trata de uma legislação que prega o sigilo ou o bloqueio de dados.

A Lei Geral de Proteção de Dados brasileira alinha-se à tendência mundial de criação de normas sobre a temática, ainda que com um certo atraso, pois em

algumas nações a temática já foi transformada em lei há cerca de 20 anos¹⁵. Esse movimento mundial ocorre em função do franco entendimento de que os dados se tornaram insumo essencial para a movimentação da economia e, por que não, da política.

Assim nos ilumina a professora Ana FRAZÃO (2019, p. 24):

Obviamente que o fenômeno, longe de se restringir à seara econômica, apresenta inúmeras repercussões nas esferas individuais dos cidadãos, além de levar à total reestruturação das relações sociais e políticas. Consequentemente, os dados ganharam uma importância transversal, tornando-se vetores das vidas e das liberdades individuais, assim como da sociedade e da própria democracia.

Neste sentido, garantir ao cidadão a autodeterminação informativa vai além da esfera privada, ingressando, também, na seara pública e na possibilidade de manipulações e distorções capazes de gerar conflitos sociais ou direcionar um grande número de pessoas para opiniões e ações não provenientes do livre arbítrio¹⁶. Interessa destacar ainda que a LGPD se aplica tanto à iniciativa privada quanto aos entes públicos; portanto, todos precisam adequar-se aos ditames legislativos, ainda que para o último existam alguns regramentos específicos, bem como fundamentos para o tratamento menos dependentes da aceitação do titular os dados.

Sobre a temática a LGPD destaca: “Esta Lei dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado”. Mais adiante, no Capítulo IV, dispõe de forma específica sobre o Poder Público, direcionando os fundamentos dos tratamentos realizados pelos entes: “para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”. Além dessa delimitação, a LGPD coloca mais duas obrigações diretas para os entes públicos em relação ao tratamento de dados, são elas: transparência das hipóteses legais que fundamentam os tratamentos e designação do Encarregado, figura responsável por auxiliar na melhor aplicação da lei no âmbito organizacional.

15 Veja o exemplo da Argentina e sua *Ley de Protección de los Datos Personales* de nº 25.326, editada no ano de 2000.

16 Essa já é uma realidade conhecida, especialmente na temática do consumo, especialmente com o advento do marketing virtual. A busca de dados sobre os indivíduos em si, ou de grupos, elaborando perfis de interesse e consumo, bem como verificando suas vulnerabilidades, para explorá-las para fins de incentivar a aquisição de bens e serviços.

Ainda sobre a obrigação de transparência detalhada no artigo 23, inciso I, é preciso destacar que, além das hipóteses do exercício de suas competências a entidade realiza o tratamento de dados pessoais, é essencial indicar o fundamento legal atualizado, a finalidade e as práticas de tratamento. Tais detalhes devem estar, preferencialmente, nos sítios eletrônicos da instituição. É indispensável, ainda, a indicação de canal de obtenção de informações e solicitações sobre a temática. No âmbito do Executivo Federal, conforme Portaria nº 581/21, artigo 7º XV, o sistema FalaBr¹⁷ parece ser a opção para o registro das manifestações.

Observa-se, portanto, que, também frente ao Poder Público, é garantido ao cidadão conhecer as razões e fundamentos da coleta de seus dados. Ou seja, mesmo diante de coleta muitas das vezes baseada em fundamento legal para prestação de serviço público, ainda assim, a autodeterminação informativa deve ser respeitada e promovida.

Não obstante, diante do fato de que o que foi até aqui exibido não evidenciar nenhuma colisão entre a transparência pública e a proteção de dados e informações pessoais, a prática não tem se mostrado tão tranquila. Corriqueiramente verificam-se dúvidas se a LGPD trouxe novas restrições para a concessão de informações sob a custódia do Poder Público, afinal, também existem dados pessoais em documentação pública.

Neste trabalho pretendemos concentrar os esforços na discussão dessa dificuldade nas Instituições Federais de Ensino Superior. Evidentemente que as autarquias de educação, como entes da Administração Pública indireta, também precisam considerar a LGPD em sua atuação, seja ela voltada para a efetivação do ensino, atividades de extensão ou pesquisa.

4. A APLICAÇÃO DA LAI E DA LGPD NAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO

As Instituições Federais de Ensino Superior são responsáveis pela formação profissional de milhares de estudantes do país, mas não somente isso, são também produtoras de pesquisas científicas e ações de atendimento à população, por meio de seus vários projetos de extensão, estruturas hospitalares, entre outros. Portanto, produzem e custodiam uma enormidade de informações e dados que são de interesse público. Entretanto, não figuram entre os

órgãos mais demandados do Poder Executivo, e, por outro lado, marcam presença nas posições iniciais quanto às omissões. Interessante destacar também, que no ranking de atendimento da transparência ativa, as primeiras colocações são ocupadas pelas instituições federais de ensino¹⁸.

Não obstante tais instituições já lidassem com as informações de acesso restrito previstas na LAI e em outros normativos, a LGPD vem exigindo muitas providências de adequação e dúvidas sobre a possibilidade de disponibilização de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão. Considerando o contexto, buscou-se a percepção dos responsáveis pelo atendimento junto ao Serviço de Informação quanto às dificuldades de convergir a LAI e a LGPD no atendimento cotidiano dos pedidos de acesso.

Inicialmente, neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e, na sequência, será realizada a análise dos dados concernentes à convergência, ou não, inicial entre a LAI e a LGPD no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior.

4.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A trilha metodológica entrelaça um estudo de campo por meio de uma abordagem qualitativa e exploratória. Assim sendo, utilizando os subsídios da Lei de Acesso à Informação, realizamos, entre os meses de junho/julho de 2021, uma pesquisa com o objetivo de compreender a existência ou não de uma contraposição entre a LAI e a LGPD, no curso das atividades de transparência pública pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

Nesse diapasão, utilizando-se de um questionário aberto, foram solicitadas informações às 110 Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), por meio do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), obtendo-se respostas de 22 universidades federais e 08 (oito) institutos federais, o que representa 27% do total.

A presente indagação, via questionário, ocorreu da seguinte forma:

- a) Já houve negativa de acesso à informação por dúvidas quanto à aplicação da LGPD? Caso sinta-se confortável, poderia informar a justificativa da negativa?

¹⁷ O sistema foi criado e é mantido pela Controladoria Geral da União, com a finalidade de contemplar os cidadãos com a possibilidade de realizar manifestações junto à Ouvidoria, bem como pedidos de acesso à informação, online.

¹⁸ De acordo com acesso ao Painel "Lei de Acesso à Informação", mantido pela Controladoria Geral da União em 31 de julho de 2021.

b) Você visualiza que existe conflito entre a LGPD e a LAI? Por quê?

Passa-se aos resultados obtidos.

4.2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme destacado, o objetivo deste trabalho é indicar a existência de dificuldades práticas no âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) após a entrada em vigor da LGPD, ainda que, do ponto de vista teórico, não pareça existir uma contraposição estabelecida.

Como destacado na metodologia, apenas 27% dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) questionados enviaram um retorno quanto ao questionário enviado. O baixo índice de resposta mostra-se como uma limitação ao presente trabalho, embora ainda supra a proposta de evidenciar as dúvidas práticas. Dito isso, a primeira questão foi proposta de forma a entender, em forma ampla, se a LGPD já estava sendo invocada para a justificativa da não entrega de informações solicitadas. Adicionalmente, caso o respondente entendesse por bem, poderia relatar algum caso ocorrido.

Dos respondentes, apenas 06 (seis) afirmaram, categoricamente, que negaram pedidos de acesso à informação com base na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A resposta é bastante interessante e gera uma série de questionamentos, tais como: o fundamento das negativas de acesso quando da solicitação de dados pessoais ainda seria, precipuamente, o próprio artigo 31 da LAI? Ou existe, na verdade, poucas solicitações pelo serviço de informação, que se refiram diretamente a dados pessoais, sendo a presença deles apenas uma questão de ocultação?

Ajuda a compreender um pouco o contexto, alguns detalhamentos ofertados pelos respondentes:

Por dúvida não. Há dois tipos de situações: o primeiro são negativas de acesso às informações pessoais, que o próprio SIC/UFG nega no recebimento do pedido; o segundo tipo são receios de fornecer informações mas, com as orientações do SIC/UFG, conseguimos esclarecer as dúvidas e as informações são fornecidas. Consigo afirmar que não registrei negativas de acesso à informação por dúvidas. Mas é correto afirmar que existe resistência por

desconhecimento, sim. Reafirmo: resistências que não resultaram em negativas de acesso, devido ao trabalho de esclarecimento que fizemos.

Na resposta transcrita ressei a interpretação de que o que se buscava obter era uma possível negativa de alguma situação que, anteriormente, seria de concessão de acesso. Daí o emprego da expressão “dúvida”. No entanto, ocorrem negativas por solicitação de dados pessoais, mas, resta a dúvida se o fazem, agora, com justificativa na LGPD. De outro lado, existe a afirmação do surgimento de dúvidas pela edição da LGPD.

As respostas também destacaram, mesmo as que responderam não, que buscam ajuda do Encarregado da LGPD ou outras instâncias, para verificar os dados pessoais a serem ocultados antes do envio da resposta:

informamos que não temos registro de nenhuma negativa de acesso à informação por dúvidas quanto à aplicação da LGPD. A UFRGS conta com um Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, que sempre é consultado pela Ouvidoria da UFRGS, responsável pelo SIC/UFRGS, quando são recebidos pedidos de informação por dados pessoais.

Não, pois temos uma longa trajetória no atendimento de pedidos de acesso à informação e já realizávamos o tratamento de dados para disponibilização, em acordo com a LAI. Considerando que a LGPD complementa a LAI, eventualmente podem ocorrer consultas à comissão responsável sobre alguns aspectos pontuais em situações específicas.

Das respostas positivas, ou seja, daqueles que disseram ter ocorrido negativa de acesso com uso da LGPD como fundamento, tivemos os seguintes dados apontados como restritos: e-mails, CPFs, raça de servidores e estudantes, telefones, informações sobre heteroidentificação e valores relativos ao exercício anterior¹⁹.

No que se refere à segunda questão, sobre um possível conflito entre as legislações, os resultados obtidos foram que apenas três respondentes afirmaram categoricamente que existe um conflito entre as legislações em comento. A maior parte, no entanto, entende que não existe um conflito

¹⁹ Insta destacar que, no caso dos valores relativos aos exercícios anteriores, as negativas realizadas com base no artigo 31 da LAI e reforçadas após a edição da LGPD foram revisados, quando do julgamento de recursos, pela Controladoria Geral da União, reafirmando que valores remuneratórios não podem ter a transparência negada. Como exemplo, verifiquemos a decisão proferida no processo 23480.020673/2020-88 (CGU, 2020).

evidente, mas considera que existem dificuldades da aplicação:

Não visualizo conflito. Acredito que elas se complementam. Porém, após a LGPD há uma preocupação maior quanto a conceituação sobre o que seria ou não dado pessoal, em determinados casos. Acredito que essa dúvida pode dar a impressão de um possível conflito. Eu não diria conflito, mas deixa bastante confuso... Nestas situações a LAI permite o acesso a informação, mas a LGPD restringe principalmente quando envolve o indivíduo.

Entre as legislações não. Existe na aplicação das leis pelos agentes públicos. Principalmente para àqueles que ainda carregam a cultura do sigilo da informação, que veem, na LGPD, uma possibilidade de interpretação alargada para continuarem a negar o acesso à informação e a participação social na administração pública, por insegurança, manutenção do poder, do privilégio e da autoridade.

Não entendemos como conflito, mas sim como possíveis dificuldades de compreensão de ambas as leis, bem como da convergência de disposições legais. Mesmo a LAI tendo quase 10 anos, é notório como uma grande parcela dos servidores ainda não tem familiaridade com a lei e sua aplicação no dia a dia. Portanto, a chegada da LGPD representa mais um desafio para a capacitação de todo o quadro de servidores na aplicação de ambas as leis.

As respostas destacadas deixam claro que existe dúvida prática na aplicação da legislação que, contudo, talvez já existisse antes mesmo da LGPD, quando da própria avaliação do artigo 31 da LAI, ou seja, quando da discussão das chamadas informações pessoais. Alguns respondentes chegaram a destacar que a LGPD é um necessário complemento para a melhor definição das informações pessoais:

A LAI já apresentava diretrizes relacionadas ao tratamento de dados pessoais, as quais vão encontro da LGPD. A LGPD, por sua vez, veio a desenvolver tais diretrizes - até então omissas na LAI -, tais como o consentimento do titular dos dados para sua disponibilização, a notificação ao titular quando do tratamento dos seus dados e o ajustamento que deve haver entre o tratamento empregado e sua finalidade²⁰.

Desta pesquisa foi possível extrair, portanto, para os operadores do serviço de informação ao cidadão junto às IFES que também não existe, de antemão, uma incompatibilidade entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados. Por outro lado, existe o franco reconhecimento de dificuldades e inseguranças práticas na efetivação da transparência passiva com o advento da nova legislação. Resta a dúvida, no entanto, se, na verdade, as questões já não eram existentes por força do próprio artigo 31 da LAI e acentuaram-se com o advento da LGPD.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo avaliar a existência de uma contraposição entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais em tese, e também na prática cotidiana dos serviços de informação ao cidadão junto às Instituições Federais de Educação Superior. Para tanto, foi necessário resgatar a temática da transparência e do acesso à informação, cuja expressividade modificou-se significativamente com o advento da LAI, já que criou-se verdadeiro sistema de promoção da disponibilização das informações públicas sem, contudo, perder de vista que, junto à Administração Pública, também existem informações que normativamente não merecem o amplo conhecimento, seja por serem elas atinentes à proteção da segurança da sociedade e do Estado ou por força de outras restrições legais, além da cláusula de proteção da informação pessoal, prevista no artigo 31.

Seguindo, tratou-se das novidades trazidas pela LGPD. Embora com fulcro completamente diverso da LAI, existe tangenciamento das legislações, já que o Poder Público também está submetido à preservação da autodeterminação informativa dos cidadãos.

Em síntese, cabe à administração pública dar transparência qualificada pela proteção das informações ou dados que, caso sejam de amplo conhecimento, podem gerar dano ao interesse público ou à privacidade do indivíduo, e, ainda, informar este último acerca dos fundamentos e utilização de seus dados, ainda que as atividades sejam praticadas no exercício da prestação de um serviço público requerido pelo próprio cidadão.

20 Importante destacar que a LAI já previa o consentimento para a divulgação de informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem, nos termos do artigo 31, II: "poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem".

Feita a base teórica passou-se a investigação da temática no âmbito das IFES. Como exposto, foi realizada uma pesquisa com os serviços de informação ao cidadão, por e-mail, com dois questionamentos acerca da aplicação da LGPD quando do julgamento do caráter acessível da informação, bem como se os operadores percebiam algum tipo de contraposição entre as legislações.

O breve levantamento evidenciou que os operadores do serviço não verificaram qualquer contraposição legislativa, por outro lado, na prática estavam enfrentando algumas dificuldades com relação à interpretação da lei de dados, se ela imporia um

certo recrudescimento na disponibilização de certos dados que, anteriormente, seriam disponibilizados. Os exemplos dados, no entanto, não trouxeram nenhuma situação que já não fosse discutida no bojo da interpretação do artigo 31 da LAI.

Em conclusão, na prática, o que parece existir é ainda a falta de identificação, com clareza, de informações e dados pessoais que podem ser divulgadas, considerando o contexto da Administração Pública, especialmente no caso das IFES, que lidam com informações de usuários dos serviços públicos ofertados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bethania de Araujo et al. Preservação da privacidade no enfrentamento da COVID-19: dados pessoais e a pandemia global. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 2487- 2492, 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *PARECER N° 94/2020/CGRAI/OGU/CGU*. Processo 23480.020673/2020-88. Recurso contra negativa a pedido de acesso à informação. Disponível em: http://buscaprecedentes.cgu.gov.br/busca/dados/Precedente/23480020673202088_CGU.pdf#search=exerc%C3%ADcio%20anterior. Acesso em: 13 de fev. 2022.

CONDEIXA, Fábio. *Comentários à lei de acesso à informação*. Teresina, abr. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2>. Acesso em: 26 julho. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, p. 878-907, 2018.

DONEDA, Danilo. *Da privacidade à proteção de dados pessoais*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FOX, Jonathan; HAIGHT, Libby; PALMER-RUBIN, Brian. Proporcionar Transparencia: Hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública? UC Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies, v., n. 1, 2010.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais - Noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo et al. (coords). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no Direito Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 23-52.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras *Transinformação*, v. 28, n. 1, pp. 47-58, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tinf/a/zNQffWsF5rW7phtphYLn5Lg/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

OLIVEIRA, C.M. et al. Transparência e acesso a informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. In: Coloquio de Gestión Universitaria en Américas, 13., 2013, Florianópolis, *Anais eletrônicos...* Florianópolis: UFSC, 2013. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/114890>. Acesso em: 14 jun. 2021.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A.L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ano 3, v.1, n.5, p.135-146, 2006.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília-DF: Enap, 2019.

Access to information, journalism and fake news

Julio César Bonilla Gutiérrez

Abstract: This essay raises a series of reflections on the human right of access to information in the digital age and in the face of fake news, a phenomenon which upsets the certainty and veracity that, as logical-necessary presuppositions, underlie said fundamental right. Likewise, and in this context, it reflects on the role of the State, but above all, of the media and journalists, as actors who can influence the construction of useful certainties and a social conscience through a duly and truthfully informed public opinion which can deal with the phenomenon of fake news.

Keywords: Access to information rights; Human Rights; Fake News; Democracy

Introduction

Information currently circulates, as never before, in all kinds of formats at unimaginable speeds through digital media. The last 25 years have radically transformed the way we communicate and access information. Temporal and spatial notions seem to be diluted in the digital environment. We have gone from content consumers, in the early days of the Internet, to real-time information creators and generators, potentially sharing it around the world.

Traditional media had to transform itself to remain present, relevant, and current. Television has lost ground to streaming as the preponderant means of communication. Moreover, nowadays information comes to us in various formats and platforms.

Print media competes with independent media transcending paper and ink, thus forcing the former to update itself to survive.

In this context of information democratization via digital media, the phenomenon of fake news has resulted in a series of problems that must be faced from different perspectives and social positions. Certainly, the State must lead its disarticulation and avoid its negative social effects by creating and applying normative-institutional frameworks to effectively guarantee the right of access to information, open government exercises, and active transparency. It must especially provide people, at all times, with complete, timely, accurate, and useful information. On the other hand, civil society, organized or not, and all of us, must take responsibility for our material and digital conduct and institutional actions, thus making us aware of the impacts that may derive from disseminating this type of news which is, generally, intentionally aimed beyond the sphere of interest and the public good.

In this logic of responsibility and co-responsibility, but especially due to the recognition that journalism has always been a means to find and expose the truth to society; the exercise of this relevant profession must use the right of access to information and to accountability and, in general, every transparency tool to fulfill its purpose of informing society in a broad sense which, of course, includes its related dimension and social function. Similarly, journalism must verify data and sources to cultivate and build a better-informed public opinion and, consequently, an empowered society.

Thus, this article proposes a series of reflections on the human right of access to information in the digital age and its relationship with the role of the State, but especially on the media as an actor who can influence the construction of i) useful certainties for people and ii) a social conscience through the journalistic work dealing with fake news.

Access to information in the digital age and fake news

The human right of access to information is part of the conceptual, institutional, and normative scenario of contemporary constitutional democratic States. In fact, we usually give it an axiomatic character, enhanced perhaps in the last 20 years by digital networks and the vertiginous technological advance which has put in our hands the possibility of generating, creating, sharing, distributing, copying, replicating, disseminating, and accessing information in the most diverse formats. Transparency has thus become popular and rooted in modern discourse in almost every corner of the world and in a wide range of environments (Adams, 2020) spanning the entire spectrum of social life, both in public and private spheres.

Digital media undoubtedly offers us multiple paths to communicate our ideas, but we must acknowledge that we have moved from consumers of data to creators of content we share and over which, by doing so, relinquish control.

However, to some extent, we can say that we live in an age of information democratization and are progressively moving toward an information society, with all it may entail for the development, for example, of a consolidated and progressive culture of human rights and denunciation, support networks, national, regional, and international solidarity, etc. The possibilities of communication seem endless.

In this context, on the side of norms and public institutions, the right of access to information, transparency, accountability, active transparency, and open government exercises act, to a greater or lesser extent, in most States as controls on the exercise of public power, enabling accountability, the citizen demand for horizontal public responsibility, and channels for people's effective influence in decision-making.

In this immense diversity of digital ecosystems, we seem to be able to advance the most laudable causes with the help of technological advances and reach every corner of the globe with them. However, this digital world, which seems to dilute spatial and temporal barriers, contains fake news which pose a serious risk not only to material truth but also to people's rights, institutions, and paths of nations. On certain occasions, this occurs in a controlled manner or is triggered by fake accounts (sock puppet accounts) and centrally administered and executed bots operating under fictitious identities. These infringe the terms of service of social media and allow their users and organizations to control substantial subcommunities on any social media platform, as was the case with Brexit (Bastos and Mercea, 2019), an example of how profound the effects of fake news can be.

Unsurprisingly, this has drawn the attention of States to the need to create, for example, comprehensive regulation and policies on digital platforms and networks and on informational self-determination which approach technologists, researchers, and innovators who significantly contribute to develop these policies (Isaak and Hanna, 2018).

Regarding the problem of fake news and their effects, we must recognize that, though lies have always existed, the rapid dissemination and proliferation of this type of misinformation in the digital age can

more profoundly affect the public's discussion and discourse. Above all, if we consider, as Gina Giotta (2020) points out, that we are, in the face of digital and in many respects, flexible spectators with flexible visuality, i.e., that we strategically position ourselves, according to our visions, feelings, emotions, and convictions between the naïve and the skeptical and thus see in this type of messages what we want to see. This occurs with respect to blogs, publications, videos, paid messages, advertising, and targeted advertising, often aligned and profiled for political, economic, and ideological purposes or a combination of them.

Moreover, we must understand that these messages in the form of fake news blend into our new forms of interacting and communicating in the digital space, which, though still predominantly interpersonal, the internet of things will probably expand from human-human to human-thing and thing-thing, making us all part of an invisible network in a new communication era of ubiquitous computation which will not only extremely change people's lives (Tan and Wang, 2010) but also potentially and permanently expose us to the influence of information without referents or anchors in reality. Likewise, we must consider that this immense digital information flow is currently entrusted, in every way, to artificial algorithms and intelligences which are obviously oblivious to principles and concepts applicable to human rights, functioning under binary user interaction or involvement logic as opposed to the integral and multidimensional concept of a person.

However, despite the scarce literature on fake news, the truth is that we are not necessarily talking about news with untrue content but of messages pretending to be news (Gómez de Agreda, 2018). Thus, fake news are neither necessarily lies nor actual news.

At any rate, the underlying problem lies in the fact that when we talk about this type of content, we are actually discussing information built not in jest or naivete, but whose creation and dissemination are related to obtaining economic, political or ideological benefits by generating certain effects based on sensationalist and deliberately disorienting content loaded with emotional appeal, intentionally fabricated to take the form of real news (Amorós, 2018).

In the past, fake news authorship, creation, and dissemination was generally monopolized by States, but digital media atomized these capabilities, allowing smaller units to exercise them (Amorós, 2018). Thus, fake news results in a kind of online

noise meeting various interests, rather than the precise information needed by a democratic society (Andrejevic, 2020).

The centrality of the previous statement, both in general terms and for the purposes of our reflections, lies in the fact that, considering the above, due to fake news, the necessary certainty on which rests the human right of access to information is disfigured or frustrated by the fact that truth and lies coexist, on an equal footing, in the same space and with the same possibilities for dissemination. This added to our flexible visualization (Giotta, 2020) as digital viewers and actors but originated post-truth, i.e., the loss of impact and relevance of objective data, in the face of emotional appeals or personal beliefs, in the formation of public opinion, a democratic element whose possibilities of development are diminished by such fragmentation and relativization.

This cannot be trivialized, especially since this scenario becomes even more complex if we consider that issues related to truth, lies, post-truth, and fake news, inevitably intersect with discussions about the content, conceptual, and material scope of freedom of expression, its exercise and principles, concepts, institutions, and related practices, such as pillar and origin, together with freedom of conscience, of many other fundamental freedoms and rights of a Western liberal nature, including, of course, the right of access to information itself.

On the other hand, such certainty exposure, operating as a logical-necessary presupposition of this human right in the face of the intentional relativization generated by false news, considers media and information technologies as elements of formation, construction, and deconstruction of public opinion, thus making it clear its link with the very constitution of democracy and its development possibilities for social benefit, especially if we broadly think of democracy as a system or political organization whose basis precisely lies with people (Luna and Gamiz, 2015).

Journalism and access to information and truth

Media, technologies, and democracy can theoretically interact to provide society with a common and public arena for the exchange of ideas, rightly related to the dialogical element indispensable in democracy.

Dialogue, in turn, contributes to consolidate pluralism as an element within current societies

toward public agreements and disagreements and people's participation, thus, ideally serving to strengthen democratic conditions and the exercise of rights and correlated individual freedoms.

In this context, the right of access to information and its effective validity and guarantee by the State play a fundamental role before all persons, including, of course, journalists who, as social agents of the greatest relevance to building informed public opinion, can expose and highlight incongruities, raise inconsistencies, and investigate and incite critical reflection by publishing and disseminating their ideas. The above examples not only abound worldwide, but range from discovering and exposing criminal networks and real corruption scandals to inconsistencies or improper public expenditure, electoral crimes, improper bonds between political power and other national, regional or international power bodies, etc.

Journalists' exposure of these cases has not only contributed to various academic and normative efforts, for example, in the study and fight against corruption but have also duly provided valuable arguments for public dialogue in general and for our idea of the relevance media, its individual agents, and journalists have as fundamental dialogic pieces, connecting material truth and people, often by much-needed open questioning of authority and its exercise.

However, according to the preceding section, the current problem is that, taking advantage of the breadth of digital platforms and networks, several media actively promote disinformation through fake news or messages directed at our emotions, feelings, and other of our deeply ontological elements. This kind of intentionally uninformative message makes us belligerent advocates of what it is not.

The effects of disinformation and post-truth in the absence of certainties which affect or may affect the human right of access to information and expose other freedoms and rights to risks are especially felt in the public arena.

The division between private and public is also relevant to the discussion of fake news since disseminating false news about a private person who generally has resources and legal mechanisms to defend the reality which has been altered to their detriment is unlike intentionally disseminating lies about commonwealth, of interest to society (political issues, public health, safety, etc.).

The discussion of what is public must distance itself from distortions and misinformation. For this, the

State must fully and substantially respect the right to information. Intellectual honesty and reference to reality must permeate this discussion without subtracting, of course, the possibility for opinion expression or interpretation (as long as they are not presented as facts). Thus, all other freedoms and human rights related to the discussion of what is public must also be respected: expression, conscience, truth, right to know, etc.

Likewise, we must recognize, in the discussion of what is public, a clear ingredient of co-responsibility in all of us, digital information media users. It is our duty to verify the sources and origin of the information we disseminate, replicate, and share, especially when it comes to public issues. Such verification by traditional and digital media journalists is, in fact, an essential duty for the effective fulfillment of the social role they are called upon to, and generally, perform.

We must recognize and reevaluate the role of ideas in the discussion of what is public and social change to become aware of what was said, which, thanks, in part, to positivism and the school of rational choice has been traditionally neglected in favor of more institutionalist (materialistic) approaches. Agents of public discussion introduce ideas of what is public (politics, economy, social issues, etc.) in communication systems. They, then develop themselves horizontally and are the discursive basis through which changes are evaluated, thus giving meaning to reality (Gofas and Hay, 2010).

That is, ideas are equivalent to what is material and are on one side and the other, but also within the process of change, so it is impossible to separate them from what is institutional. Thus, ideas function with a constitutive logic within transformations, changes, and social events.

They constitute precisely this change they provoke, discuss, and evaluate all the time. We then perceive that these ideas follow and remain in dynamic and constant movement in diverse, plural, and dialogical-institutional processes.

If we reflect on the above, perhaps we will more easily understand the importance of trying to strip public discussion from fake news which, not because they are false, neither cease to be ideas in our sense nor lose sight of the political, economic, ideological objectives they pursue or their authors' related agendas.

However, if we reassess the role of ideas in social and public matters, we will understand why fallacies exposed through deliberately uninformative

messages subvert reality and social coexistence, dividing us, polarizing people, and eroding the social fabric.

Thus, the antidote for fake news lies with the State and its institutions by i) a perpetual willingness to truthfully and fully inform what is and has been its performance in every sense (human, financial, and material) and ii) an exercise of active transparency and open government which, through safe regulations co-created with the relevant sectors, fully exploits the enormous potential offered by information technologies and communication to empower people.

Regarding people's ideas, responsibility, and co-responsibility, as previously described, obviously including journalists and informants from all media, it seems to us that our contribution from the private sphere to lessen the effects of fake news is of a similarly complex nature. This contribution, we insist, must be necessarily and initially exalted in journalists through the exercise of rights and a permanent demand for transparency as an element capable of dismantling lies, fallacies, and the concealment of the truth. Therefore, it is a tool binding and uniting citizens around certainty and truth on common issues, themes belonging to them by right.

Likewise, having already made visible and resized the role of ideas in social matters, it is clear that, in the dialogue of what is public, we are co-responsible for the ideas we introduce in the content we create, replicate, share, and disseminate and the generated consequences or disinformation which, in such conditions and due to its origin, cannot be considered to be lacking in effects. Finally, ignorance of the truth can seriously affect the institutional life of nations and people's integrity, life, and rights, as may be the case in natural disasters or in the current COVID-19 pandemic affecting the world.

Journalists, thanks to the forum available to them, can, through transparency tools, influence public trust and question institutions, pointing and denouncing so the information they reveal reaches people and supports their decision-making in a free and informed way. In our sense of co-responsibility and, under our responsibility, it is the duty of all, but especially of the media (due to its social function) to question itself and investigate whether the news received, disseminated, replicated or to be replicated, is consistent with reality.

Conclusion

Journalistic work has always been a means to find and expose the truth to society. Journalism is also a way of exerting pressure in the face of institutional silence and of rebelling against opacity and secrecy.

This rebellion, duly exercised through transparency, investigation, intellectual honesty, and commitment to the truth must continue to express itself against what is inappropriate, incorrect, unjust, and inhuman as we understand it today. It must also do so against what is false and against deliberate misinformation

pursuing benefits incompatible with the interest of society and the very purpose of journalism.

The prevalence of truth is the task, responsibility, and co-responsibility of all and especially of journalists of all types of media. The transmission and dissemination of ideas cannot be considered innocuous since they are precisely voluntary communication acts which introduce ideas and words which, in certain contexts, can positively or negatively affect social coexistence. We consider exalting the media and its members justified since they have a forum most people lack and is, on many occasions, references of this informed public opinion whose construction they contribute and should support.

References

- ADAMS, Rachel. (2020). *Transparency. New Trajectories in Law*. Reino Unido. Taylor and Francis. Edição Kindle.
- AMORÓS, M. (2018). Fake news. España. Plataforma Editorial. Edição Kindle.
- ANDREJEVIC, M. (2020). The Political Function of Fake News: Disorganized Propaganda in the Era of Automated Media en Zimdars, M. y McLeod, K. (eds.) Fake news. *Understanding Media and Misinformation in the Digital Age* (pp.19-28). Estados Unidos. MIT Press. Edição Kindle.
- BASTOS, M. y Mercea, D. (2019) The Brexit Botnet and User-Generated Hyperpartisan News en *Social Science Computer Review*, vol. 37(1), pp. 38-54. DOI: 10.1177/0894439317734157
- GIOTTA, G. (2020). Ways of seeing... what you want: Flexible Visuality and Image Politics in the Post-Truth Era en Zimdars, Melissa y McLeod Kembreu (eds.), Fake news. *Understanding Media and Misinformation in the Digital Age* (pp.29-44). Estados Unidos. MIT Press. Edição Kindle.
- GOFAS, A. e Hay, C. (2010). *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*. Reino Unido. Taylor and Francis. Edição Kindle.
- GÓMEZ DE AGREDA, A. (2018). Posverdad y fake news. Falsas noticias, no noticias falsas en *Telos. Cuadernos de comunicación e innovación* (109), septiembre, 18-21. España. Disponível em: <https://telos.fundaciontelefonica.com/wp-content/uploads/2018/10/telos-109-asuntos-de-comunicacion-angel-gomez-de-agreda.pdf>
- ISAAK, J. e Hanna, M. (2018). User Data Privacy: Facebook, Cambridge Analytica, and Privacy Protection. *Computer*, vol. 51, no. 8, pp. 56-59. DOI: 10.1109/MC.2018.3191268.
- LUNA, Y. y Gamiz, J. (2015) *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento, Encuesta Nacional de Sociedad de la Información*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- TAN, L. y Wang, N. (2010) Future internet: The Internet of Things. en *3rd International Conference on Advanced Computer Theory and Engineering (ICACTE)*, pp. V5-376-V5-380. DOI: 10.1109/ICACTE.2010.5579543

Acesso à informação, jornalismo e fake news

Julio César Bonilla Gutiérrez²¹

Resumo: O presente ensaio levanta uma série de reflexões sobre o direito humano de acesso à informação na era digital e o fenômeno das notícias falsas ou *fake news*, que subverte a certeza e a veracidade que, como pressupostos lógico-necessários, fundamentam tal direito fundamental. Da mesma forma, e nesse contexto, reflexiona-se sobre o papel do Estado, mas, principalmente, da mídia e das e dos jornalistas como atores que têm a possibilidade de influenciar na construção de certezas úteis para as pessoas e de promover uma consciência social através de uma opinião pública devida e verazmente informada por meio do exercício do trabalho jornalístico, isso, a fim de lidar com o fenômeno das notícias falsas.

Palavras-chave: Acesso à informação; Direitos Humanos; *Fake news*; Democracia

Introdução

Atualmente, e como nunca na história da humanidade, a informação circula em todos os tipos de formatos e em velocidades inimagináveis através das mídias digitais a cada segundo. Os últimos vinte e cinco anos trouxeram uma transformação radical na forma como nos comunicamos e acessamos a informação. As noções de espaço e tempo parecem diluir-se no meio digital. Passamos de consumidores de conteúdos, nos primórdios da internet, a criadores e geradores de informação em tempo real e a compartilhá-la com, potencialmente, o mundo todo.

A mídia tradicional teve de transformar-se para permanecer presente, relevante e atual. A televisão perdeu terreno para o streaming como meio de comunicação preponderante, e, hoje, as informações chegam até nós simultaneamente em diversos formatos e plataformas.

A mídia impressa compete com os blogs e a mídia independente de todos os tipos, que transcenderam o papel e a tinta e, portanto, forçaram os primeiros a se atualizarem para sobreviver.

Nesse contexto de democratização da informação através das mídias digitais, o fenômeno das notícias

falsas, ou *fake news*, resultou em uma série de problemas que devem ser enfrentados a partir de diferentes perspectivas e posicionamentos sociais. Certamente, o Estado deve assumir a liderança em sua desarticulação e, assim, evitar seus efeitos negativos na sociedade, por meio da criação e aplicação de marcos normativo-institucionais para a efetiva garantia do direito de acesso à informação, exercícios de governo aberto, transparência ativa e, principalmente, fornecendo às pessoas, em todos os momentos, informação completa, oportuna, precisa e útil. Por outro lado, a sociedade civil, organizada ou não, assim como todas e todos nós, devemos ser responsáveis por nossas condutas materiais e digitais, mas também corresponsáveis pelas ações institucionais, conscientizando-nos dos impactos que podem derivar da disseminação desse tipo de notícias intencionalmente criadas, com objetivos geralmente localizados além da esfera do interesse e do bem público.

Na lógica da responsabilidade e corresponsabilidade apontada, mas, principalmente, diante do reconhecimento de que o trabalho jornalístico sempre foi um meio para encontrar a verdade e expô-la à sociedade; é necessário que o exercício dessa relevante profissão, utilize o direito de acesso à informação, à prestação de contas e, em geral,

21 Atualmente é Presidente Do Instituto de Transparência, Acesso à Informação Pública, Proteção de Dados Pessoais e Prestação de Contas da Cidade do México e Coordenador das Agências Garantidoras dos Entes Federados do Sistema Nacional de Transparência. Mestre em Direito e Especialista em Direito Eleitoral com menção honrosa pela Divisão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UNAM, onde obteve a Medalha de Mérito Universitário Alfonso Caso 2015, distinção que é concedida anualmente ao graduado com o melhor desempenho da geração. Obteve o título de Mestre em Proteção Constitucional e no Sistema Interamericano de Direitos Fundamentais "Dr. Jorge Carpizo" 2015, pelo Instituto de Pesquisa Jurídica da UNAM e pelo Instituto de Direito Parlamentar da Universidade Complutense de Madrid. Concluiu diversos cursos, entre os quais destaca-se o curso "Proteção de dados pessoais" da Faculdade de Direito da Universidade Complutense de Madrid. É Professor da Divisão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UNAM; docente na Especialização em Direito Constitucional e Especialização do Direito à Informação. Obteve o reconhecimento e é beneficiário da cadeira extraordinária "Andrés Serra Rojas", no período de julho de 2021 a junho de 2022 aprovado pelo Conselho Técnico da Faculdade de Direito da UNAM. Participou de diversas atividades acadêmicas na Escola Judiciária Eleitoral (EJE) do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação. Foi um síndico em exames profissionais de graduação e pós-graduação da UNAM. Participou de diferentes fóruns e seminários sobre questões de Transparência, Acesso à Informação Pública e Prestação de Contas, Sistemas Anticorrupção, Direito Eleitoral, Democracia, Eleições, Direitos Humanos. Publicou em vários meios de comunicação, incluindo os jornais "El Universal", "Reforma". revistas "Voz y Voto", "Zócalo" "La Silla Rota" "Foro Jurídico", "Revista Fuetes. Bolívia", "Revista El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México", "Gaceta UNAM", e participou como coordenador e no livro "Monitor Democrático 2019: Causas e efeitos legais da virada eleitoral no México (2018) vs o multipartidário no México"; Ele também é autor do livro "Juizes e política" publicado no Editorial Tirant lo Blanc. uliocesar.bonilla@infocdmx.org.mx, juliocearbonilla@derecho.unam.mx Redes Sociais: Facebook @JulioCBonillaG Twitter @JulioCBonillaG

todas as ferramentas de transparência, para cumprir a finalidade de informar à sociedade em um sentido amplo e, que, obviamente, inclui uma dimensão e uma função social correlatas para esse fim. Da mesma forma, é necessário que o jornalismo recorra à verificação de dados e fontes para cultivar e construir uma opinião pública mais bem informada e, conseqüentemente, uma sociedade empoderada.

Em virtude do exposto, este trabalho propõe uma série de reflexões sobre o direito humano de acesso à informação na era digital, bem como a sua relação com o papel do Estado, mas, principalmente, sobre os meios de comunicação como atores que têm a possibilidade de influenciar na construção de i) certezas úteis para as pessoas e ii) de uma consciência social por meio do exercício do trabalho jornalístico, lidando com o fenômeno das notícias falsas.

Acesso à informação na era digital e fake news

O direito humano de acesso à informação faz parte do cenário conceitual, institucional e normativo dos estados democráticos constitucionais atuais. De fato, costumamos dar-lhe um caráter axiomático, potencializado talvez nos últimos vinte anos pelas redes digitais e pelo avanço vertiginoso das tecnologias que colocaram em nossas mãos a possibilidade de gerar, criar, compartilhar, distribuir, copiar, replicar, disseminar e acessar todo tipo de informação e nos mais diversos formatos. A transparência, conseqüentemente, popularizou-se e arraigou-se no discurso moderno, falado em quase todos os cantos do mundo e em uma ampla gama de ambientes (Adams, 2020) que abrangem todo o espectro da vida social, tanto na esfera pública quanto na privada.

Embora as mídias digitais, sem dúvida, nos ofereçam múltiplas facilidades para comunicar nossas ideias e transmiti-las, é preciso reconhecer que passamos de uma internet na qual éramos consumidoras ou consumidores de dados, para criadores de conteúdos, que compartilhamos e sobre os quais perdemos o controle uma vez que fazemos isso.

No entanto, em certa medida, e pelo menos no que diz respeito ao seu alcance, podemos dizer que vivemos numa era de democratização da informação e que, pouco a pouco, avançamos para uma *sociedade da informação*, com tudo o que isso possa implicar para o desenvolvimento, por exemplo, de uma cultura consolidada e progressiva dos direitos humanos, da cultura da denúncia, das redes de apoio e da solidariedade nacional, regional,

internacional, etc. As possibilidades de comunicação parecem infinitas.

Nesse contexto, pelo lado normativo e das instituições públicas, o direito de acesso à informação, à transparência, à prestação de contas, à transparência ativa e aos exercícios de governo aberto, podemos dizer que, em maior ou menor grau, atuam na maioria dos Estados como controles sobre o exercício do poder público que possibilitam a prestação de contas e a exigência cidadã de uma responsabilidade pública horizontal, ao mesmo tempo em que são canais para a efetiva influência das pessoas nos processos de tomada de decisões.

No entanto, nessa imensa diversidade de ecossistemas existente no mundo digital, em que parecemos conseguir avançar as causas mais louváveis com a ajuda dos avanços tecnológicos e chegar com elas até o último canto do globo, nesse mesmo mundo digital em que as barreiras do espaço e do tempo parecem diluir-se; as notícias falsas ou *fake news* encontram-se em todos os lugares e representam um sério risco não somente para a verdade do ponto de vista material, mas quando esse risco se efetiva, colocam em risco, por sua vez, os direitos das pessoas, as instituições e até o rumo das nações. Em ocasiões, isso ocorre, de forma controlada ou desencadeada por contas falsas (*sock puppet accounts*) e protocolos de publicação automática (*bots*) administrados e executados de forma centralizada, que operam sob identidades fictícias e, como tais, infringem os termos de serviço dos sites de redes sociais e permitem que seus usuários e organizações controlem subcomunidades substanciais em qualquer plataforma de redes sociais, como aconteceu em relação ao Brexit (Bastos e Mercea, 2019), somente para mencionar um exemplo de quão profundos podem ser os efeitos das *fake news*.

Não surpreende que isso tenha chamado a atenção dos Estados, para a necessidade de criar, por exemplo, regulação e políticas abrangentes em matéria de plataformas, redes digitais e autodeterminação informativa a partir da aproximação com tecnólogos, pesquisadores e inovadores que contribuam de forma significativa para o desenvolvimento dessas políticas (Isaak e Hanna, 2018).

Em relação ao problema das notícias falsas ou *fake news* e seus efeitos, devemos reconhecer que, embora sempre tenham existido mentiras, nesta era digital, a rápida disseminação e proliferação desse tipo de desinformação pode afetar de forma mais profunda a discussão do público e seu discurso.

Acima de tudo, se levarmos em conta que, diante do digital e como aponta Gina Giotta (2020), somos, em muitos aspectos, *espectadores flexíveis* com *visualização flexível*; ou seja, que nos posicionamos entre o ingênuo e o cético de forma estratégica, de acordo com nossas visões, sentimentos, emoções, convicções e, portanto, vemos nesse tipo de mensagens, o que queremos ver nelas. Isso ocorre com relação a blogs, publicações, vídeos, mensagens pagas, publicidade e propaganda dirigida, alinhada e perfilada em muitas ocasiões para fins políticos, econômicos, ideológicos ou uma combinação de todos eles.

Além do exposto, devemos entender que essas mensagens em forma de notícias falsas se misturam em nossas novas formas de interação e comunicação no espaço digital, que, embora ainda sejam predominantemente de pessoa para pessoa, é previsível que com a *internet das coisas*, vão expandir-se de humano-humano para humano-coisa e coisa-coisa, tornando-nos a todas e todos parte de uma rede invisível em uma nova era de comunicação e computação onipresente que não somente mudará a vida das pessoas de forma extrema (Tan e Wang, 2010), mas sim, em que estaremos potencialmente expostos de modo permanente à influência de informações sem referentes ou âncoras na realidade. Da mesma forma, devemos considerar que os imensos fluxos de informação no mundo digital estão atualmente confiados, em todos os sentidos, a algoritmos e inteligências artificiais, obviamente alheios aos princípios e conceitos aplicáveis em matéria de direitos humanos e que funcionam sob lógica binárias de interação ou envolvimento de usuários, em oposição ao conceito integral e pluridimensional de *pessoa*.

No entanto, apesar da escassa literatura existente em relação ao fenômeno das *fake news*, que traduzimos ao português como notícias falsas, a verdade é que não estamos falando necessariamente de notícias com conteúdo falso, mas de mensagens que pretendem passar-se por notícias sem realmente sê-lo (Gómez de Agreda, 2018), e, assim, uma *fake news* não é necessariamente uma mentira, mas também não é, na verdade, uma notícia.

O problema subjacente reside em que, de qualquer forma, quando falamos desse tipo de conteúdo com notícias falsas, estamos realmente falando de informações que não são criadas por diversão ou de forma inocente, mas cuja criação e divulgação estão relacionadas à obtenção benefícios econômicos, políticos ou ideológicos por meio da geração de

efeitos determinados e provocados, baseados em conteúdo sensacionalista, carregados de apelos emocionais, deliberadamente desorientadores e fabricados intencionalmente para assumir a forma de notícias reais (Amorós, 2018).

Enquanto anteriormente as notícias falsas eram geralmente monopolizadas em sua autoria, criação e disseminação pelos Estados, as mídias digitais atomizaram essas capacidades, permitindo que unidades menores as exercessem (Amorós, 2018). O resultado das *fake news* é portanto uma espécie de ruído online que atende a diversos interesses, mas não às necessidades de informação precisa de uma sociedade democrática (Andrejevic, 2020).

A centralidade da afirmação anterior, tanto em termos gerais como para efeitos de nossas reflexões, reside no fato de que, considerando devidamente tudo o que foi dito até aqui, com o fenômeno das *fake news*, a necessária certeza sobre a qual repousa o direito de acesso à informação como direito humano se vê desfigurada ou frustrada pelo fato de que a verdade e a mentira convivem no mesmo espaço, o digital, em igualdade de condições e com as mesmas possibilidades de disseminação. O que, por sua vez, somado à nossa visualização flexível (Giotta, 2020) como espectadores e atores do digital, originou a pós-verdade. Isto é, a perda de impacto e relevância dos dados objetivos diante dos apelos às emoções ou às crenças pessoais, na formação da opinião pública como elemento relacionado à democracia, cujas possibilidades de desenvolvimento, conseqüentemente e devido a tais circunstâncias de fragmentação e relativização se veem diminuídas.

Isso não pode ser banalizado, especialmente porque o cenário se torna ainda mais complexo se considerarmos que, por um lado, as questões relacionadas à verdade, à mentira, à *pós-verdade* e às *fake news*, inevitavelmente, se cruzam com discussões sobre o conteúdo e a abrangência conceitual e material da liberdade de expressão, seu exercício e o dos princípios, conceitos, instituições e práticas correlatas, como pilar e origem, junto com a liberdade de consciência, de muitas outras liberdades e direitos fundamentais de natureza liberal ocidental, incluindo, é claro, o próprio direito de acesso à informação.

Por outro lado, se em tais condições de exposição da certeza, que opera como pressuposto lógico-necessário do referido direito humano, diante da intencional relativização gerada pelas notícias falsas; considerarmos a mídia de qualquer natureza e as

tecnologias da informação elementos relacionados à formação, construção e desconstrução da opinião pública; parece claro seu vínculo com a própria constituição da própria democracia e suas possibilidades de desenvolvimento em benefício da sociedade. Principalmente, se pensarmos a democracia de forma ampla e como um sistema ou organização política cuja base reside justamente nas pessoas (Luna e Gamiz, 2015).

Jornalismo, acesso à informação e à verdade

A mídia, as tecnologias e a democracia teoricamente têm o potencial de interagir para proporcionar à sociedade uma arena comum e pública para a troca de ideias, o que está justamente relacionado ao elemento dialógico indispensável na democracia.

O diálogo, por sua vez, contribui para a consolidação do pluralismo como um elemento dado no interior das sociedades atuais e relacionado ao direcionamento dos acordos e desacordos públicos, à participação das pessoas e, assim, idealmente, serve para fortalecer as condições democráticas e o exercício dos direitos e liberdades correlatos dos indivíduos.

Nesse contexto, o direito de acesso à informação, bem como sua efetiva vigência e garantia por parte do Estado, desempenham um papel fundamental perante todas as pessoas, incluindo, obviamente, as e os jornalistas, que, como agentes sociais da maior relevância para a construção de uma opinião pública informada, têm a possibilidade de expor incongruências, evidenciá-las, levantar inconsistências, investigar e incitar a reflexão crítica, através da publicação e divulgação das suas ideias. Os exemplos acima, não somente abundam no mundo todo, como vão desde a descoberta e exposição de redes criminosas e verdadeiros escândalos de corrupção, até inconsistências ou exercícios indevidos de gastos públicos, passando por crimes eleitorais, vínculos impróprios entre o poder político e outras instâncias de poder nacionais, regionais ou internacionais etc.

A exposição desses casos pelos e pelas jornalistas das mais diversas mídias não somente tem contribuído para diversos esforços acadêmicos e normativos, por exemplo, em matéria de estudo e combate à corrupção; mas também, forneceram devidamente argumentos valiosos para o diálogo público em geral e no âmbito dessa ideia já exposta da relevância que a mídia e seus agentes individuais, as e os jornalistas têm como peças fundamentais do referido diálogo e

que, por sua vez, conectam e possibilitam a conexão entre a verdade material e as pessoas, muitas vezes até por meio do questionamento aberto e muito necessário da autoridade e de seu exercício.

No entanto, e de acordo com o que foi referido na seção imediatamente anterior, o problema atualmente é que, aproveitando a abrangência das plataformas e redes digitais, existem diversas mídias que promovem ativamente a desinformação através de notícias falsas ou *fake news* em forma de mensagens dirigidas às nossas emoções, sentimentos e outros elementos de nossa personalidade enraizados em nossas mais profundas ontologias. Esse tipo de mensagem intencionalmente desinformativa nos torna defensores beligerantes daquilo que não é.

Os efeitos da desinformação e da *pós-verdade* em forma da ausência de certezas que afetam ou podem afetar o direito humano de acesso à informação e expor outras liberdades e direitos a riscos, elas se fazem sentir principalmente na arena pública.

A divisão entre o privado e o público também é relevante para a discussão do tema das *fake news*, porque não é a mesma coisa divulgar notícias falsas sobre um ente privado que geralmente dispõe de recursos e mecanismos legais para defender a realidade que foi alterada em seu detrimento, que disseminar intencionalmente mentiras sobre aquilo que é público e que interessa a todas e a todos como sociedade (questões políticas, econômicas, saúde pública, segurança, etc.).

A discussão do que é público deve desvencilhar-se da distorção e da desinformação. Para isso, é preciso que o Estado respeite o direito à informação de forma plena e substancial, e que a referida discussão seja permeada por um mínimo de honestidade intelectual e referência à realidade, sem subtrair, é claro, a possibilidade de expressar opiniões ou fazer interpretações, mas sem apresentá-las como se fossem fatos. Em consonância com o exposto, todas as outras liberdades e direitos humanos correlatos à referida discussão do que é público também devem ser respeitados: expressão, consciência, verdade, direito de saber, etc.

Devemos, da mesma forma, reconhecer que há na discussão do que é público um ingrediente claro de corresponsabilidade por parte de todas e todos nós, usuários das mídias digitais de informação. Nesse sentido, é nosso dever verificar as fontes e a origem das informações que disseminamos, replicamos e compartilhamos, principalmente quando se trata de temas públicos. Tal verificação por parte das e dos jornalistas das mídias tradicionais e digitais

é, na verdade, um dever essencial para o efetivo cumprimento do papel social que são chamados a cumprir e geralmente cumprem.

Para tomar consciência do que foi dito, devemos reconhecer e reavaliar o papel das ideias na discussão do que é público e na mudança social; que, graças em parte ao positivismo e à escola da escolha racional, não tem sido tradicionalmente reconhecido, mas sim negligenciado em favor de abordagens mais institucionalistas (materialistas). Isso, apesar de que as ideias que são introduzidas nos diversos sistemas de comunicação em torno do que é público (política, economia, questões sociais, etc.) pelas pessoas ou agentes da discussão pública desenvolvem-se em todos os sentidos e, após a mudança social gerada, são essas mesmas ideias a base discursiva com a qual se avalia a mudança já ocorrida ou não, portanto é em função dessas ideias que a realidade adquire significado (Gofas e Hay, 2010).

Ou seja, as ideias equivalem àquilo que é material e se encontram de um lado e do outro, mas também no interior do processo de mudança, portanto, é impossível separá-las do que é institucional. As ideias funcionam então com uma lógica constitutiva dentro das transformações, das mudanças e dos eventos sociais.

O que elas constituem é justamente essa mudança que provocam, discutem e avaliam o tempo todo e que então percebemos, em termos dessas ideias, que na diversidade, no pluralismo e nos processos dialógico-institucionais, como sabemos, seguem e permanecem em dinâmico e constante movimento.

Se refletirmos por um segundo sobre o exposto, talvez entendamos mais facilmente a importância de procurar despojar a discussão pública de notícias falsas ou *fake news*, que, não por serem falsas, deixam de ser ideias no sentido mencionado e muito menos, perdem de vista os objetivos políticos, econômicos ou ideológicos que perseguem ou as agendas correlatas de seus autores.

No entanto, se partirmos da reavaliação que fizemos do papel das ideias no terreno do social e do público especificamente, entenderemos por que as falácias que são expostas por meio de mensagens deliberadamente desinformativas acabam subvertendo a realidade e a convivência social, dividindo-nos, polarizando as pessoas e corroendo o tecido social.

O antídoto contra as notícias falsas ou *fake news* é assim, por parte do Estado e de suas instituições, i)

uma perpétua vontade de informar com veracidade e plenitude o que é e tem sido seu desempenho em todos os sentidos (humano, financeiro e material), bem como ii) exercícios de transparência ativa e governo aberto em que, com segurança e por meio de regulamentação criada com os setores relevantes para esse fim, seja plenamente aproveitado o enorme potencial oferecido pelas tecnologias da informação e pela comunicação para empoderar as pessoas em todos os sentidos.

Por parte das pessoas, incluindo obviamente as e os jornalistas e informantes de todas as mídias, na ideia e nas lógicas de responsabilidade e corresponsabilidade anteriormente apontadas em nossas reflexões aqui contidas; parece-nos que nossa contribuição a partir do âmbito privado, para diminuir os efeitos das notícias falsas, é de natureza similarmente complexa. Tal contribuição, que, insiste-se, deve considerar-se exaltada no caso de quem exerce o jornalismo, passa necessariamente e de forma inicial, pelo exercício de direitos e por uma permanente exigência de transparência como elemento capaz de desarticular a mentira, a falácia e a dissimulação da verdade; portanto, constitui uma ferramenta que vincula e une os cidadãos em torno da certeza e da verdade sobre questões comuns, temas que lhes pertencem por direito.

Da mesma forma, já tendo tornado visível e redimensionado o papel das ideias no terreno do social, é claro que, no diálogo do que é público, somos responsáveis e corresponsáveis pelas ideias que introduzimos nos conteúdos que criamos, replicamos, compartilhamos e disseminamos, mas também das consequências geradas ou que possa gerar a desinformação derivada dos referidos conteúdos que, em tais condições, mas também desde a sua origem, não podem ser considerados carentes de efeitos. Finalmente, o desconhecimento e a ignorância da verdade pode afetar seriamente a vida institucional das nações e das pessoas em sua integridade, vida e direitos, como pode ser o caso em situações de desastres naturais ou como na atual situação de pandemia da COVID-19 que atinge o mundo todo.

Aqueles que exercem o jornalismo, graças ao fórum de que dispõem, têm, por meio das ferramentas da transparência, uma via para incidir na confiança do público e questionar as instituições, apontando e denunciando para que as informações que revelam cheguem às pessoas e sirvam para fundamentar sua tomada de decisões de uma maneira mais bem informada e com toda a liberdade. No sentido da corresponsabilidade citada e, sob nossa

responsabilidade, é dever de cada pessoa, mas principalmente da mídia, devido à função social que desempenha, questionar-se, perguntar-se e investigar se a notícia recebida, disseminada, replicada ou a ser replicada, condiz com a realidade.

Conclusão

O trabalho jornalístico sempre foi um meio para encontrar a verdade e expô-la à sociedade. O jornalismo é também uma forma de exercer pressão diante do silêncio das instituições e de rebelar-se contra a opacidade e o secretismo.

Essa rebeldia devidamente exercida por meio das ferramentas da transparência, da investigação, da honestidade intelectual e do compromisso com a verdade, deve continuar expressando-se contra o impróprio, o incorreto, o injusto e o desumano como o entendemos na atualidade. Mas também deve fazê-lo contra o que é falso e contra a desinformação deliberada que persegue benefícios

incompatíveis com o interesse da sociedade e, portanto, incompatíveis com a própria finalidade do jornalismo.

A prevalência da verdade é tarefa, responsabilidade e corresponsabilidade de todas e todos e, de forma exaltada, por parte dos jornalistas de todos os tipos de mídias, do momento em que a transmissão e disseminação de ideias não podem ser consideradas inócuas por serem essas atividades precisamente atos voluntários de comunicação que introduzem ideias, vocabulários e, assim, em determinados contextos, podem afetar positiva ou negativamente a convivência social. A consideração da referida exaltação se considera justificada para os mídias e seus integrantes por contarem com um fórum com o qual as pessoas geralmente não contam e por serem inclusive, em muitas ocasiões, referências dessa opinião pública informada para cuja construção contribuem e devem apoiar.

Referências

ADAMS, Rachel. (2020). *Transparency*. New Trajectories in Law. Reino Unido. Taylor and Francis. Edição Kindle.

AMORÓS, M. (2018). *Fake news*. España. Plataforma Editorial. Edição Kindle.

ANDREJEVIC, M. (2020). The Political Function of *Fake news*: Disorganized Propaganda in the Era of Automated Media en Zimdars, M. y McLeod, K. (eds.) *Fake news. Understanding Media and Misinformation in the Digital Age* (pp.19-28). Estados Unidos. MIT Press. Edição Kindle.

BASTOS, M. y Mercea, D. (2019) The Brexit Botnet and User-Generated Hyperpartisan News en *Social Science Computer Review*, vol. 37(1), pp. 38-54. DOI:10.1177/0894439317734157

GIOTTA, G. (2020). Ways of seeing... what you want: Flexible Visuality and Image Politics in the Post-Truth Era en Zimdars, Melissa y McLeod Kembrew (eds.), *Fake news. Understanding Media and Misinformation in the Digital Age* (pp.29-44). Estados Unidos. MIT Press. Edição Kindle.

GOFAS, A. e Hay, C. (2010). *The Role of Ideas in Political Analysis: A Portrait of Contemporary Debates*. Reino Unido. Taylor and Francis. Edição Kindle.

GÓMEZ DE AGREDA, A. (2018). Posverdad y *fake news*. Falsas noticias, no noticias falsas en *Telos. Cuadernos de comunicación e innovación* (109), septiembre, 18-21. España. Disponível em: <https://telos.fundacionelefonica.com/wp-content/uploads/2018/10/telos-109-asuntos-de-comunicacion-angel-gomez-de-agreda.pdf>

ISAAK, J. e Hanna, M. (2018). User Data Privacy: Facebook, Cambridge Analytica, and Privacy Protection. *Computer*, vol. 51, no. 8, pp. 56-59. DOI: 10.1109/MC.2018.3191268.

LUNA, Y. y Gamiz, J. (2015) *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento, Encuesta Nacional de Sociedad de la Información*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

TAN, L. y Wang, N. (2010) Future internet: The Internet of Things. en *3rd International Conference on Advanced Computer Theory and Engineering (ICACTE)*, pp. V5-376-V5-380. DOI: 10.1109/ICACTE.2010.5579543

Access to information on contaminated areas in the State of São Paulo: an analysis from the perspective of Eco-92 Principle 10 and transparency legislation

Rodrigo Galdino Ferreira

Abstract: The Environmental Agency of the State of São Paulo (Cetesb) is the agency responsible for developing actions to control, license, supervise, and monitor potentially polluting activities in São Paulo. As such, it needs to follow specific standards, including those related to ensuring access to environmental information provided for in various legislations, such as federal law no 12527/2011 — known as the Freedom of Information Act (LAI) — and Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development (P10). By reviewing the literature and analyzing documents on the theme, our research promoted a case study of the Cetesb portal, assessing, in particular, the information available in its menu for the dissemination of data on contaminated areas. We concluded, by a quali-quantitative and descriptive research, that it fails to fully meet Principle 10 since, out of the 13 LAI topics directly associated with the theme, five (40%) were fully met; four, (30%) partially; and four (30%), unmet. The most critical points found concern the non-compliance with active transparency criteria and the lack of mechanisms to encourage participation and social control.

Keywords: Transparency. Access to information. Social control. Principle 10 (P10) of the Rio Declaration on Environment and Development. Environmental Agency of the State of São Paulo.

Research objectives and questions

The main objective of this study is to analyze the portal of the Agency of the State of São Paulo (Cetesb) from the perspective of Principle 10 (P10) of the Rio Declaration on Environment and Development (DECLARAÇÃO, 1922) and other Brazilian standards related to public transparency, especially federal laws 12527/2011 and 13460/2017, by specifically assessing how public data on contaminated areas is disclosed. Whenever necessary, we will also contextualize and show other portals of the São Paulo State Government related to the environment and the normative frameworks, available in Brazil, on access to information and public transparency relevant to the environment, including the elaboration of frameworks ensuring the rapid visualization and comparison of the various aspects listed in these standards, their specificities, validity in the current context, and relevance. We aim to answer the following research questions: 1) “Does Cetesb disclose public information on contaminated areas according to P10 and other transparency standard preconditions?”, and 2) “Do the channels provided by Cetesb encourage popular participation and social control of this theme?”

Theoretical Bases

In general, Brazil effected the guarantee of access to public information by several regulatory frameworks, such as the 1988 Federal Constitution - which states in item XXXIII of article 5 that “all persons have the right to receive, from the public agencies, information of private interest to such persons, or of collective or general interest, which shall be provided within the period established by law, subject to liability, except for the information whose secrecy is essential to the security of society and of the State;” in item II of paragraph 3 of article 37, which provides for “the access of users to administrative records and to information about Government initiatives, with due regard for article 5, items X and XXXIII.” Subsequently, other standards aimed to implement this transparency principle, such as complementary laws 101/2002 (known as the “Fiscal Responsibility Law”, which dictated the rules for the broad disclosure of budgetary and financial information) and 131/2009 (the “Transparency Law”, which, among other measures, set real time as a criterion for requiring the insertion of public data in computerized systems), and Federal Law 12527/2011 (Freedom of Information Act, the main standard related to the theme and one of the main ones in the world²²).

In force for almost ten years, the Brazilian Freedom of Information Act establishes the basic principles for achieving transparency, such as: observing transparency as a general precept and secrecy as an exception; disclosing information of public interest, regardless of requests; and developing the social control of public administration. Therefore, this legislation can expand citizens' possibilities to monitor public management. Moreover, it encompasses information on various topics since they are subordinate to it: the public agencies of the direct administration of the Executive, Legislative (including the Courts of Auditors), and Judiciary Powers and the Public Prosecutor's Office; municipalities, public foundations, public companies, government-controlled private companies, and other entities controlled directly or indirectly by the Union, States, Federal District, and Municipalities; and even non-profit private entities that directly receive, for actions of public interest, resources from the budget or through social grants, management contracts, partnership agreements, adjustments or other similar instruments (BRASIL, 2011).

However, even before the validity of the Freedom of Information Act, there was the issue of a Brazilian federal law that provided for public access to environmental information, the main focus of this study, in line with principles of publicity and transparency (already provided for in the Federal Constitution of 1988 and other laws) and in parallel with discussions related to environmental sustainability and the importance of transparency of data on this subject (especially arising from the United Nations Conference on Environment and Development, held in Rio de Janeiro - Eco-92). Federal Law 10650, of April 16, 2003, obliges organs and entities of direct, indirect, and foundation administration belonging to the National Environment System (SISNAMA), to ensure public access to documents, expedients, and administrative processes dealing with environmental matters and to provide the environmental information under its custody in written, visual, audible, or electronic media (BRASIL, 2003). This standard provides that individuals may have access to such environmental information under a "written request" - thus dealing with what has been called a guarantee of passive transparency.

Unlike passive transparency - which consists in disclosing information under the request of an interested party - active transparency requires the disclosure of public data in computerized systems, regardless of request. Expressly provided for in the 2011 Brazilian Freedom of Information Act,

this criterion was proposed by the 1981 National Environmental Policy - preceding even the edition of the Brazilian Federal Constitution, known as the Citizen Constitution. Established by Federal Law 6938/1981, the National Environmental Policy - later regulated, in some respects, by Law 10650/2003 - provides, in Article 4, for "the dissemination of environmental data and information and the formation of public awareness on the need for preserving environmental quality and ecological balance" (BRASIL, 1981) and, in Article 9, for the annual disclosure, by the Brazilian Institute of Environment and Renewable Natural Resources (IBAMA), of the "Environmental Quality Report". It also mentions the obligation to guarantee the "provision of information related to the Environment, forcing the Public Power to produce them when non-existent" (Art. 9, BRAZIL, 1981).

The legal frameworks mentioned above converge, some more some less, with the discussions held at Eco 92, a United Nations conference which discussed the concept of sustainable development. Held in Rio de Janeiro, the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) gathered 179 countries for several commitments ranging from combating poverty, protecting, and promoting conditions for human health, protecting the atmosphere, combating deforestation, transferring sustainable technologies, protecting water supplies, and ecologically and healthily managing toxic chemicals to actions in favor of gender equity, among others. Programs and principles are among the agreements signed at the event, some of which are directly associated with the need to expand transparency and access to public information about the environment. Chapter 40, entitled "Information for Decision Making", of "Agenda 21" - an action program which predicted and established a plan for constructing more sustainable societies by gathering different methods - provides that:

In sustainable development, everyone is a user and provider of information considered in the broad sense. That includes data, information, appropriately packaged experience and knowledge. The need for information arises at all levels, from that of senior decision makers at the national and international levels to the grass-roots and individual levels. The following two programme areas need to be implemented to ensure that decisions are based increasingly on sound information: (a) Bridging the data gap; (b) Improving information availability. (CNUMAD, 1992)

The document defends the need to gather public data sets that contain information on various variables, such as socioeconomic and pollution ones, to ensure involved agents' correct decision-making. It also mentions the differences observed when comparing "developed" and "developing" countries and reinforces the need for developing sustainable development indicators. Chapter 40 of Agenda 21 (which bears its name precisely because it analyzes environmental issues with a look at the 21st century) also provides for the need to improve data collection and use and methods of analysis, establish a broad structure of information, and strengthen the dissemination of these data. It concludes that, with the cooperation of international organizations, all countries need to "(...)establish supporting mechanisms to provide local communities and resource users with the information and expertise they need to manage their environment and resources sustainably(...)" - and, in this sense, "(...) ensure traditional and Indigenous knowledge and approaches when appropriate." (UNCED, 1992).

Note also that in Eco 92, among the principles listed in the "Rio Declaration on Environment and Development", is Principle 10 (P10). It deals with incentivizing popular participation in environmental issues by guaranteeing access to relevant public information, including on materials and activities offering some kind of risk to communities. In this study, we interpret this Principle as directly concerning strategies to encourage the social control of public administration, later provided for in several federal laws, such as the Freedom of Information Act and the Transparency Law. We also associate it with the requirements for active and passive transparency since the P10 fails to clearly mention whether such access to environmental data would be proactively guaranteed or after interested parties' formal requests. Thus, we understand the text to provide for citizens' use of various mechanisms - whether active transparency of information via unrequested disclosure without request or passive transparency, by which public data is requested - to guarantee their right to access to information and the consequent participation of society.

Principle 10 is cited in full below. It reaffirms the need for establishing a global partnership via cooperation between State and society on the theme:

Principle 10: Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is

held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided. States should facilitate and promote public awareness and participation by making information available to all. (DECLARATION, 1992)

Methodology

From the bibliographical review and documental analysis of the main normative frameworks related to public transparency and access to information, this work will conduct a case study of the official website of the Environmental Agency of the State of São Paulo (Cetesb) from the perspective of Principle 10 (P10) of the Rio Declaration on Environment and Development (DECLARAÇÃO, 1992) and Brazilian transparency standards. For this, we will: 1) construct a comparative framework explaining the main characteristics of each mentioned standard, specifically in their aspects concerning public transparency, access to information, and encouragement of social control and popular participation; 2) list as objective topics, from the comparison chart, the main P10 aspects used to analyze the Cetesb portal. Thus, a descriptive research will be conducted - which, according to Gil (1999), has as its main objective the description of the characteristics of a given phenomenon or a population and the establishment of relations between variables. However, this is also a qualitative study since data percentages will be analyzed and its meanings will be sought based on the perception of the phenomenon within its context (Triviños, 1987).

Results and discussions

Initially, we elaborated a comparison chart (Chart 1) that will summarize the main characteristics of the Brazilian standards of public transparency and their potential adaptation to practices of dissemination of environmental information. Moreover, we will draw a new framework (Chart 2), specifically regarding Principle 10, to explain the main topics of this document directly concerning the laws of access to information - which, thus, can be used in the case study of the Cetesb portal. A theoretical discussion

will follow on the main structural characteristics of the portal, the public documents made available, and the strategies for disseminating information and encouraging popular participation used by Cetesb (drawing a comparative parallel, whenever necessary, with other sites with similar objectives), particularly on public data related to contaminated areas. Finally,

we will show a brief and summarized presentation of the articulation between agents involved in coping with environmental problems and its preservation, concluding this study by systematizing information in a chart (Chart 3) assessing the level of adherence Cetesb shows to transparency principles.

CHART 1 - COMPARISON BETWEEN DOCUMENTS AND LEGAL FRAMEWORKS ON TRANSPARENCY

YEAR	DOCUMENT	FEATURES RELATED TO TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION
1981	Federal Law 6938/1981 (National Environmental Policy)	It generically provides for the dissemination of environmental data and information (without mentioning deadlines and specificities). It mentions the formation of public awareness about preservation (environmental education). It depended on regulations.
1988	Federal Constitution	Provides for access to public information and the principles of advertising and documentary management - without detailing deadlines (lacked regulation)
1992	Principle 10 of the Rio Declaration on the Environment and Development (P10)	Called the participation principle, it advocates the dissemination of public information specifically on environmental issues. It mentions neither requirements nor deadlines. Therefore, it requires regulation. On this subject, see Chart 2
2000	Complementary Law 101/2000 (Fiscal Responsibility Law)	It provides for the transparency of tax management, grouping obligations such as using computerized systems and disclosing revenues and expenditures. It also cites encouraging popular participation and holding public hearings specifically on issues related to budget planning.
2003	Federal Law 10650/2003	It clearly cites the obligation to guarantee access to public documents on the environment and defines criteria for it, such as a 30-day period for granting the requested information (passive transparency). It also provides for the dissemination of information in the Diário Oficial da União - including reports on air and water quality (active transparency).
2009	Complementary Law 131/2009 (Transparency Law)	It alters LC 101 devices, including the mandatory provision of real-time information by online portals (active transparency).
2011:	Federal Law 12527/2011 (Freedom of Information Act)	It regulated the 1988 Federal Constitution, establishing criteria for active and passive transparency - including a 20-day period for granting responses to the submitted requests for information, extendable for another ten under express justification.
2017	Federal Law 13460/2017 (Law on the public services user's participation, protection, and rights defense)	It establishes mechanisms to encourage popular participation in public administration, including providing for the creation of ombudsman boards and the establishment of minimum standards of quality in care.

CHART 2 - MAIN TOPICS OF P10 AND PUBLIC TRANSPARENCY LAWS

EXCERPT FROM P10	CHARACTERISTIC	APPLICABLE LEGISLATION
Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens at the relevant level.	Social control Active participation	1988 Federal Constitution. Federal Laws 12527/11 and 13460/17 Complementary Laws 101/2000 and 131/2009
At the national level, each individual shall have appropriate access to the information held by public authorities concerning the environment, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes.	Active transparency Passive transparency Social control Active participation	Federal Law 12527/11
States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available.	Social control Popular Participation Active transparency Passive transparency	1988 Federal Constitution. Federal Laws 12527/11 and 13460/17 Complementary Laws 101/2000 and 131/2009

1. Information dissemination on contaminated areas and the incentive to popular participation on the Cetesb website

The portal of the Environmental Agency of the State of São Paulo (Cetesb) can be accessed at <https://cetesb.sp.gov.br/> - also available on the official website of the Government of the State of São Paulo (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/>) via the “Companies” tab in the lower corner of the site, an area of little prominence. It is, claims the State²³, an “environmental agency responsible for developing actions to control, license, supervise, and monitor potentially polluting activities,” conducting activities aimed at promoting, protecting, and recovering air, water, and soil quality. In this study, we will initially analyze the information specifically related to contaminated areas made available by active transparency (i.e., without the need for prior requests from interested parties) on the Cetesb official portal. Such information is available in a prominent menu called “CONTAMINATED AREAS,” which is located on the right upper corner of the Cetesb portal home page. In this link, we find the “Documentation,” “Legislation,” “Technical opinion,” “Critical contaminated areas,” “List of contaminated areas,” “Convocations,” and “State Fund for the Prevention and Remediation of Contaminated Areas - FEPRAC” submenus.

The main focus of research analysis will be the “List of contaminated areas” submenu. However, for contextualization, we will summarize the other available submenus. In “Documentation,” we find Cetesb technical documents, such as instructions and manuals aimed at professionals working in contaminated area management. In “Legislation,” there is a link to Federal Law 13577/2009 which provides guidelines for protecting soil quality and managing contaminated areas, as well as decrees and resolutions on the subject. The “Technical Opinion” tab shows information and form templates aimed at those interested in obtaining technical opinions from the company on the stages of management of contaminated areas, etc. The submenu “Critical contaminated areas” was inoperative, reading “the content of this page is in update” between 19 and 23 July 2021, during which this research was held. The “Convocations” menu brings information directed to enterprises which have been called to carry out preliminary evaluations and confirmatory investigations, and the FEPRAC, created in 2009.

The submenu “List of contaminated areas” consists of a link that should provide information legible for the lay public unfamiliar with technical terms. We also noted that the inoperability of the “Critical contaminated areas” link (which would potentially complement the information of the menu now analyzed) denotes a serious error since the disclosure of data via active transparency, in clear and accessible

23 <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cetesb/>.

formats, is a pre-requisite established in Federal Law 12527/11, and that, if applied, could guarantee part of the effective compliance with Principle 10. Thus, we highlight that the non-availability of information on critically contaminated areas on Cetesb website prevents citizens using public services from having access to such data - not least because the mentioned page fails to even show information about channels from which such information could be requested. To access passive transparency websites, internet users need to go back to Cetesb home page site and scroll to the footer of the portal: an unprivileged area since it is difficult to locate. This is the only way in which the links to contact channels can be found. We will detail this later.

Right at the top of the page, in the “List of contaminated areas” submenu, there is a link called “Explanatory text - 2020”, which directs users to an OCR (Optical Character Recognition tool) pdf file²⁴ - i.e., a more accessible file format which allows use in screen readers, for example - showing data that is potentially editable and searchable²⁵. In this study, we found that all pdfs available on Cetesb portal are in this final format²⁶, thus meeting principles of public transparency. However, we also verified that the explanatory text analyzed herein actually includes a summary of the information collected by the company in 2020 about contaminated and rehabilitated areas in the State of São Paulo. This 12-page long archive even lacks an index, making it difficult for internet citizens to find information since, due to the size of its content, a more accessible format would be essential, such as subdivision into sublinks, for example. Still, we find five graphs and two tables inserted in the middle of the text which can simplify the dissemination of raw data - which, in a first analysis, are complex to the lay public.

But the mere use of OCR pdfs and the insertion of charts and tables fails to fully meet the precepts of transparency laws, especially the Freedom of Information Act. In article 8, item VI, § 3, Law 12527/2011 establishes that websites must “I - contain a content search tool that allows access to information in an objective, transparent, clear, and easily understandable language”; and “II - enable the recording of reports in various electronic formats, including in open and non-proprietary formats, such as spreadsheets, and text to facilitate information

analysis”. In this study, we found that the research form of the Cetesb website has a single field of research for the entire portal, forbidding internet users to perform, for example, an exclusive search in a given area of the site or connecting other variables (multi-field searches), which would facilitate finding the required information since, in many cases, inserting a term in the research field retrieves tens, hundreds, and even thousands of results, making it difficult to locate the sought data. Additionally, it is impossible to record reports in open formats (such as spreadsheets and text files), directly violating the legislation.

At the top of the page, the Explanatory Text describes the technical terms used for classifying the registered areas. Including this information in this file alone forces internet users to keep at least two files open on their screens: one with the searched document and another with the explanatory text to be consulted in parallel to solve any doubts. Including such explanations in the available documents themselves would ensure greater transparency and ease of understanding, avoiding rework. One example is the second document available on this page, called “Areas in process of remediation.” The file has 1463 pages, which, by itself, already hinders users’ searches. Moreover, the inclusion of technical terms without explanation hinders data analysis and interpretation.

Also, regarding the file formats to be made available, the FOIA establishes, in § 3 of Article 8, that websites must “III - enable automated access by external systems in open, structured, and machine-readable formats” and “IV - disseminate in detail the formats used for structuring information” (BRASIL, 2011). This paradigm, called “open data,” “allows citizens to obtain information about government actions, enabling their active contribution in the decision-making process and improving the functioning of the State” (SILVA et. al, 2014). As defined by the Open Knowledge Foundation, “Open data is data that can be freely used, shared and built-on by anyone, anywhere, for any purpose.” (OKF; BRAZIL, apud SILVA et. al, 2014). By disclosing information only in a pdf format without guaranteeing download in other accessible formats and showing the technical data on the structuring of the information provided, the Cetesb portal hinders the availability, access,

24 <https://cta.ifrs.edu.br/ferramentas-ocr-entenda-o-que-sao-como-funcionam-e-qual-sua-relacao-com-a-acessibilidade>.

25 The Cetesb portal also provides other accessibility tools, such as expanding font sizes and changing the site background.

26 We found that the items disclosed between 2002 and 2010 were released in the system from a file compacting software - requiring internet users to have such a system installed on their computers to finally be able to open such public documents in their original PDF OCR format. This fact denotes, in itself, an infringement of the principles of public transparency as it consists of a difficulty for the end user.

reuse, and redistribution of data, and universal participation²⁷, precluding interoperability.

Opening bases with the characteristics described above is relevant because it allows for interoperability, i.e., the collaborative work of different databases by different actors of society. Constructing increasingly better systems and solutions, whether developed in governmental, private, academic or civil society spheres depends on database interoperability.

Clarity about the definition of “open data” also ensures that two or more databases from different sources can be combined without major technical obstacles. It avoids, among other things, the government being a large warehouse of “closed” databases, i.e., serving only for human search, useless for application in larger and complex systems capable of providing solutions, visualizations, services or value for any citizen or group of society. (SÃO PAULO; REUNO UNIDO, 2015, pag. 11)

Also in its Article 8, Law 12527/2011 establishes that public agency websites must “V - ensure the authenticity and integrity of the information available for access”. The standard defines authenticity as the “quality of information that has been produced, expedited, received or modified by a particular individual, equipment or system” and integrity as the “quality of unmodified information, including as to origin, transit, and destination” (BRASIL, 2011, Art. 4). Thus, we find that the Cetesb portal meets this principle, considering that the data provided follow a certain standardization and information structure, showing no evidence of undue manipulation. Moreover, the portal and all its subpages use the SSL (Secure Sockets Layer) protocol, featuring a set of extra security mechanisms, such as encryption and others, which ensures the authenticity of electronic transactions and thus, more security for organizations, according to Rocha, Pedroso, and Soares Junior (2003). To further expand the guarantee of authenticity and data integrity, it would be advisable to use digital certification via public and private keys.

Regarding how up to date the information provided is, we especially use as a reference Article 8, item VI, of the Freedom of Information Act which states that public agencies must “keep updated the

information available for access”. This article can also be complemented by the Transparency Law (Complementary Law 101/2009), which established the obligation to make information available in real time in electronic access means (BRASIL, 2009). According to Decree No. 10,540/2020, the expression “real time” means that the information must be available until the first business day following the accounting record in the adopted system²⁸, an interpretation that, by analogy and extension, also applies to other public documents that can be disclosed according to the precepts of Federal Law 12527/2011. We found that the information on the Cetesb website is annually disclosed since its files and spreadsheets relate to data consolidated in the previous year. Thus, the most recent information is from December 2020, contemplating the periodicity so far put into practice but lacking the adjustments aiming at meeting the concept of real time (first subsequent business day).

Information is disclosed from most recent to oldest (i.e., 2020 data is at the top of the screen, whereas 2002 data, the last of the historical series, is at the bottom close to the footer). We note, however, the lack of uniformity in the historical series: while in the last three years (2020, 2019, and 2018), the set of items available had 16 tables - including “areas in the process of remediation”, “areas rehabilitated for declared use”, “contaminated with confirmed risk”, “contaminated in the process of reuse”, “contaminated under investigation”, among others - data between 2012 and 2017 are composed of 12 items; 2011, eight; 2010, seven; 2009, nine; years for which only four, two or even one file are made available (as with 2002 and 2003). Moreover, the annual release of compiled data, taking place in December, was only so between 2010 and 2020. In the remaining years, this periodicity was different: between 2007 and 2009, data date from November; in 2005 and 2006, data were released in two months: May and November; in 2004, in November; in 2003, in October; and in 2002, in May. These discrepancies violate the laws of transparency, as MOURA (2016) points out:

We note that the importance of efficient monitoring and evaluation systems is perceived for an effective planning, coordination, and evaluation of the proposed goals. There are still difficulties in measuring advances

27 “Availability and access” (data fully disclosed in accessible formats), “reuse and redistribution” (ensuring the mixing of these data with other bases) and “universal participation” (any person should be able to use the data) are taken by the State Government (SÃO PAULO; REUNO UNIDO, 2015) as essential for a data set to be considered open.

28 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm#art19

and setbacks due to the lack of structured evaluation mechanisms with reliable indicators and perennial methodologies which allow the formation of historical series in the agencies responsible for environmental policies. This difficulty, which is not exclusive to the environmental theme, makes the environmental policy performance framework unclear both for managers and external evaluators. Without these accountability and transparency mechanisms, defaulters cannot be held responsible for conducting policies or making decisions effectively. (MOURA, 2016, p. 36)

Federal Law 12527/2011 ensures the mandatory disclosure of information in active transparency. Article 8 states that “It is the duty of public agencies and entities to promote, regardless of requirements, disclosure in a place of easy access, within the scope of their competencies, of information of collective or general interest produced or in custody by them”. At the same time, item II of Article 3 provides that the “disclosure of information of public interest, regardless of requests” is one of the guidelines to be adopted by the Public Power, aiming to ensure the fundamental right of access to information. Passive transparency - guaranteeing channels for formalizing requests for information - is also expressly mentioned in the standard, which provides, in its article 8, item VII, that bodies must “indicate the location and instructions that allow the interested party to communicate, electronically or by telephone, with the body or entity that owns the site”; and its article 11, which allows for 20 days to respond to requests for information to which is impossible to grant immediate access. Such topics, listed in the Freedom of Information Act, can ensure the effectiveness of Principle 10, if fully implemented.

[Active] transparency proves to be the simplest way to access information so as to prevent stakeholders from having to request individually and on a case-by-case basis the information of interest. Initiatives such as the Transparency Portal of the Federal Government, as well as the improvement of information available on the websites of environmental agencies on the Internet, are moving in this direction. (MOURA, 2016, p. 135)

Considering the principle of participation and access, Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development cites, in several of its passages, the importance of ensuring access to public environmental information. The text expressly states that “each individual shall have appropriate access

to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities.” It also provides that data should be made “available to all.”

After experiencing undemocratic regimes for more than 20 years, the restoration of democracy in many Latin American countries enabled civil society to try and appropriate new participation spaces. Subsequently, there was also a strong change in the socioeconomic structures of these countries, influenced by economy globalization. The Rio-92 Declaration expresses the need for social participation in Principle 10, also called the Principle of Access. People’s access to information is a duty of the State, as is the opportunity to participate in decision-making processes. Access to information comprises judicial and administrative procedures, including the measures taken to compensate for possible damages. (CUNHA et. al, 2013, pag. 70)

On passive transparency, Law 12527/2011 highlights, in article 9, that access to public information will be ensured by the creation of Citizens Information Service (designed to meet access requests, inform the processing of documents, and ensure the respective protocol of requests, including virtually). It also provides for the “holding of public hearings or consultations, [the] incentive to popular participation or other forms of dissemination,” as strategies of social control. Moreover, Complementary Law 101/2000 states, in its chapter called “Transparency, Control, and Supervision”, that “transparency will be ensured by encouraging popular participation and holding public hearings during the processes of preparation and discussion of plans, law of budget guidelines and budgets” (which extends, by analogy, to other public documents). According to Cunha et. (2013, p. 71), the 1988 Constitution also provided for “social participation in the health sector”; and Resolution 1/1986 of the National Council for the Environment “had already anticipated social participation by public hearings to discuss the texts of the Environmental Impact Reports”.

In this case study of the Cetesb portal, we found that the link studied (the menu “Contaminated Areas”) fails to show, in a place of evidence, mechanisms to encourage the participation of society, the lay public. The site shows only in its footer (in the lower corner of the page, difficult to locate) links to the pages of the Ombudsman’s Office and the Citizens Information Service - pages of the Government of the State of

São Paulo which fail to constitute a specific channel for the exclusive reception of demands related to the environment. On the Cetesb home page, in addition to links to the Ombudsman's Office and SIC (arranged in the lower area of the page and with little prominence, as previously reported), we find the menu "SERVICE CHANNELS" highlighted in the upper right area. It contemplates several items to incentivize popular participation, such as "Scheduling an academic visit," complaint channels (including specific ones, such as environmental and black smoke), addresses of state agencies and "how to get there" (Google Maps), as well as Contact Us forms (including the SIGOR - Online Solid Waste Management System), and so on.

On the Cetesb main page, we also found a link in its "Highlights" tab, in compliance with item VI, § 1 of Article 8 of the Freedom of Information Act, which requires agencies to make such disclosure. The link to the channel dedicated to receiving "Black Smoke Complaints" (exclusively intended to receive reports of diesel-powered vehicles) is reproduced in this space. Also on the home page, we found the dissemination of monitoring services, showing results for the quality of beaches, rivers and dams, air and soil; Cetesb Higher School (including a link to information on graduate programs and training courses, e.g., including "investigation techniques of contaminated areas" and "prevention and control of soil and groundwater pollution", both of which collect fees directed to professionals in the area). The information on "Courses and Training," also reproduced in the "Agenda" menu, at the top of the main page, highlights that the Cetesb School was created in 2013, "aiming at strengthening professional performance in the environment" - i.e., such activities are not intended for the lay public and society in general.

Regarding training on environmental issues (and, in this sense, encouraging popular participation), it is noteworthy that the Cetesb website publishes a link to "Publications," including a "Library" that provides integral works with open electronic access, and a research field, facilitating its location by users. Likewise with the Secretariat for the Environment of the State of São Paulo, which has an Environmental Education Coordination - contemplating areas such as "Social Participation" and the "Environmental Education Portal;" spaces that widely disseminate educational materials, including for the lay public, which are undisclosed in any area of the Cetesb portal, thus reducing knowledge possibilities for society. Our research also failed to locate, in any

area or subarea of the Cetesb website, specific links related to the holding of hearings or public consultations - mechanisms expressly mentioned in Law 12527/2011 - which the company fails to serve. Search for these terms in the field of consultation showed only old results. The last public search involved the steel sector and had its data consolidated in March 2020.

The emphasis in the public sphere is very often placed on a single information flow guidance - from officials to citizens - without being provided with feedback channels and no possibility for negotiation. Under these conditions, people have little opportunity to influence the program supposedly designed for their benefit. (ROSSI, 2009, p. 5)

2. The articulation between agents in disseminating information and preserving the environment

The "Explanatory Text", at the beginning of Cetesb "Contaminated Areas" page, concludes that fuel stations stand out in the list of contaminated areas by type of activity, "with 4,523 records (70% of the total), followed by industrial activities with 1,294 (20%); commercial activities with 352 (6%); facilities for waste disposal and accident cases with 208 (3%); and unknown sources of contamination with 57 (1%) (CETESB, 2020, p. 11). The text also states that the "main groups of contaminants found in the registered areas reflect the influence of fuel resale activity, especially aromatic solvents (basically represented by benzene, toluene, ethylbenzene, and xylenes), automotive fuels, polycyclic aromatic hydrocarbons (PAHs), and TPH" (CETESB, 2020, p. 9). By reading the document and analyzing its graphs and tables, we can also conclude that the regions most affected by contamination-generating activities are those comprising Greater São Paulo (the Water Resource Management Unit - UGRHI 6) and the inner state, including the metropolitan area of Campinas (UGRHI 5).

In its summary report, Cetesb states that 51% of the registered areas have been rehabilitated or are under monitoring for closure, thus suitable for "declared use" and no longer classified as contaminated areas. It mentions the activities of the Environmental Board for the Management of Contaminated Areas, and states that "the figures shown in this text demonstrate the efficiency and effectiveness of Cetesb as a management body, and the results obtained come from the actions carried out by the Cetesb technical

staff to develop preventive and corrective actions” (CETESB, 2020, p. 12). It also points out some legal frameworks related to the subject, such as State Law 13577/2009, which outlined the guidelines and procedures for managing contaminated areas; and Decree 59263/2013, which established the mandatory “continuous updating” of the Registry of Contaminated and Rehabilitated Areas - including establishing actions to identify and rehabilitate these areas, and “initiatives to revitalize deactivated or abandoned industrial and commercial regions”. The agency concludes the text by emphasizing the importance of multisectoral action among several agents to solve environmental problems, as follows:

The equation of the issue related to contaminated areas will take place as a result of the mobilization of various society sectors, resting with CETESB the management of the process with the effective participation of state and municipal agencies responsible for health, water resources, and urban planning. As a result of this mobilization and proper management, current problems can be solved or even transformed into actions to encourage economic development and job creation. The success of a contaminated area management program, which already shows very positive results, depends on the engagement of companies that have potential for contamination, investors, financial agents, construction companies, environmental consulting companies, universities, public authorities at all levels (legislative, executive,

and judiciary), and the general population. (CETESB, 2020, p. 12).

It is important to consider that Cetesb activities show limitations and deficiencies. According to Carmo and Hogan (2006), in a study on environmental issues in the Metropolitan Region of Campinas (SP), its incursions have increased over the years and “are important to identify contaminated areas,” “but what has been done in terms of remediation of these areas is still very little,” the researchers point out (2006, p. 603), highlighting that social groups in better socioeconomic conditions can mobilize diverse assets, such as technical, political, and financial ones, thus reducing vulnerability to soil contamination, as is the case, for example, of the region known as Mansões Santo Antônio in Campinas. Thus, the frequent dialogue between various agents - such as supervisory bodies, including Cetesb, the business environment, organized civil society and third sector entities - can contribute to solve environmental problems, such as contaminated areas, and that the broad dissemination of public environmental information influences and enhances such dialogue and social control, as presupposed by Principle 10.

Conclusions

To support our final considerations and the presentation of results, Chart 3 summarizes the main aspects related to access to environmental information listed in this study, signaling whether Cetesb met them.

CHART 3 – THE CETESB PORTAL FROM THE PERSPECTIVE OF PRINCIPLE 10 OF THE RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (P10) AND THE FREEDOM OF INFORMATION ACT (LAI)

TOPIC	LAI ITEM	CETESB STATUS
Active transparency	1. “disclosure of information of public interest, regardless of requests” (item II of art. 3)	Partially met
	2. “dissemination of answers to the most frequently asked questions by society” (item VI of art. 8).	Met
	3. Website should “contain content search tool that allows access to information in an objective, transparent, clear, easily understandable language” (item I, § 3, art. 8).	Partially met
	4. Website should “enable the recording of reports in various electronic formats, including open and non-proprietary, such as spreadsheets and text to facilitate information analysis” (item II, § 3, of art. 8).	Unmet
	5. Website shall “enable automated access by external systems in open, structured, and machine-readable formats” (item III, § 3, of art. 8).	Unmet
	6. Website must “disclose in detail the formats used for structuring the information” (item IV, § 3, of art. 8).	Unmet
	7. Website shall “ensure the authenticity and integrity of the information available for access” (item V, § 3, art. 8).	Met
	8. Website shall “manter atualizadas as informações disponíveis para acesso” (item V, § 3, art. 8).	Partially met
	9. Website shall “take the necessary measures to ensure the accessibility of content for persons with disabilities” (item VIII, § 3, of art. 8).	Met
Passive transparency	10. Website must “indicate place and instructions that allow the interested party to communicate, electronically or by telephone, with the body or entity that owns the site” (item VII, § 3, art. 8).	Met
	11. The body shall ensure the “creation of information service to the citizen in the organs and entities of the public authorities” (item I of art. 9).	Met
Social Control and Popular Participation	12. “development of social control of public administration” (item V of art. 3)	Partially met
	“II – holding of hearings or public consultations, encouraging popular participation or other forms of disclosure” (item II of art. 9)	Unmet

From the information gathered above, we conclude that the Cetesb portal fails to fully meet Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development since, of the 13 topics in the Freedom of Information Act directly associated with the theme. Overall, five (40%) were fully met; four (30%), partially; and four (30%), unmet. The worst results were recorded in “Social Control and Popular Participation,” in which, of the two items analyzed, one (50%) was unmet and the other (50%) only partially. Thus, the State fails to fully meet any topic on this theme. Regarding “Active transparency,” in

which, of the nine items consulted, only three were fully attended - representing 33% of total adherence to the theme (percentage identical to “unmet” and “partially met” items). On the other hand, the best results were verified in passive transparency (with 100% of the items met) - a practice that can even guarantee the incentive to own social control and participation by the company, provided that it is tied, for example, to the holding of hearings and public consultations; training and courses for the lay public on environmental education; and the creation of effective channels of active transparency.

References

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CARMO, Roberto Luiz; HOGAN, Daniel Joseph. *Questões Ambientais e Riscos na região metropolitana de Campinas*. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. Org. *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2006. p. 581-604. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_21_pgs_581_604.pdf>. Acesso em 20 jul 2021.

CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). *Relatório de Áreas Contaminadas e Reabilitadas no Estado de São Paulo*. 2020. Disponível em <<https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/wp-content/uploads/sites/17/2021/03/TEXTO-EXPLICATIVO-2020.pdf>>. Acesso em: 11 jul 2021.

CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21. Capítulo 40 (Informação para a tomada de decisões)*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em 8 jul 2021.

CUNHA, Guilherme Farias; PINTO, Catia Regina Carvalho; MARTINS, Sergio Roberto; CASTILHOS, Armando Borges de Castilhos. *Princípio da precaução no Brasil após a Rio-92: impacto ambiental e saúde humana*. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVI, n. 3, p. 65-82, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/GWcKZ45869ZvpvRKHP65xgv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 jul 2021.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Princípios*. Rio de Janeiro, Brasil, 3-4 de junho de 1992. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 1º jul 2021.

GIULIO, Gabriela Marques Di; GÜNTHER, Wanda Risso (Org.). *Inovação nas práticas e ações rumo à sustentabilidade*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2019.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOURA, Adriana M. M. *Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios*. In: MOURA, Adriana M. M. (Org). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 111-145. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192>. Acesso em 10 jul 2021.

MOURA, Adriana M. M. *Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil*. In: MOURA, Adriana M. M. (Org). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-44. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192>. Acesso em 10 jul 2021.

ROCHA, C.A., PEDROSO, E.T., SOARES JUNIOR, E. T. *O protocolo secure sockets layer (SSL)*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Computação. 2003. Disponível em <https://www.ic.unicamp.br/~rdahab/cursos/mp202/Welcom_files/trabalhos/SSL/texto/SSL_Texto.pdf>. Acesso em 21 jul 2021.

ROSSI, Alexandre . A Lei federal nº 10.650 de 2003 e a regulação da garantia da prestação de informações relativas ao ambiente no Brasil. In: VI Congresso de Meio Ambiente da Associação de Universidades Grupo de Montevideu ? AUGM, 2009, São Carlos. Anais de Eventos da UFSCar. São Carlos: UFSCar, 2009. v. 5. Disponível em <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-120.pdf>> . Acesso em: 15 jul 2021 .

SÃO PAULO; REINO UNIDO. *Guia de Dados Abertos*. 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Book-Web-Guia-de-Dados-Abertos.pdf>> . Acesso em: 9 jul 2021 .

Silva, C.F et. al. Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública. Revista TCU (set/dez 2004). Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/59>> . Acesso em 21 jul 2021 .

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

Acesso à informação sobre áreas contaminadas no Estado de São Paulo: uma análise sob a ótica do Princípio 10 da ECO-92 e de legislações de transparência

Rodrigo Galdino Ferreira²⁹

Resumo: A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) é a agência responsável pelo desenvolvimento de ações de controle, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades potencialmente poluidoras no Estado. Como tal, precisa seguir normas específicas, inclusive aquelas relacionadas à garantia do acesso às informações ambientais - preconizadas em legislações diversas, como na Lei Federal 12527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), e no Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (P10). A partir de revisão bibliográfica sobre a temática e de análise documental, esta pesquisa promoveu estudo de caso do portal da Cetesb, especialmente analisando as informações disponibilizadas no menu destinado à divulgação de dados sobre as áreas contaminadas. Concluiu-se, por meio de pesquisa quali-quantitativa e descritiva, que o referido site não atende plenamente ao Princípio 10, já que, dos 13 tópicos da LAI diretamente associados à temática, 5 (40%) foram atendidos integralmente, 4 (30%), parcialmente, e 4 (30%) não foram atendidos. Os pontos mais críticos dizem respeito ao não cumprimento de critérios de transparência ativa e à falta de mecanismos de incentivo à participação e ao controle social.

Palavras-chave: Transparência pública. Acesso à Informação. Controle social. Princípio 10 (P10) da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).

Objetivos e perguntas de pesquisa

O presente artigo tem como objetivo principal efetuar a análise do portal da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) sob a ótica do Princípio 10 (P10) da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (DECLARAÇÃO, 1922) e das demais normas brasileiras relacionadas à transparência pública, especialmente as leis federais 12527/2011 e 13460/2017, verificando, especificamente, como ocorre a divulgação de dados públicos sobre áreas contaminadas. Sempre que necessário, também será feita uma contextualização e apresentação de outros portais do Governo do Estado de São Paulo associados à temática ambiental. E, ainda, a apresentação dos marcos normativos sobre acesso à informação e transparência pública passíveis de utilização especificamente na área ambiental, disponíveis no Brasil - incluindo a elaboração de quadros que garantam a rápida visualização e comparação dos diversos aspectos elencados nestas normas, suas especificidades, validade no contexto atual, e relevância. Pretende-se, com isso, responder às seguintes perguntas

de pesquisas: 1^a) “A Cetesb divulga informações públicas sobre áreas contaminadas de acordo com os pressupostos do P10 e das demais normas de transparência?”, 2^a) “Os canais disponibilizados pela Cetesb incentivam a participação popular e o controle social desta temática?”.

Bases teóricas

De maneira geral, a garantia do acesso à informação pública foi efetivada, no Brasil, a partir de diversos marcos regulatórios, como a própria Constituição Federal de 1988 - que afirma, no inciso XXXIII do art. 5º, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”; no inciso II do § 3º do art. 37, que prevê “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”; e no princípio da publicidade, mencionado no artigo 37. Posteriormente, outras normas visaram à efetivação do princípio da

29 Mestrando em Planejamento e Análise de Políticas Públicas pela Universidade Estadual Paulista - Unesp (Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Franca), onde integra o Grupo de Pesquisas Laboratório de Análise de Políticas (LAP). Graduado em Comunicação Social/Jornalismo. Especialista em Comunicação Pública e em Ouvidoria Pública. Servidor público efetivo, foi presidente da Comissão de Análise e Avaliação de Informações, relacionada à transparência pública da Câmara de Monte Mor (SP), entre 2017 e 2019; e, entre 2019 e 2021, atuou como ouvidor do Poder Legislativo municipal. E-mail: rodrigo.galdino@unesp.br. Endereço: Rua José Bueno de Oliveira, 197/52, Jardim Vista Alegre, Monte Mor-SP, CEP 13193-190. Telefone: (19) 9 9373 3526.

transparência, como as Leis Complementares 101/2002 (conhecida “Lei de Responsabilidade Fiscal”, que ditou as regras para a divulgação ampla de informações orçamentárias e financeiras) e 131/2009 (a chamada “Lei da Transparência”, que, dentre outras medidas, fixou o critério do tempo real como requisito para a inserção de dados públicos em sistemas informatizados), e a Lei Federal 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação, a principal norma relacionada à temática e uma das principais do mundo³⁰).

Em vigência há quase dez anos, a Lei de Acesso à Informação brasileira estabelece os princípios basilares para a efetivação da transparência, como: a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; e o desenvolvimento do controle social da administração pública. Trata-se, portanto, de uma legislação que pode ampliar as possibilidades de acompanhamento da gestão pública por parte dos cidadãos. E, além disso, que se aplica a informações de temáticas diversas, já que estão subordinados a ela: os órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e até mesmo as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres (BRASIL, 2011).

Entretanto, antes mesmo da vigência da Lei de Acesso à Informação, houve a edição de uma lei federal brasileira que, em consonância com os princípios da publicidade e da transparência (já previstos na Constituição Federal de 1988 e noutras leis) e, ainda, em paralelo com discussões relacionadas à sustentabilidade ambiental e à importância da transparência de dados sobre essa temática (oriundas, especialmente, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro - Eco-92), previu o acesso público a informações ambientais, foco principal deste trabalho. A Lei Federal 10650, de 16 de abril de 2003, obriga os órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional, integrantes do Sistema Nacional do

Meio Ambiente (Sisnama), a garantirem o acesso do público a documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e, além disso, a fornecer informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico (BRASIL, 2003). Essa norma prevê que indivíduos poderão ter acesso a tais informações ambientais a partir de “requerimento escrito” - tratando, portanto, do que se convencionou chamar de garantia da transparência passiva.

Diferente da transparência passiva - que consiste na divulgação de informações a partir de solicitação do interessado - a transparência ativa obriga a divulgação de dados públicos em sistemas informatizados, independentemente de solicitação. Previsto expressamente na Lei de Acesso à Informação brasileira, de 2011, tal critério foi explicitado na própria Política Nacional do Meio Ambiente, que é de 1981 - precedendo, inclusive, à edição da Constituição Federal brasileira em vigência, chamada de Constituição Cidadã. Instituída pela Lei Federal 6938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente - posteriormente regulamentada, em alguns aspectos, pela Lei 10650/2003 - prevê em seu artigo 4º a “divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981) e, em seu artigo 9º, a divulgação anual, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do “Relatório de Qualidade do Meio Ambiente”. Cita, ainda, a obrigatoriedade de se garantir a “prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes” (Art. 9º, BRASIL, 1981).

Os marcos legais citados acima convergem, uns mais outros menos, com as discussões travadas na Eco 92, Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU), que debateu o conceito de desenvolvimento sustentável. Realizada no Rio de Janeiro, a chamada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) reuniu 179 países, que firmaram compromissos diversos - que vão desde o combate à pobreza, a proteção e promoção das condições da saúde humana, a proteção da atmosfera, o combate ao desflorestamento, a transferência de tecnologias sustentáveis, a proteção do abastecimento hídrico, o manejo ecologicamente saudável de substâncias químicas tóxicas, ações a favor da equidade de gênero, dentre outros. Entre os acordos assinados

no evento, encontram-se programas e princípios, alguns deles diretamente associados à necessidade de ampliação da transparência e do acesso à informação pública sobre o meio ambiente. Na chamada “Agenda 21” - programa de ação relacionado à temática que previu e estabeleceu um planejamento para a construção de sociedades mais sustentáveis, reunindo métodos diversos - encontra-se o Capítulo 40, intitulado “Informação para a Tomada de Decisões”, que prevê que:

No desenvolvimento sustentável, cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações e experiências e conhecimentos adequadamente apresentados. A necessidade de informação surge em todos os níveis, desde o de tomada de decisões superiores, nos planos nacional e internacional, ao comunitário e individual. As duas áreas de programas seguintes necessitam ser implementadas para assegurar que as decisões se baseiem cada vez mais em informação consistente: (a) Redução das diferenças em matéria de dados; (b) Melhoria da disponibilidade da informação. (CNUMAD, 1992)

O documento defende a necessidade de se reunir conjuntos de dados públicos que contenham informações sobre variáveis diversas, como socioeconômicas e de poluição, visando garantir a correta tomada de decisão pelos agentes envolvidos. Menciona, ainda, as diferenças verificadas quando se comparam os países “desenvolvidos” e “em desenvolvimento” e reforça a necessidade do desenvolvimento de indicadores de desenvolvimento sustentável. O Capítulo 40 da Agenda 21 (que leva esse nome exatamente por analisar os assuntos do meio ambiente com um olhar para o século XXI) também prevê a necessidade do aperfeiçoamento da coleta e utilização de dados, o aperfeiçoamento dos métodos de análise, o estabelecimento de uma estrutura ampla de informação e o fortalecimento da difusão desses dados. E conclui que, juntamente com a cooperação de organizações internacionais, todos os países precisam “estabelecer mecanismos de apoio para oferecer às comunidades locais e aos usuários de recursos a informação e os conhecimentos técnico-científicos de que necessitam para gerenciar seu meio ambiente e recursos de forma sustentável” - e, nesse sentido, garantir a aplicação dos conhecimentos tradicionais e indígenas, quando for o caso (CNUMAD, 1992).

Ainda na Eco 92, destaca-se que, dentre os princípios elencados na “Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento”, consta o Princípio 10 (P10), que trata do incentivo à participação popular nas questões ambientais, a partir da garantia do acesso à informação pública sobre a temática, incluindo aquelas sobre materiais e atividades que ofereçam algum tipo de risco às comunidades. Neste estudo, interpreta-se que tal Princípio diz respeito, diretamente, às estratégias de incentivo ao controle social da administração pública, que inclusive foram preconizadas posteriormente em diversas leis federais, como na Lei de Acesso à Informação e na Lei da Transparência. Associa-se, também, aos requisitos de transparência ativa e passiva, já que o P10 não menciona claramente se tal acesso aos dados ambientais seria garantido a partir de solicitação formal do interessado, ou proativamente. Nesse sentido, depreende-se que o texto prevê a utilização de mecanismos diversos, pelos cidadãos - seja de transparência ativa, com divulgação, sem solicitação, da informação; seja de transparência passiva, a partir do qual solicita-se o dado público - para a garantia do direito ao acesso à informação e a consequente participação da sociedade.

Cita-se, abaixo, a íntegra do Princípio 10, que reafirma a necessidade de se estabelecer uma parceria global, por meio da cooperação entre Estado e sociedade, sobre a temática:

Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes. (DECLARAÇÃO, 1992)

Metodologia

A partir da revisão de bibliografia e da análise documental dos principais marcos normativos relacionados à transparência pública e ao acesso à informação, nesse artigo se realizará um estudo de caso do site oficial da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), sob a ótica do Princípio 10 (P10) da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (DECLARAÇÃO, 1922) e das normas brasileiras relacionadas à transparência. Para isso, serão feitos: 1º) um quadro comparativo que explicita as principais características de cada norma citada, especificamente em seus aspectos relacionados à transparência pública, acesso à informação e incentivo do controle social e da participação popular; 2º) a partir do quadro comparativo, serão elencados, em tópicos objetivos, os principais aspectos do P10 utilizados para analisar o portal da Cetesb. Nesse sentido, será feita uma pesquisa descritiva - que, conforme Gil (1999), tem como principal objetivo a descrição das características de um determinado fenômeno ou de uma população e o estabelecimento de relações entre variáveis - e quali-quantitativa - já que neste estudo se analisará percentuais de dados e, inclusive, buscará seus significados tendo como base a percepção do fenômeno dentro do seu contexto (Triviños, 1987).

Resultados e discussões

Inicialmente, foi elaborado um quadro comparativo (Quadro 1) que apresentará um resumo das principais características das normas relacionadas à transparência pública e sua potencial adequação às práticas de disseminação de informações ambientais no contexto brasileiro. Paralelamente, será traçado um novo quadro (Quadro 2), especificamente sobre o Princípio 10, explicitando os principais tópicos deste documento que digam respeito, diretamente, às leis de acesso à informação - e que, nesse sentido, poderão ser utilizados no estudo de caso do portal da Cetesb. Posteriormente, será feita uma discussão teórica das principais características estruturais do portal, dos documentos públicos disponibilizados e das estratégias de divulgação de informações e de incentivo à participação popular utilizadas pela Cetesb (traçando paralelo comparativo, sempre que necessário, com outros sites que apresentem objetivo similar), especificamente sobre dados públicos relacionados às áreas contaminadas. Finalmente, será feita uma breve e resumida apresentação da articulação entre agentes no enfrentamento dos problemas ambientais e na preservação ambiental, concluindo-se com a sistematização das informações num quadro (Quadro 3) que apresente o nível de adesão da Cetesb aos princípios da transparência.

QUADRO 1 - COMPARATIVO ENTRE OS DOCUMENTOS E MARCOS LEGAIS SOBRE TRANSPARÊNCIA

ANO	DOCUMENTO	CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO
1981	Lei Federal 6938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente)	Prevê, de maneira genérica, a divulgação de dados e de informações ambientais (sem citar prazos e especificidades). Menciona a formação de uma consciência pública sobre preservação (educação ambiental). Dependia de regulamentações.
1988	Constituição Federal	Prevê o acesso a informações públicas e os princípios da publicidade e da gestão documental - sem detalhar prazos (carecia de regulamentação)
1992	Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (P10)	Denominado princípio da participação, defende a disseminação de informação pública especificamente sobre questões ambientais. Não menciona requisitos, nem prazos. Logo, requer regulamentação. Sobre esse assunto, vide Quadro 2
2000	Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Prevê a transparência da gestão fiscal, reunindo obrigatoriedades, como a utilização de sistemas informatizados e a divulgação de receitas e despesas. Cita, ainda, o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, especificamente sobre questões relacionadas ao planejamento orçamentário.

ANO	DOCUMENTO	CARACTERÍSTICAS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO
2003	Lei Federal 10650/2003	Cita claramente a obrigatoriedade da garantia do acesso a documentos públicos sobre o meio ambiente, e define critérios, inclusive o prazo de 30 dias para a concessão das informações solicitadas (transparência passiva). Também prevê a divulgação de informações no Diário Oficial - incluindo relatórios sobre a qualidade do ar e da água (transparência ativa).
2009	Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência)	Altera dispositivos da LC 101, incluindo a obrigatoriedade da disponibilização de informações em tempo real nos portais (transparência ativa).
2011	Lei Federal 12527/2011 (Lei de Acesso à Informação)	Regulamentou a Constituição Federal de 1988, estabelecendo critérios para transparência ativa e passiva - inclusive o prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais dez desde que com justificativa expressa, para a concessão de resposta aos pedidos de informação apresentados.
2017	Lei Federal 13460/2017 (Lei de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos)	Estabelece mecanismos de incentivo à participação popular na administração pública, inclusive prevendo a criação de ouvidorias e o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade no atendimento.

QUADRO 2 - PRINCIPAIS TÓPICOS DO PI0 E AS LEIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

TRECHO DO PI0	CARACTERÍSTICA	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL
O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis.	Controle Social Participação popular	Constituição Federal de 1988 Leis Federais 12527/11 e 13460/17 Leis Complementares 101/2000 e 131/2009
No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões.	Transparência ativa Transparência passiva Controle social Participação popular	Lei Federal 12527/11
Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.	Controle Social Participação Popular Transparência ativa Transparência passiva	Constituição Federal de 1988 Leis Federais 12527/11 e 13460/17 Leis Complementares 101/2000 e 131/2009

1. A divulgação de informações sobre áreas contaminadas e o incentivo à participação popular no site da Cetesb

O portal da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) pode ser acessado através do link <https://cetesb.sp.gov.br/>, que também está disponível no site oficial do Governo do Estado de São Paulo (<https://www.saopaulo.sp.gov.br/>), na aba “Empresas”, no canto inferior do sítio, em área de pouco destaque. Trata-se, afirma o Estado³¹, de uma “agência ambiental paulista responsável pelo desenvolvimento de ações de controle, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades potencialmente poluidoras”, e que

realiza atividades visando à promoção, proteção e recuperação da qualidade do ar, das águas e do solo. Neste estudo, serão analisadas inicialmente as informações disponibilizadas em transparência ativa (ou seja, sem a necessidade de solicitação prévia do interessado) no portal oficial da Cetesb, especificamente relacionadas às áreas contaminadas. Tais informações estão disponíveis em menu de destaque denominado “ÁREAS CONTAMINADAS”, que está localizado na página principal do site da Cetesb, no canto superior, bem ao centro da página. A partir do acesso a esse link, têm-se os submenus “Documentação”, “Legislação”, “Parecer técnico”, “Áreas contaminadas críticas”, “Relação de áreas contaminadas”, “Convocações”, e “FEPRAC”.

31 <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cetesb/>

O principal foco de análise da pesquisa será o submenu “Relação de áreas contaminadas”. Entretanto, para fins de contextualização, apresentase o resumo dos demais submenus disponíveis. Em “Documentação”, verificam-se documentos técnicos da própria Cetesb, como instruções e manuais direcionados aos profissionais que atuam no gerenciamento de áreas contaminadas. Em “Legislação”, há link para a Lei Federal 13577/2009, que traz diretrizes para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, além de decretos e resoluções sobre a temática. A guia “Parecer Técnico” apresenta informações e modelos de formulários direcionados aos interessados em obter manifestação técnica da empresa sobre as etapas do gerenciamento de áreas contaminadas, etc. O submenu “Áreas contaminadas críticas” estava inoperante, com os dizeres “o conteúdo desta página encontra-se em atualização”, entre os dias 19 e 23 de julho de 2021, data em que a consulta foi realizada. O menu “Convocações” traz informações direcionadas a empreendimentos que foram convocados a realizar etapas de avaliação preliminar e investigação confirmatória. E o link “FEBRAC” traz informações sobre o Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas, criado em 2009.

O submenu “Relação de áreas contaminadas” consiste no link que deveria disponibilizar informações passíveis de entendimento pelo público leigo, não familiarizado com termos técnicos. Registra-se, além disso, que a inoperância do link “Áreas contaminadas críticas” (que, potencialmente, faria paralelo com este menu agora analisado, complementando suas informações) denota um erro grave - já que a divulgação de dados em transparência ativa, de maneira clara e em formatos acessíveis, é um pré-requisito estabelecido na Lei Federal 12527/11, e que, se aplicado, poderia garantir parte do efetivo atendimento ao Princípio 10. Nesse sentido, pontua-se que a não disponibilização das informações sobre as áreas contaminadas críticas, no site da Cetesb, impede que os cidadãos usuários dos serviços públicos tenham acesso a tais dados - inclusive porque a página citada sequer apresenta informações sobre canais a partir dos quais poderiam ser solicitadas tais informações. Para acessar os sites de transparência passiva, o internauta precisa retroceder à página

principal do site da Cetesb e rolar o mouse até o rodapé do portal: área pouco privilegiada, já que é de difícil localização. Somente assim encontram-se os links para canais de contato, que detalharemos posteriormente.

Logo no topo da página, no submenu “Relação de áreas contaminadas”, há um link denominado “Texto explicativo - 2020”, que direciona para um arquivo em formato pdf OCR³² (ferramenta de Reconhecimento Óptico de Caracteres) - ou seja, trata-se de um tipo de arquivo mais acessível, que possibilita a utilização em leitores de tela, por exemplo, apresentando dados que são potencialmente editáveis e pesquisáveis³³. Neste estudo, constatamos que todos os pdfs disponibilizados no portal da Cetesb estão neste formato final³⁴, que atende aos princípios da transparência pública. Entretanto, também verificamos que o texto explicativo, ora analisado, contempla, na verdade, um resumo das informações coletadas pela empresa no ano de 2020, sobre áreas contaminadas e reabilitadas no Estado de São Paulo. O arquivo tem 12 páginas e não apresenta sequer um índice, o que dificulta a localização das informações por parte dos cidadãos internautas: já que, pela extensão do conteúdo, seria imprescindível a sua disponibilização em formato mais acessível, como a subdivisão em sublinks, por exemplo. Percebe-se, ainda assim, a existência de cinco gráficos e duas tabelas, inseridas no meio do texto, que podem simplificar a divulgação dos dados brutos - que, numa primeira análise, são complexos ao público leigo.

Mas a mera utilização de pdfs OCR e a inserção de gráficos e tabelas não atende por completo aos preceitos das leis de transparência, especialmente a Lei de Acesso à Informação. Em seu artigo 8º, inciso VI, § 3º, a Lei 12527/2011 estabelece que os sites deverão: “I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”; e “II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações”. Nesse estudo, constatamos que o formulário de pesquisas do site da Cetesb possui um único campo de pesquisa para todo o portal, não permitindo ao internauta realizar, por exemplo: uma pesquisa exclusiva, numa área determinada do

32 <https://cta.ifrs.edu.br/ferramentas-ocr-entenda-o-que-sao-como-funcionam-e-qual-sua-relacao-com-a-acessibilidade>

33 O portal da Cetesb também disponibiliza outras ferramentas de acessibilidade, como a ampliação do tamanho da fonte e a alteração do fundo do site.

34 Verificou-se que os itens divulgados entre os anos de 2002 e 2010 foram lançados no sistema a partir de um software compactador de arquivos - o que exige que o internauta possua tal sistema instalado em seu computador, para finalmente conseguir abrir tais documentos públicos, em seu formato original PDF OCR. Esse fato, em si, denota infração aos princípios da transparência pública, por consistir num dificultador ao usuário final.

site, nem mesmo o atrelamento a outras variáveis (pesquisas multicampos) que facilitariam a localização da informação requerida - já que, em muitos casos, a inserção de um termo, na pesquisa, retoma dezenas, centenas e até milhares de resultados, dificultando a localização do dado procurado. Além disso, não é possível efetuar a gravação dos relatórios em formatos abertos (como planilhas e arquivos de texto), o que infringe diretamente a legislação.

No início da página, o Texto Explicativo apresenta a descrição dos termos técnicos utilizados para a classificação das áreas cadastradas. A inclusão destas informações apenas neste arquivo faz com que o internauta tenha que manter pelo menos dois arquivos abertos em sua tela: um com o documento pesquisado e outro com o texto explicativo, para sanar eventuais dúvidas, consultando-os paralelamente. Caso tais explicações estivessem contidas nos próprios documentos disponibilizados, garantiria-se maior transparência e facilidade no entendimento, evitando-se retrabalhos. Um exemplo é o segundo documento disponibilizado nesta página, denominado “Áreas em processo de remediação”. O arquivo possui 1463 páginas, o que, por si só, já dificulta a pesquisa por parte do usuário internauta. Além disso, a inclusão de termos técnicos, sem explicação, dificulta a análise e interpretação dos dados. Uma alternativa para este e outros arquivos pdfs do site, que possuem ampla quantidade de páginas e de informações, seria a disponibilização dos dados em formato acessível, com múltiplos campos de pesquisa - o que facilitaria a visualização dos mesmos, já que, na forma atualmente disponibilizada, a pesquisa precisa ser feita de maneira manual, rolando-se as páginas, por exemplo.

Ainda com relação ao formato dos arquivos a serem disponibilizados, a Lei de Acesso à Informação estabelece, no § 3º do artigo 8º, que os sites devem: “III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina”; e “IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação” (BRASIL, 2011). Trata-se do paradigma denominado “dados abertos”, que “permite ao cidadão obter informações sobre as ações do governo, tornando possível sua contribuição ativa no processo de decisão e melhoria do funcionamento do Estado” (SILVA et. al, 2014). Conforme definição da Open Knowledge Foundation, os “dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente

usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença” (Tradução Livre) (OKF; BRASIL, apud SILVA et. al, 2014). Ao divulgar as informações apenas em formato pdf, sem garantir o download em outros formatos acessíveis e sem apresentar dados técnicos sobre a estruturação da informação disponibilizada, o portal da Cetesb dificulta a disponibilidade e acesso, a reutilização e redistribuição dos dados e a participação universal³⁵; inviabilizando a interoperabilidade.

A abertura de bases com as características descritas acima é relevante pois dá condições para a interoperabilidade, ou seja, o trabalho em conjunto de diferentes bases de dados, por diferentes atores da sociedade. A construção de sistemas e soluções cada vez melhores, sejam aquelas desenvolvidas na esfera governamental, na privada, na acadêmica ou na sociedade civil, dependem da interoperabilidade das bases de dados.

A clareza sobre a definição de “dados abertos” também garante que duas ou mais bases de dados vindas de fontes diferentes possam ser combinadas sem grandes empecilhos técnicos. Evita, dentre outras coisas, que o governo seja um grande armazém de bases de dados “fechadas”, ou seja, que não servem senão para a consulta humana, inúteis para aplicação em sistemas maiores e complexos, capazes de proporcionar soluções, visualizações, serviços ou valor para qualquer cidadão ou grupo da sociedade. (SÃO PAULO; REUNO UNIDO, 2015, pág. 11)

Ainda no artigo 8º, a Lei 12527/2011 estabelece que os sites dos órgãos públicos devem: “V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso”. A norma define como autenticidade a “qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema” e por integridade a “qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino” (BRASIL, 2011, Art. 4º). Nesse sentido, interpretamos que o portal da Cetesb atende a esse princípio, tendo em vista que os dados disponibilizados seguem determinada padronização e estrutura de informação, não evidenciando quaisquer indícios de manipulação indevida. Além disso, o próprio portal da Cetesb - e

35 As características “disponibilidade e acesso” (dados divulgados de maneira completa e em formato acessível), “reutilização e redistribuição” (garantindo inclusive a mistura desses dados com outras bases) e “participação universal” (qualquer pessoa deve poder utilizar o dado) são tidas pelo Governo do Estado (SÃO PAULO; REUNO UNIDO, 2015) como imprescindíveis para que um conjunto de dados possa ser considerado aberto.

todas as suas subpáginas - utilizam o protocolo SSL (Secure Sockets Layer), que apresenta um conjunto de mecanismos extras de segurança, como as criptografias e outros, que garantem a autenticidade das transações eletrônicas e, nesse sentido, mais segurança para as organizações, conforme Rocha, Pedroso e Soares Junior (2003). Para ampliar ainda mais a garantia da autenticidade e da integridade dos dados, seria recomendável a utilização de certificação digital através de chaves públicas e privadas.

Em relação à atualidade da informação disponibilizada, utilizamos como referência especialmente o artigo 8º, inciso VI, da Lei de Acesso à Informação, que afirma que os órgãos públicos devem “manter atualizadas as informações disponíveis para acesso”. Esse artigo pode ser complementado, ainda, pela chamada Lei da Transparência (Lei Complementar 101/2009), que estabeleceu a obrigatoriedade da disponibilização das informações em tempo real, nos meios eletrônicos de acesso (BRASIL, 2009). Segundo o Decreto nº 10.540/2020, a expressão “tempo real” significa que as informações devem estar disponíveis até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no sistema adotado³⁶ - interpretação esta que, por analogia e extensão, aplica-se também aos demais documentos públicos passíveis de divulgação, conforme os preceitos da Lei Federal 12527/2011. No site da Cetesb, verificou-se que as informações possuem periodicidade anual - já que os arquivos e planilhas divulgados dizem respeito aos dados consolidados no ano anterior. Nesse sentido, as informações mais recentes são as de dezembro de 2020, contemplando a periodicidade até agora colocada em prática; mas carecendo de adequações, visando ao atendimento do conceito de tempo real (primeiro dia útil subsequente).

As informações estão divulgadas da mais recente para a mais antiga (ou seja, os dados de 2020 estão no topo da tela, enquanto que os dados de 2002, os últimos da série histórica, estão na parte de baixo, próximos ao rodapé). Percebe-se, entretanto, a falta de uniformidade na série histórica: enquanto nos últimos três anos (2020, 2019 e 2018), o conjunto de itens disponibilizados contemplava 16 tabelas - incluindo “áreas em processo de remediação”, “áreas reabilitadas para uso declarado”, “contaminada com risco confirmado”, “contaminada em processo de reutilização”, “contaminada sob investigação”, dentre outros -, os dados entre 2012 e 2017 são compostos de 12 itens; os de 2011, por 8 itens; de 2010, por 7; 2009 por 9; havendo anos em que são

disponibilizados apenas quatro, dois ou até mesmo um arquivo (caso de 2002 e 2003). Além disso, somente entre 2010 e 2020 a liberação dos dados compilados foi anual, ocorrendo em dezembro; nos demais anos tal periodicidade foi diferente: entre 2007 e 2009, os dados datam de novembro; em 2005 e 2006, foram lançados dados em dois meses: maio e novembro; em 2004, em novembro; 2003 em outubro; e 2002, em maio. Essas discrepâncias nos dados infringem as leis de transparência, conforme pontua MOURA (2016).

Para a eficácia do planejamento e de coordenação e avaliação das metas propostas percebe-se a importância de sistemas de monitoramento e avaliação eficientes. Ainda há dificuldades em medir avanços e retrocessos devido à falta de mecanismos de avaliação estruturados – com indicadores confiáveis e metodologias perenes, que permitam a formação de séries históricas – nos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais. Tal dificuldade, que não é exclusiva da temática ambiental, torna o quadro de desempenho da política ambiental pouco claro, tanto para o gestor quanto para avaliadores externos. Sem estes mecanismos de prestação de contas e transparência (accountability) não se pode responsabilizar os inadimplentes ou faltosos na condução das políticas e nem tomar decisões com eficácia. (MOURA, 2016, pág. 36)

A obrigatoriedade da divulgação de informações em transparência ativa é assegurada pela Lei Federal 12527/2011. Seu artigo 8º afirma que “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Paralelamente, o inciso II do artigo 3º assegura que a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” é uma das diretrizes a serem adotadas pelo Poder Público, visando assegurar o direito fundamental de acesso à informação. Já a transparência passiva - garantia de canais para a formalização de pedidos de informação - também é citada expressamente na norma, que prevê, em seu artigo 8º, inciso VII, que os órgãos devem “indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio”; e em seu artigo 11º, que dá prazo de 20 dias para a resposta a pedidos de informação para os quais

não seja possível conceder o acesso imediato. Tais tópicos, enumerados na Lei de Acesso à Informação, têm o potencial de garantir a efetividade do Princípio 10, se colocados plenamente em prática.

A transparência [ativa] revela-se como o caminho mais simples para o acesso à informação, de modo a evitar que os interessados tenham que solicitar individualmente e caso a caso as informações de interesse. Iniciativas como o Portal da Transparência do governo federal, bem como o aprimoramento das informações disponibilizadas nos sítios dos órgãos ambientais na internet caminham nesta direção. (MOURA, 2016, pág. 135)

Considerado o princípio da participação e do acesso, o Princípio 10 da Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento cita, em vários dos seus trechos, a importância de se garantir o acesso às informações públicas ambientais. O texto diz, expressamente, que “toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o meio ambiente de que dispõe as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo as suas comunidades”. Além disso, prevê que os dados devem ser colocados “à disposição de todos”.

Com a restauração da democracia em muitos países latino-americanos, após terem vivenciado regimes não democráticos por mais de 20 anos, a sociedade civil procurou apropriar-se de novos espaços de participação. Posteriormente, houve também forte modificação nas estruturas socioeconômicas desses países, influenciada pela globalização da economia. A Declaração da Rio-92 manifesta a necessidade da participação social no seu Princípio 10, também chamado de Princípio de Acesso. O acesso da pessoa à informação é um dever de Estado, assim como a oportunidade de participação dos processos de decisões. O acesso à informação compreende os procedimentos judiciais e administrativos, incluindo as providências tomadas para ressarcimento de possíveis danos. (CUNHA et. al, 2013, pág. 70)

Sobre transparência passiva, a Lei 12527/2011 destaca, em seu artigo 9º, que o acesso às informações públicas será assegurado mediante a criação dos Serviços de Informação aos Cidadãos (locais destinados a atender as solicitações de acesso, informar a tramitação dos documentos e garantir o respectivo protocolo de pedidos,

inclusive virtualmente). Texto que também prevê a “realização de audiências ou consultas públicas, [o] incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”, como estratégias de controle social. Além disso, a Lei Complementar 101/2000 afirma, no capítulo denominado “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, que “a transparência será assegurada mediante o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (o que se estende, por analogia, aos demais documentos públicos). Conforme Cunha et. al (2013, p. 71), a própria Constituição de 1988 também já previa a “participação social no setor [de] saúde”; e a Resolução 1/1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, “já antecipara a participação social através de audiências públicas, para discussões dos textos dos Relatórios de Impacto Ambiental”.

Neste estudo de caso sobre o portal da Cetesb, constatou-se que o link estudado (o menu “Áreas contaminadas”) não apresenta, em local de evidência, nenhum mecanismo de incentivo à participação da sociedade, do público leigo. O site apresenta, apenas em seu rodapé (canto inferior, e de difícil localização), os links para as páginas da Ouvidoria e do SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) - páginas estas do próprio Governo do Estado de São Paulo, não se tratando de canal específico para acolhimento exclusivo de demandas relacionadas ao meio ambiente. Já na *home page* do site principal da Cetesb, além dos links para a Ouvidoria e SIC (dispostos na área inferior da página e com pouco destaque, conforme relatado anteriormente), consta o menu “CANAL DE ATENDIMENTO”, na área superior, canto direito, em destaque. Nesse espaço, são contemplados diversos itens relacionados ao incentivo da participação popular, como o “Agendamento de visita acadêmica”, canais de recebimento de denúncias (incluindo específicas, como ambientais e de fumaça preta), endereços das agências da estatal e o “como chegar” (mapa do Google), além de formulários do Fale Conosco (contemplando inclusive o SIGOR – Sistema de Gerenciamento Online de Resíduos Sólidos), etc.

Ainda na página principal do site da Cetesb, constatamos que na guia “Destaques” existe link para “Perguntas frequentes”, em atendimento ao inciso VI, § 1º do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, que obriga os órgãos a fazerem tal divulgação. O link para o canal de recebimento de “Denúncia de fumaça preta” (destinado exclusivamente a receber denúncias de veículos

movidos a óleo diesel) é reproduzido neste espaço. Também na home page, verificou-se a divulgação de serviços de monitoramento, apresentando resultados da qualidade das praias, dos rios e represas, do ar e do solo; da Escola Superior da Cetesb (contemplando link para informações sobre curso de pós-graduação e de treinamentos - incluindo o de “técnicas de investigação de áreas contaminadas” e o de “prevenção e controle da poluição do solo e das águas subterrâneas”, ambos com cobrança de taxa e direcionados a profissionais da área). As informações sobre “Cursos e Treinamentos”, também reproduzidas no menu “Acontece”, do topo da página principal, destacam que a Escola da Cetesb foi criada em 2013, “visando ao fortalecimento da atuação profissional na área de meio ambiente” - ou seja, tais atividades não se destinam ao público leigo e à sociedade em geral.

Na área de formação sobre questões ambientais (e, nesse sentido, de incentivo à participação popular), destaca-se que o site da Cetesb divulga link para “Publicações”, incluindo uma “Biblioteca” que disponibiliza obras integrais, com acesso eletrônico aberto, e com campo de pesquisa, facilitando a localização por parte dos usuários. O mesmo ocorre com a Secretaria Estadual de Infraestrutura e Meio Ambiente, que possui uma Coordenadoria de Educação Ambiental - contemplando áreas como “Participação Social” e o próprio “Portal da Educação Ambiental” - espaços esses com ampla divulgação de materiais educativos, inclusive destinados ao público leigo, e que não são divulgados em nenhuma área do portal da Cetesb, reduzindo assim as possibilidades de conhecimento dos mesmos, por parte da sociedade. Nossa pesquisa também não localizou, em nenhuma área ou subárea do site da agência ambiental do Estado, links específicos relacionados à realização de audiências ou consultas públicas - mecanismos citados expressamente na Lei 12527/11, e que não são atendidos pela empresa. A pesquisa sobre os referidos termos, no campo de consulta, apresentou apenas resultados antigos, sendo que a última consulta pública, sobre o setor de siderurgia, teve os dados consolidados em março de 2020.

Muito frequentemente na esfera pública a ênfase é colocada em uma só orientação de fluxo de informação - de funcionários para cidadãos - sem ser provido de canais de retroalimentação e nenhuma possibilidade para negociação. Sob estas condições, as pessoas têm pouca oportunidade para influenciar o programa supostamente projetado para o benefício delas. (ROSSI, 2009, pág. 5)

2. A articulação entre agentes na disseminação de informações e na preservação ambiental

O “Texto Explicativo”, presente no início da página “Áreas contaminadas”, da Cetesb, conclui que os postos de combustíveis destacam-se na relação das áreas contaminadas por tipo de atividade, “com 4.523 registros (70%) do total, seguidos das atividades industriais, com 1.294 (20%), das atividades comerciais, com 352 (6%), das instalações para destinação de resíduos, com 208 (3%) e dos casos de acidentes, agricultura e fonte de contaminação de origem desconhecida, com 57 (1%) (CETESB, 2020, pág. 11). O texto também afirma que os “principais grupos de contaminantes encontrados nas áreas cadastradas refletem a influência da atividade de revenda de combustíveis, destacando-se: solventes aromáticos (basicamente representados pelo benzeno, tolueno, etilbenzeno e xilenos), combustíveis automotivos, hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (PAHs) e TPH” (CETESB, 2020, pág. 9). A partir da leitura do documento e da análise dos seus gráficos e tabelas, é possível concluir, ainda, que as regiões mais afetadas por atividades geradoras de contaminação são as que compreendem a Região Metropolitana de São Paulo (chamada Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHs 6) e o interior do Estado, incluindo a Região Metropolitana de Campinas (UGRHs 5).

Em seu relatório resumido, a Cetesb afirma que 51% das áreas cadastradas foram reabilitadas ou se encontram em processo de monitoramento para encerramento, estando, nesse sentido, aptas para “uso declarado”, não sendo mais classificadas como áreas contaminadas. O órgão menciona a atuação do Grupo Gestor de Áreas Contaminadas Críticas, e afirma que “os números apresentados neste texto demonstram a eficiência e eficácia da Cetesb como órgão gestor, sendo os resultados obtidos oriundos das ações realizadas pelo Corpo Técnico da Cetesb, no desenvolvimento das ações preventivas e corretivas” (CETESB, 2020, pág. 12). Pontua, ainda, alguns marcos legais relacionados ao assunto, como a Lei Estadual 13577/2009, que traçou as diretrizes e procedimentos para o gerenciamento de áreas contaminadas; e o Decreto 59263/2013, que estabeleceu a obrigatoriedade da “atualização contínua” do Cadastro de Áreas Contaminadas e Reabilitadas - incluindo o estabelecimento das ações de identificação e reabilitação das áreas, e as “iniciativas para a revitalização de regiões industriais e comerciais desativadas ou abandonadas”. O órgão conclui o texto ressaltando a importância da atuação

multisetorial, entre diversos agentes, na resolução dos problemas ambientais, conforme abaixo:

O equacionamento da questão relativa às áreas contaminadas se dará como resultado da mobilização de diversos setores da sociedade, cabendo à CETESB, com a participação efetiva dos órgãos responsáveis pela saúde, recursos hídricos e planejamento urbano, nos níveis estadual e municipal, o gerenciamento do processo. Em decorrência dessa mobilização e do gerenciamento adequado, os problemas atualmente existentes poderão ser solucionados ou mesmo transformados em ações de incentivo ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos. O sucesso de um programa de gerenciamento de áreas contaminadas, que já demonstram resultados bastante positivos, depende do engajamento das empresas que apresentam potencial de contaminação, dos investidores, dos agentes financeiros, das empresas do setor da construção civil, das empresas de consultoria ambiental, das universidades, do poder público em todos os níveis (legislativo, executivo e judiciário) e da população em geral. (CETESB, 2020, pág. 12).

É importante ponderar que a atuação da Cetesb também possui limitações e deficiências. Conforme Carmo e Hogan (2006), em estudo sobre as questões ambientais na Região Metropolitana de Campinas (SP), as incursões da empresa “são importantes na

identificação das áreas contaminadas”, que inclusive vêm aumentando, ao longo dos anos. “Mas o que tem sido feito em termos de remediação destas áreas ainda é muito pouco”, ressaltam os pesquisadores (2006, pág. 603), chamando atenção para o fato de que grupos sociais em melhores condições socioeconômicas conseguem mobilizar ativos diversos, como técnicos, políticos e financeiros, reduzindo assim sua situação de vulnerabilidade perante o problema de contaminação dos solos - caso, por exemplo, da região conhecida como Mansões Santo Antônio, em Campinas. Nesse sentido, a interlocução frequente entre agentes diversos - como órgãos fiscalizadores, dentre eles a Cetesb, o meio empresarial, a sociedade civil organizada e entidades do terceiro setor - pode contribuir para a resolução dos problemas ambientais, como o das áreas contaminadas. E que tal interlocução e controle social são influenciados - e potencializados - pela disseminação ampla de informações públicas ambientais, como pressuposto pelo Princípio 10.

Conclusões:

Para embasar as considerações finais e a apresentação de resultados, foram sintetizados, no Quadro 3, os principais aspectos relacionados ao acesso à informação ambiental que foram elencados neste estudo - ao mesmo tempo sinalizando se os mesmos foram atendidos pela Cetesb.

QUADRO 3 - PORTAL DA CETESB, SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (PI0) E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LAI)³⁷

ASSUNTO	ITEM DA LAI	STATUS DA CETESB
Transparência ativa	1. “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (inciso II do art. 3º)	Atendido parcialmente
	2. “divulgação de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade” (inciso VI do art. 8º)	Atendido
	3. site deve “conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (inciso I, § 3º, do art. 8º)	Atendido parcialmente
	4. site deve “possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações” (inciso II, § 3º, do art. 8º)	Não atendido
	5. site deve “possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina” (inciso III, § 3º, do art. 8º)	Não atendido
	6. site deve “divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação” (inciso IV, § 3º, do art. 8º)	Não atendido
	7. site deve “garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso” (inciso V, § 3º, do art. 8º)	Atendido
	8. site deve “manter atualizadas as informações disponíveis para acesso” (inciso VI, § 3º, do art. 8º)	Atendido parcialmente
	9. site deve “adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência” - (inciso VIII, § 3º, do art. 8º)	Atendido
Transparência passiva	10. site deve “indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio” (inciso VII, § 3º, do art. 8º)	Atendido
	11. órgão deve garantir a “criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público” (inciso I do art. 9º)	Atendido
Controle Social e Participação popular	12. “desenvolvimento do controle social da administração pública” (inciso V do art. 3º)	Atendido parcialmente
	13. “realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação” (inciso II do art. 9º)	Não atendido

Pelas informações reunidas acima, concluímos que o portal da Cetesb não atende plenamente ao Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, já que, dos 13 tópicos da Lei de Acesso à Informação diretamente associados à temática: 5 (40%) foram atendidos integralmente, 4 (30%), parcialmente, e 4 (30%) não foram atendidos. Os piores resultados foram

registrados em: “Controle Social e Participação Popular”, onde, dos dois itens analisados, um (50%) não foi atendido e o outro (50%) foi “atendido parcialmente”, não havendo, nesse sentido, nenhum tópico plenamente atendido pela estatal, nesta temática; e em “Transparência ativa”, onde, dos 9 itens consultados, apenas três foram plenamente atendidos - o que representa um percentual de

37

Para verificar os trechos do PI0 associados diretamente aos assuntos elencados, acesse o Quadro 2

33% de aderência total à temática (porcentagem idêntico ao dos itens “não atendido” e “atendido parcialmente”). Já os melhores resultados foram verificados em transparência passiva (com 100% atendido) - item este que pode inclusive garantir o incentivo ao próprio controle social e à participação,

pela empresa, desde que atrelado, por exemplo, à realização de audiências e de consultas públicas; de treinamentos e cursos, para o público leigo, sobre educação ambiental; assim como pela criação de canais efetivos de transparência ativa.

Referências:

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CARMO, Roberto Luiz; HOGAN, Daniel Joseph. *Questões Ambientais e Riscos na região metropolitana de Campinas*. In: CUNHA, José Marcos Pinto da. Org. *Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp, 2006. p. 581-604. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_21_pgs_581_604.pdf>. Acesso em 20 jul 2021.

CETESB (Companhia Ambiental do Estado de São Paulo). *Relatório de Áreas Contaminadas e Reabilitadas no Estado de São Paulo*. 2020. Disponível em <<https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/wp-content/uploads/sites/17/2021/03/TEXTO-EXPLICATIVO-2020.pdf>>. Acesso em: 11 jul 2021.

CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21. Capítulo 40 (Informação para a tomada de decisões)*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html>>. Acesso em 8 jul 2021.

CUNHA, Guilherme Farias; PINTO, Catia Regina Carvalho; MARTINS, Sergio Roberto; CASTILHOS, Armando Borges de Castilhos. *Princípio da precaução no Brasil após a Rio-92: impacto ambiental e saúde humana*. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVI, n. 3, p. 65-82, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/GWcKZ45869ZvpvRKHP65xgv/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 jul 2021.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Princípios*. Rio de Janeiro, Brasil, 3-4 de junho de 1992. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf>. Acesso em: 1º jul 2021.

GIULIO, Gabriela Marques Di; GÜNTHER, Wanda Risso (Org.). *Inovação nas práticas e ações rumo à sustentabilidade*. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2019.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOURA, Adriana M. M. *Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios*. In: MOURA, Adriana M. M. (Org). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 111-145. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192>. Acesso em 10 jul 2021.

MOURA, Adriana M. M. *Trajatória da Política Ambiental Federal no Brasil*. In: MOURA, Adriana M. M. (Org). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas*

públicas. Brasília: Ipea, 2016, p. 13-44. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28192>. Acesso em 10 jul 2021.

ROCHA, C.A., PEDROSO, E.T., SOARES JUNIOR, E. T. *O protocolo secure sockets layer (SSL)*. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Computação. 2003. Disponível em <https://www.ic.unicamp.br/~rdahab/cursos/mp202/Welcome_files/trabalhos/SSL/texto/SSL_Texto.pdf>. Acesso em 21 jul 2021.

ROSSI, Alexandre . *A Lei federal nº 10.650 de 2003 e a regulação da garantia da prestação de informações relativas ao ambiente no Brasil*. In: VI Congresso de Meio Ambiente da Associação de Universidades Grupo de Montevideu ? AUGM, 2009, São Carlos. Anais de Eventos da UFSCar. São Carlos: UFSCar, 2009. v. 5. Disponível em <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-120.pdf>>. Acesso em: 15 jul 2021.

SÃO PAULO; REINO UNIDO. *Guia de Dados Abertos*. 2015. Disponível em: <<http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Book-Web-Guia-de-Dados-Abertos.pdf>>. Acesso em: 9 jul 2021.

Silva, C.F et. al. *Dados abertos: uma estratégia para o aumento da transparência e modernização da gestão pública*. Revista TCU (set/dez 2004). Disponível em <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/59>>. Acesso em 21 jul 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

Access to information law as a mechanism for social control over public policies and fighting corruption

Bruna Angélica Barbosa Cruz

Abstract: Consolidation of a state's democracy derive from the strengthening of participatory social forces in public management. To this end, in the social and political context of Brazil, aiming to establish a permanent and effective link with the administered society, legal mechanisms have been introduced in recent years that have contributed to bringing State and people closer together: the duty of transparency and the right of access to public information. In this context, the Access to Information Law (LAI) – Law 12,527, of 2011, emerges as a valuable tool for social control over the country's public policies. Social control emerges from the need for direct monitoring of government actions, which aims to curb corrupt practices and contribute to bringing society closer to the State, opening the opportunity for citizens to oversee the actions of governments, as well as their spending, and to demand good public management. Citizens have the right to intervene in public policies, but they also have a duty to monitor the management progress made by their elected representatives. That said, this study sought to discuss the topic of Public Transparency as a citizen's right and as a principle that governs Public Administration, emphasizing the importance of strengthening the active participation of citizens in overseeing public management and resources, and of putting into practice social control actions that reflect on several levels for the improvement of public administration and, consequently, of life in society. LAI was a fundamental historical milestone for strengthening social control, becoming one of the main tools for exercising citizenship today.

Keywords: Access to information. Citizenship. Social Control. Public Policy. Transparency.

INTRODUCTION

A democratic state of law is founded on law and democracy—ideals that guide the entire Brazilian legal system. Aiming to ensure respect for fundamental guarantees and to provide legal security to public acts, the 1988 Federal Constitution expressly enshrined legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency as basic principles of Public Administration.

One facet of the constitutional principle of publicity is the right of access to information—a principle that materializes in the legal world under the constitutional obligation of transparency of public management acts. The rule is to make the day-to-day conduct of public administration, and its resulting data, accessible to the public.

Transparency has gained ground as a fundamental right for democratic regimes, whose core aims to bring public entities closer to citizens as transparency effectiveness occurs with greater property. The need to make the relations between administration and citizens visible results from the Rule of Law, a maxim that inspired Article 15 of the Declaration of

the Rights of Man and Citizen: "Society is entitled to require every public servant to give an account of his administration³⁸."

Given the need to consolidate government transparency policies and the establishment of specific procedures and rules to enable society to exercise the right of access to public information, as provided for in the constitution, the Access to Information Law (LAI), Law no. 12,527, of November 18, 2011, came into effect on May 12, 2012, establishing normative guidelines that allowed society to access information in the public domain, via means of communication made possible by information technology and the creation of citizen information services (in person and online), which allow public access objectively, clearly, and in easy-to-understand language. Public information encompasses processed or unprocessed data that can be used for knowledge production and transmission, stored in any medium, support or format under the domain of public authorities.

This standard is a milestone that consolidates the guarantee and legal security that each citizen will have in exercising this right, both for individuals

and legal entities. By sanctioning the Access to Information Law, Brazil became the 89th country to have specific legislation to regulate the matter. In Latin America, the country will be the 19th to adopt this type of law.

Hence, our main focus was based on the principle of publicity as a state duty to promote broad and free access to information as a necessary condition for knowledge, participation and control of the administration, under imposition of the Access to Information Law – LAI, Law no. 12,527, of 2011, highlighting aspects of the aforesaid principle, as an obligation of transparency for Public Administration, to bolster and ensure social control over the implementation and management of public policies, as well as the natural consequences of said control as the main contributor to fighting corruption and improving the management of government acts.

For this purpose, we performed a bibliographic survey, outlined by means of an exploratory and qualitative research of data and Internet papers. In these terms, Antonio Carlos Gil (1999) argues that exploratory research focuses on a greater familiarity with the problem analyzed, while qualitative research seeks in-depth knowledge on the issues associated with the phenomena under study and their interactions.

In this scenario, this study is justified by its effort to highlight the rights and duties of citizens as administered subjects and explain the attributions constitutionally assigned to the public manager, with the purpose of achieving customs that lead to a policy of full transparency of public information and highlighting the importance of social participation in government decision-making processes. We also hope to contribute to the organizational culture of Brazilian public institutions, in social unrest, to rekindle society's critical and interactive attitude towards public affairs, fostering social control and anti-corruption practices.

1. Principle of Publicity as a fundamental right and an element that ensures the exercise in citizenship

Principles are ever present sources in the legal system and have significant importance in their content, as they guide all activities of training, interpretation, and application of legal standards. Within Public Administration, the Federal Constitution established the foundation responsible for organizing its structure, managing its actions, and imposing basic requirements to elaborate a standardized

administration. As Meirelles (2000, p.81) notes, the basic principles of public administration are embodied in twelve rules of permanent and mandatory observance for good administration, namely: legality, morality, impersonality or finality, publicity, efficiency, reasonableness, proportionality, full defense, contradictory, legal security, motivation, and supremacy of the public interest. The first five principles are expressly mentioned in the head provision of Art. 37, of the 1988 Federal Constitution; the remainder, although not mentioned, derive from our political regime, so much so that they were listed by Art. 2 of Federal law 9,784, of January 29, 1999.

Principles are the key and essence of all law and give identity to the Constitution. Systematic understanding of constitutional principles outlines each principle that, together with the others, determine society's (normative) mode of existence (Eneida Salgado, 2017), since the supremacy and unavailability of the public interest are understood in line with constitutional values and should guide public administration. Hence, our main analysis will focus on the principle of publicity as a fundamental right of transparency and an element that ensures the exercise in citizenship

For Eneida Salgado (2017), the principle of publicity is one of the keys to Brazilian Public Law and informs the structuring principles of the State, as described in Article 37 of the Magna Carta. Publicity is a dimension of citizenship since it allows social control of the Public Authority by citizens. Within the State, information is truly a duty of public administration and an enshrined right of citizens. In fact, in a Democratic State of Law, all the Administration's activities must be subjected to a broad process of justification and reasoning before society, so that society, as the main interested party, is aware of the public manager's actions.

According to Salgado (2017), one facet of the constitutional principle of publicity is the right of access to information. It is by recognizing (and, eventually, affirming) this right that citizens can exercise social control. Public officials cannot be monitored without transparency and information.

Consequently, LAI is the express manifestation of the principle of publicity, as it regulates citizen's access to information of interest; which, in summary, gains prominence in the legal system because its primary objective is to ensure the fundamental right of access to information, establishing as basic guidelines: publicity as a general principle, secrecy as an exception, disclosure of information of public interest

regardless of request, the culture of transparency, and social control of public administration.

The principle of publicity is essential to ensure that public administration information is accessible to any interested citizen, regardless of the reason for such a request since it is of a public nature. Public interest supremacy must guide all the Administration's actions, including before citizens. For José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 26), "the principle of publicity indicates that the Administration's actions require the widest possible dissemination among the administered," and this because the principle is based on providing them with the possibility of controlling the legitimacy of the administrative agents' conduct. Only through the transparency of such conduct can individuals assess the legality or otherwise of actions and their degree of efficiency.

The right of access to information thus allows other fundamental rights to be preserved, since citizens participate in political life by controlling public spending and verifying whether resources are being allocated in favor of health, education, and social rights. Active citizen participation in social control presupposes the transparency of government actions. For citizens to influence the decision-making process, the government must give them the possibility of understanding management tools. Citizen access to simple and understandable information is the starting point for greater transparency and consolidation of citizens' rights.

It is clear, therefore, that broad access to public information is the prologue to society's active and constant presence in exercising social control over public policies and, consequently, constitute, together with the institutional bodies, an essential tool to fight corruption, realizing the principle of transparency in public management and improving the quality of our democracies (Manzano Filho, 2012).

The use of public control mechanisms, including the right to public information, undoubtedly serves to bring citizens closer to governmental acts, ensuring greater transparency (Medeiros; Magellan; Pereira, 2014). The authors point out the need to raise awareness about the contemporary trend of seeking partnerships between government and citizens with their active participation in decision making and public policy formulation. In this scenario, social participation is a fundamental element for public

management, serving society's common good and helping to consolidate our democracy. As Dahl (2001, p. 110) puts it, "silent citizens may be perfect subjects for an authoritarian ruler; they would be a disaster for a democracy." Practices of this nature favor government transparency and reduce abuses committed by the authorities.

Access to public information and the resulting social participation are the main tools in the fight against corruption and other forms of public irregularities. The right to information is thus an essential tool for promoting good governance, as well as favoring other social benefits (Article 19, 2009).

Hence, Cássio Alves (2016) states that "the social control expressed by the diligent action of society on the State's actions positively influences the behavior of political agents," since it favors maintaining public order and reducing corruption levels, thus understanding that democratic mechanisms, including access to information and social participation, are indispensable to promote greater transparency and, consequently, less corruption (Medeiros; Magellan; Pereira; 2014).

1.1. National Policy for Social Participation³⁹

Emerging from popular outcry after 21 years of dictatorship, the 1988 Federal Constitution marked Brazil's democratic process of consolidating society's social struggles for freedom and citizenship. Drafted during the state re-democratization after the military dictatorship, our Magna Carta was concerned with sweeping away the remnants that were reminiscent of the dictatorial period and strengthening the participation of social groups once removed from the decisions of state bodies, reshaping public institutions, and establishing effective guidelines to include and ensure the participation of civil society groups. Such a democratic advance was only possible due to the great social mobilization that involved the direct and active participation of Brazilians who, tired of the state tyranny, pleaded for change and for the needs of the people to be considered when drafting the new Constitution—which was undoubtedly observed in the elaboration of the 1988 Federal Constitution, also known as the Citizen Constitution. From then on, social participation was highlighted not only to integrate people and State, but also as an efficient and essential mechanism to control public management and defend rights.

39 Booklet National Policy for Social Participation. Initiative from the General Secretary of the Presidency of the Republic to publicize the concepts and guidelines for social participation established by the National Policy for Social Participation to all Brazilians. Available at: < https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/cartilha_pmps.pdf >

Importantly, the integration of the population in the government's decision-making processes also aims to develop the spirit of society and, especially, to enable public administration to understand the reality and needs of those affected before making its choices. For, if state management focuses on people, then social demands should guide the elaboration and implementation of policies aimed at them. Consequently, the multiple actions developed by different social forces to influence the elaboration, implementation, supervision, and evaluation of public policies and/or basic social services (health, education, housing, transportation, basic sanitation, etc.), are part of a concrete positive political process that takes place in the dynamics of society, by the daily and conscious intervention of individual citizens considered or organized in groups or associations for developing, implementing, or overseeing public authority (Dias, 2007), as occurred in the elaboration of the CRFB/88.

In this context, years later, the National Policy for Social Participation (PNPS), together with the National System for Social Participation (SNPS), emerges through Decree no. 8,243 of the Presidency, in an attempt to establish a Brazilian public policy, setting up the creation, operation and strengthening of permanent (such as councils, committees, conferences, public ombudsman) and temporary (dialogue table, forum, assembly of councils, public hearing and public consultation, etc.) bodies, aiming to articulate democratic mechanisms and instances of dialogue and joint action between the federal public administration and civil society. This device brought a range of channels for society to speak up and contribute directly to the elaboration, implementation, and monitoring of public policies with the federal government. All this contributed to create a process of trust in the authorities regarding policy development and implementation, given the greater communication and integration with the people, since the role performed by civil society in the elaboration and monitoring of the Administration's actions before, during and after policy implementation, exercised control over state actions.

PNPS-developed actions were extremely relevant to the Brazilian population, essential for the exercise of citizenship and necessary for the substantial progress of democracy. Considering that the civil groups that took part in it played a key role in influencing the results of public policies, having as a parameter not only technical criteria, but also social justice criteria

adhering to documents such as the Universal Declaration of Human Rights and the foundations of the 1988 Federal Constitution.

Despite its good initiative, the PNPS did not last long. Five years later, in 2019, the Presidency issued Decree no. 9,759, which replaced Decree no. 8,243/14 in its entirety and established new guidelines, rules and limitations for collegiate bodies in the federal public administration. In summary, the new decree abolished all collegiate bodies in the federal public administration—about 700—, including public policy councils, except those created after January 1, 2019, and those listed in the statute or bylaws of federal educational institutions, arguing that it would reduce costs for the public coffers and disregarding their important social role.

This decree was badly received by Brazilian organizations and entities, resulting in numerous outcries and even the filing of the direct action for unconstitutionality no. 6121, proposed by the Workers' Party (PT), where the Supreme Federal Court held that the effects of Decree no. 9,759/2019 should be suspended, thus granting, at least in part, the precautionary request made by the petitioner political party. Hence, in an act of protest, professors from the Federal University of Espírito Santo (UFES)⁴⁰ issued a Declaration of Repudiation, recognizing the need to maintain the Councils in the federal public administration, highlighting the key role they play:

[...]

The importance of councils for public administration lies in their management function, whereby council members act in the administrative management by participating in the elaboration and planning of public policies. In practice, this means the democratization of public management, given the role of civil society in elaborating and monitoring the Administration's actions, before, during, and after policy implementation. It also lies in its function of social control, that is, society's control over the actions of the State. Social control translates into transparency of the governments' decisions and acts and their consequent accountability. The councils thus act by overseeing and evaluating public policy implementation, contributing to the transparency of the services provided and increasing the State's accountability in the use

40 UFES – Universidade Federal do Espírito Santos. Declaration of Repudiation to Decree nº 9,759/2019. Available at: < <https://cienciassociais.ufes.br/pt-br/conteudo/nota-de-repudio-ao-decreto-97592019-que-extingue-e-limita-criacao-de-orgaos-colegiados-no>>. Accessed February 11, 2022.

of public resources or in improving the living conditions of the population, as is the case of CONSEA (National Council for Food and Nutritional Security), abolished by Provisional Measure 870, January 1, 2019.

Finally, we highlight the key role of councils in influencing the results of public policies, having as a parameter not only technical, but also social justice criteria. Councils play a key role in guaranteeing citizenship rights. Through them many of society's demands, projects and ideals can be transformed into citizenship rights.

As such, Raquel Passolo and Almir Megali (2019) state that despite the relevance of public policy councils in serving society's interests, they were severely hit by Decree no. 9,759/2019, with the argument of rationalizing public administration and with the proposal to control the "spread" of unnecessary collegiates, which according to the creators of the decree, brought no positive practical results. Conversely, it is worth remembering that Brazil is a founder of the Open Government Partnership (OGP) and, through the CGU, leads other programs related to public transparency, such as Time Brasil and Brasil Transparente, whose strong appeal lies in their public participation and social control.

Well, then, how can we promote social participation and control by drastically reducing the spaces for public participation, such as committees, councils, working groups, among others? If on the one hand we have initiatives that allow and promote citizen participation, on the other, there are limiting mechanisms for popular action—and both stem from the same executive power. The discourse is incoherent and harmful to the country's democracy, as it jeopardizes and ignores years of social struggles in search of freedom and a popular government.

What we observe, therefore, is that Decree no. 9,759/2019 is more of a closed government measure, through which the State expresses total disinterest in meeting society's demands and in an effective social control of public actions (Rodrigues, 2020).

It is thus clear that the social setback resulting from the previously mentioned standard directly violated the Constitution, which establishes social participation as an imperative for implementing

public policies in several areas, and that prohibiting citizen participation and oversight removes one of people's most powerful weapon against tyranny and corruption.

For this reason, we reinforce that popular participation is crucial for strengthening the broad democratization of citizens in society's decision-making processes, and that this cannot be limited by authoritarian governments with pretexts disguised as debureaucratization and economy for the country. As Lilian Rodrigues (2020) states, it is unquestionable that social participation in political decision-making is a mechanism that can bring better results to public administration management and an important instrument for the deepening and maturation of democracy, for democracy translates, *ipsis verbis*, into deliberation, dialogue, and participation of civil society in political institutions.

2. Access to information: a universal and fundamental right

Drafted in 1948, after World War II, the Universal Declaration of Human Rights outlines basic human rights aiming to protect and guarantee the inherent rights of human beings. One of these rights is access to public information, with article 19⁴¹ assuring that everyone, in summary, has the right to receive and impart information. For Mafra (2012), "besides being an essential right that every human being possesses, there is also the imperative freedom to seek, receive, and impart information that is related to the exercise of citizenship."

This conversion of the right of access to information into a universal right must be justified by and based on the different human rights or universal legislative documents. In this context, Bernades (2015) states that information presents itself as a component of fundamental importance in all fields of life in society, whether in the personal scope or in state action—"in its most elementary sense, information is part of all human experience." All organizations are information systems. Information is the basis of life⁴².

In Brazil, according to Bertazzi (2011), with the democratic reopening and enactment of the 1988 Federal Constitution, access to public information became a fundamental right provided for in Article 5, XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII, as well as Article 37.

41 Article 19 – Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

42 GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 17.

When discussing the matter, Bucci (2009) stressed that access to public information in documents, archives and statistics is fundamental to consolidate democracy, as it strengthens the individuals' ability to participate effectively in decision-making that affects them.

The right of access to public information also acts to materialize other fundamental rights. It is through knowledge that individuals can exercise social rights that are enforced by the State and represent the guarantee of human emancipation, helping citizens to exercise their citizenship. "The enlightened citizen is undoubtedly an uncomfortable, claimant piece. Without them, however, our own future as a nation is compromised" (Carvalho, 1998, p. 287-288).

Social participation is a key element for public management to serve the common good of society.

Moreover, access to public information, as an essential right to exercise other rights, acts as a valuable tool in preventing corruption. The United Nations Convention against Corruption (UNCCF⁴³), aiming at promoting and strengthening measures to prevent and fight corruption more effectively, ordered its Member States, in line with the fundamental principles of its domestic law, to take measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration, including those concerning its organization, functioning and decision-making processes, when applicable. Hence, we see a global concern with defining policies and mechanisms that act efficiently in fighting corruption, among them the right of access to information and more popular participation for a better functioning of democracy and public management.

Access to Information, therefore, has a much greater purpose than just achieving concreteness, for it is not an autonomous right, but a necessary instrument for the effective participation of civil society, freedom of expression, and, finally, an effective means for demanding the social rights provided for and protected by the Magna Carta. It thus becomes a prerequisite for the free exercise of citizenship, enveloped by the political participation of the State, and to demand rights inherent to the human being—being not only a fundamental constitutional right, but a universal human right, which aims to achieve other equally constitutional fundamental and human rights throughout the global sphere.

For Bucci (2009), "access to public information is not only a right protected by the Federal Constitution, but also a fundamental individual and collective right used to instrumentalize the exercise of citizenship," a pillar of our democracy, so essential that it deserved special attention from Human Rights laws and regulations at the international level.

3. Developing of a culture of transparency

As a result of the innovations Brazil has been implementing in the areas of accountability, transparency, and access to public information, we are migrating from public management where a culture of secrecy has always prevailed to an emphasis on a culture of transparency.

In fact, we see a lack of works and dissemination material on the subject. This shows a doctrinal timidity in discussing the content, which forces us to ponder the issue using the few existing resources, considering the historical context of public administration, and the legal and social advances embedded in this area. And our critical sense, given the obscurantism of the public service.

On the subject, Leonardo Serra Aguiar (2018) states that despite the behavior conditioning character that the Access to Information Law presents us with, the normative brings to light the challenge of modifying and modernizing the culture of Brazilian public institutions, aiming to produce customs that lead to a policy of full transparency of public information.

The Access to Information Law establishes as a guideline the advancement of a culture of public transparency, as advocated in Article 3, item IV:

"Article 3 The procedures provided for in this Law aim to ensure the fundamental right of access to information and shall be implemented in accordance with the basic principles of public administration and the following guidelines:

[...]

IV – promoting the development of a culture of transparency in public administration; [...]"

Despite observing a more consistent implementation of the Access to Information Law, "one still sees, as a rule in several governmental organizations, the lack of transparency of public information, as well as the

43 United Nations Convention against Corruption (Articles 10 and 13): "Each State Party shall (...) take such measures as may be necessary to enhance transparency in its public administration (...) procedures or regulations allowing members of the general public to obtain (...) information on the organization, functioning and decision-making processes of its public administration (...)."

maintenance of a culture of secrecy” (Aguiar, 2018). This cultural change, so necessary for the maturing of our democracy and citizenship, is accelerated by the provocation of important social actors. In fact, building a new culture where secrecy is an exception and access the rule emerges as a great challenge for the Brazilian State.

LAI came to prompt the development of a culture of transparency in public administration, as well as the development of social control, encouraging active citizen participation to monitor and oversee public management. This cultural change, however, involves altering behaviors and values, therefore requiring structural and normative interventions and awareness-raising among public servants and society. The norm alone is not capable of changing the current scenario and offering an immediate solution for ingrained human behaviors.

Organization incentives and culture are more effective in achieving results than a normative in force on the subject. Denial of access to information is not analyzed by just one servant, but by the institutional context and its beliefs. After all, “organizational culture exerts more influence on management decisions than norms and must be given the attention it needs to change” (Bertazzi, 2011).

Consequently, we note that the organizational culture of the public service is based on basic assumptions born from the experience of a given group that develops solutions to the issues faced, and these are perpetuated to new members as the correct way to always act. The behavior sometimes adopted by those is thus, even unconsciously, repeated for several generations—a pattern that is unfavorable to society and that must be thoroughly fought.

That said and focusing on the objectives of the Access to Information Law, the Comptroller General of the Union has been concerned with establishing and imparting guiding procedures to combat the “culture of secrecy,” pointing at it as a major obstacle to fostering openness and expanding government data publicity, to contribute to enhanced government transparency, creating better possibilities for social control of government actions. It thus seeks to broaden the focus of transparency so that it is not limited to fighting corruption and controlling public spending, but also achieving the quality of spending as well as obtaining information to monitor and evaluate public policies⁴⁴.

Moreover, during a virtual event organized by the National Confederation of Municipalities (CNM) and the Comptroller General of the Union (CGU) in June 2020, CNM’s legal adviser Elena Garrido (2020) highlighted the extreme importance of creating a culture of transparency, integrity, and compliance, to contribute to good governance, administration of social and economic resources, aiming at development, and the ability of governments to plan, formulate and program policies, and fulfill functions.

Likewise, Aguiar (2018) warns that “the change in culture does not happen through the imposition of high-ranking bosses, but, quite the contrary, it is born from the evolution of thoughts and procedures of all employees.” The legislator’s equivocation in crediting the promulgation of norms as the sole mechanism for changing the attitude of the bureaucratic body is thus unveiled.

Conversely, Bresser Pereira (2005) states that for the phenomenon of formalization of an open and transparent culture to happen, there must be, besides to the imperative of leadership and gradual change in human behavior, a clear and specific legislation for environmental modification, which, as the author puts it, must “highlight the importance of practices inherent to management, especially the accountability of public servants to the State and citizens.” Such a mechanism will be enshrined with the auditing of control and monitoring bodies by civil society, in addition to a policy of administrative transparency, to meet the real needs of the population. This cultural change, so necessary for the maturing of our democracy and citizenship, can also be accelerated by the provocation of important social actors, such as the media. Social participation is therefore indispensable for engaging with public management, to encourage and prompt managers to act in good faith when meeting social demands.

In this sense, it is worth stating that democratic states of law are expected to have a culture of access, in which public officials are aware that public information belongs to citizens and that it is up to the State to provide it in a clear and timely manner to effectively meet the demands of society, which has the right to know the information held by public authorities, except those that pose real danger if disclosed (CGU, 2011, p. 14).

Besides, more consistent results from the cultural change of public transparency will be observed only in the long run, once all public servants have

internalized the transparency of information as their duty (Aguiar, 2018).

Making possible a transparent management based on social demands, with society as the protagonist in the search for transparency, is thus a fundamental factor for strengthening democracy and, consequently, in reducing corruptive factors.

4. ACCESS TO INFORMATION LAW - a mechanism of social control over public policies, fight against corruption and exercise of citizenship

The 1980s are an important milestone in the stabilization of Brazilian democracy; a tendency to expand participatory spaces and greater influence of society's interests in public policies and other governmental actions is clear, as it was characterized by an intense movement of struggle for expanding institutional mechanisms of dialogue between the State and citizens. The 1988 Constitution, elaborated under the strong influence of civil society via popular amendments, defined decentralization and popular participation as milestones in the process of drafting public policies, especially in the areas of social and urban policies⁴⁵.

Article 5 of the Magna Carta ensured access to information, stating that "access to information of public interest is ensured to everyone," which adds to the principle of "publicity" in Article 37, setting a new paradigm for Brazilian public administration. Citizens now have their right to inform themselves about everything of interest, including before the State, guaranteed. Public resources and government decisions are now available to citizens, who can also actively participate in these processes. The constitutional text, as well as other principles and legal frameworks, allowed information on public administration to be accessible to interested parties.

The right to information is the basis for the social and political development of any State. In Brazil, this right is legally supported by the Federal Constitution and other regulations, such as the Access to Information Law (LAI). Aiming to regulate access to public information, the LAI was instrumental in consolidating the right to access state public information, a right that, as Bataglia and Farranha (2018) argue, "is a fundamental ingredient for democracy, as it allows

the population to gain knowledge on the actions of rulers."

Promoting transparency and access to information is an indispensable measure to strengthen modern democracies, since it allows public power to be exercised openly and in full view of the citizens, who can thus oversee, evaluate, and assist in controlling the management of what is public⁴⁶.

Citizen participation in public administration management is the solidification of a democratic state of law, whose purpose is "to seek the realization of the common good and strive for formal and material equality, social justice, individual freedom, and the dignity of its citizens" (Xavier, 2014). Access to documents and information guaranteed in Law 12,527/2011, came to expand popular participation, and strengthen public management control. "Greater transparency of government actions expands the means of social control, which results in better accountability from rulers" (Diniz, 2015).

The participation of citizens and organized society in the control of public spending, permanently monitoring government actions and demanding the proper use of resources collected, is essential for the entire community. Monitoring public spending and implementing public policies is essential to improve the quality of public services. It is the citizen's duty to stop being a passive subject regarding the State and demand, in progressive levels, better services, respect for citizenship and more transparency, honesty, economicity, and effectiveness in the use of public resources.

Following this line of reasoning, Silva and Rospa (2016) add that:

Having broad and transparent knowledge about the allocation of public money is the first step so that corrupt practices can be combated, reason why access to information is not welcome in governments where corruptive acts are commonly practiced. It is necessary, then, to defend the expansion of a culture of access over a culture of secrecy.

Citizen participation in government decision-making processes aims to develop the spirit of society and specially to enable decision makers (managers)

45 Course Tool for Social control and Citizenship: how to exercise your rights – Controladoria-Geral da União. Course held in August 2020.

46 Course LAIve – a live about the LAI. Continuing Training Program in Ombudsmanship. Ouvidoria-Geral da União/Controladoria-Geral da União. Course held in June 2020.

to understand the reality of those affected before making their choices⁴⁷.

In Brazil, the concern with establish a strong and active social control becomes even greater due to the country's territorial extension and the geographical decentralization of public agencies that make up the various federative levels—the Union, states, Federal District, and municipalities. For the latter, we must also consider their substantial number. Hence, oversight over the allocation of public resources needs to be exercised with the support of society. Social control is, then, indispensable to the institutional control performed by the bodies that supervise public management. This participation is important because it contributes to the good and correct application of public resources, so that the needs of society are efficiently met. Within public management, participation stands out because it refers to the possibility that citizens have of influencing public policies, government decisions, and public services. It is about including the wishes expressed by society in decisions that should not be restricted to government bodies.

We can thus assert that social control, understood as the participation of citizens and their associations in public management, is a tool to prevent corruption, strengthen citizenship and consolidate democracy.

In a way, such an assertion proves that social control is an effective mechanism in combating the spread of corruption. Combating corrupt acts only becomes effective when effected based on the principles established on ethical values and citizen participation, which only happens when there is awareness, will, freedom, and individual responsibility⁴⁸. As we know, the greater the transparency adopted by the Public Administration, the lower the corruption rate, since citizens will supervise all acts performed by the rulers, reducing the chances of practices that affect society's needs (Vieira and Oliveira, 2017).

In this scenario, LAI presents itself as a valuable resource allied to social interests. The rules brought by LAI are true "weapons" that citizens have in obtaining useful information about public institutions and their (mis)governments. Via this mechanism, the administered society can oversee and demand results and positive conducts from rulers, making them act based on constitutional principles and contribute to the free exercise of citizenship and materialization of fundamental rights.

As a result, we will have better and more effective institutions and public policies. These are essential elements if we are to achieve a more robust democracy.

Undeniably, the exercise of social control over public policies, whether performed by an individual or by a group, has a collective impact, for its benefits are distributed across the public space. The strengthening of social participation through access to information aims to force new conducts for a more efficient and transparent public administration. Citizen participation has become not only possible, but necessary for the proper functioning of the public apparatus.

FINAL CONSIDERATIONS

In recent years, Brazil has advanced significantly in Public Transparency laws, norms, policies, and actions⁴⁹, making substantial progress towards a more just and egalitarian society.

The challenges, however, are plentiful and involve developing actions to sensitize public agents to the adoption and implementation of open government policies; making transparency, citizen participation, and accountability a standard in public management; establishing permanent dialogue mechanisms of between government and society; promoting the opening of data, and making transparency turn into effective social participation. On the other hand, we have an urgency of initiative on the part of the population that, while it must be encouraged, must be diligent. As we know, the greater the participation and engagement of all, the more efficient, effective, and positively impacting are the services provided by the public authorities.

In this scenario, social participation is an instrument for realizing essential values of human coexistence. It is also a legal attribute that citizens can use to demand the fulfillment of their needs and equality in the exercise of civil, political, economic, social, and cultural rights.

The social control exercised via active citizen participation is an important mechanism to prevent corruption and strengthen citizenship, as it contributes to bringing society and State close together, enabling citizens to monitor government actions and demand good public management. Citizens have the right

47 Course Social Participation and performance of public managers. Course held in August 2020.

48 Course Citizen Education: ethics, citizenship, and the anti-corruption fight. Course held in September 2020.

49 Course Open Government. Course held in May 2020.

to intervene in public policies, but they also have a duty to monitor the management progress made by their elected representatives. Every legal normative apparatus is necessary for the proper functioning of public administration; however, without social participation, they may not achieve the expected effectiveness. Only the actions of interested citizens who can perform social control are able to give public management a legitimacy based on collective interest. The performance of managers, with society following closely, is the most appropriate way to ensure that the principles of public administration will be fulfilled, and citizens' demands guaranteed.

Democracy is a social practice that creates institutions geared towards certain purposes and values—and in the Brazilian case, geared towards realizing the Democratic State of Law. It must be a process of social coexistence in a free, just, and solidary society. Democracy is also the process of affirming the people and the guarantees of fundamental rights.

Hence, as already pointed out by Bucci (2005), the only efficient control of the State is the one stemming from organized civil society, which is the main and only stakeholder interested in the legality of the practiced facts and acts. This right must be made effective for the exercise of citizenship, which does not stop at voting for representatives. Popular opinion can only be formed based on information, via free access to res publica information that stems from state transparency, which is inversely proportional to the practice of personal interests in the Public Administration.

The access to information regime has not only provided citizens with instruments to exercise this right but has also transformed Brazilian Public Administration towards consolidating democracy in the country. But for such instruments to be equally effective, the population, as the main interested party, must act in the collective interest and actively participate in the decision-making processes of public management.

REFERENCES

AGUIAR, Leonardo Serra. *Lei de Acesso à Informação e o desenvolvimento da Cultura de Transparência*. Trabalho de Conclusão de Curso - Abril/2018. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3367> > Acesso em: 06 ago 2020.

ALVES, Cássio Guilherme. *O papel do controle social no combate ao fenômeno da corrupção*. Disponível em: < <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14671/3096> >. Acesso em: 09 dez 2020.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARANHA, Ana Claudia. *A Lei de Acesso à Informação: prevenção e controle da corrupção*. Disponível em: < <https://naoaceitocorrupcao.org.br/a-lei-de-acesso-a-informacao-ferramenta-de-prevencao-e-controle-da-corrupcao-murilo-borsio-bataglia-e-ana-claudia-farranha-2/> >. Acesso em: 04 jan 2021.

BERNADES, Camila Fernandes Santos. *O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. Camila Fernandes Santos Bernades - 2015. Disponível em: < <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf> >. Acesso em: 10 ago 2020.

BERTAZZI, Danilo Marasca. *O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos*. Estudos em Liberdade de Informação: dilemas da implementação, [S.l.], 2011, p. 25-38. Disponível em: < <http://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccca7acc83o-1-web.pdf> >. Acesso em: 06 ago 2020.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 20 de mai de 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm >. Acesso em: 15 mai 2020.

BRASIL. Decreto-lei 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm >. Acesso em: 02 jun 2020.

BRASIL. Decreto-lei 8.214, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm >. Acesso em: 10 fev 2022.

BRASIL. Decreto-lei 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm >. Acesso em: 10 fev 2022.

BUCCI, Eduardo Sadalla. *O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania*. Âmbito Jurídico, 2009. Disponível em: < https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-acesso-a-informacao-publica-como-direito-fundamental-a-cidadania/#_ftn28 >. Acesso em: 11 jul 2020.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: Artigo 19, 2009. Disponível em: < <https://static.poder360.com.br/2020/10/Acesso-a-informacao-e-politicas-publicas-de-controle-social-Guilherme-Canela.pdf> >. Acesso em: 07 dez 2020.

CONVENÇÃO das Nações Unidas contra a Corrupção. 31 out 2003. Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf >. Acesso em: 11 jul 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Controle Social e Cidadania*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 26 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Dados Abertos*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 14 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Educação Cidadã: ética, cidadania e o combate à corrupção*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 14 set 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Governo Aberto*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 7 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *LAlve - a live da LAI*. Ouvidoria-Geral da União. Finalizado em: 10 jun 2020.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DECLARAÇÃO de direitos dos homens e do cidadão. 26 ago 1789. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> >. Acesso em: 11 jul 2020.

DECLARAÇÃO Universal do Direitos dos Homens. 10 dez 1948. Disponível em: < http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf >. Acesso em: 11 jul 2020.

DINIZ, Gleison Mendonça. *O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará*. Revista do TCEMG. Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 91-116, out./dez. 2015.

ENAP, Escola de Administração Pública. Curso *Acesso à Informação*. Realizado em: 13 jun 2020.

GARRIDO, Elena. *Seminário virtual organizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Controladoria-Geral da União (CGU)*. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/> >

[noticia/2020-06/municipios-e-cgu-destacam-transparencia-para-boa-governanca](#)>. Acesso em: 28 dez 2020.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAFRA, Francisco. *A Lei de Acesso à Informação no Brasil e no Mundo: princípios e direito de acesso*. Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil-e-no-mundo-principios-e-direito-de-acesso/>>. Acesso em: 11 jul 2020.

MANZANO FILHO, Gabriel. *OEA defende o direito à informação*. 2012. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=45>. Acesso em: 04 dez 2020.

PASSOLO, R; MEGALI NETO, A. *Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque*. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 30, 201, pp. 117-140. Disponível em: <file:/Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20(1).pdf>. Acesso em: 13 fev 2022.

RODRIGUES, Lilian Segnini. *INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM CRISE: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS A VIGÊNCIA DO DECRETO Nº 9.759/2019*. I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP). Disponível em: <<https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>>. Acesso em: 11 fev 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio da publicidade*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>>. Acesso em: 01 dez 2020.

SILVA, Rosane Leal da; ROSPA, Aline Martins. *A relevância da Lei de Acesso à Informação no combate à corrupção*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidsp/article/view/16048/3938>>. Acesso em: 04 jan 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarcisio Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: Uma leitura da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. SEEP/Senado Federal. Brasília, 2013.

VIEIRA, Priscilane Maximiano; OLIVEIRA, Douglas Luis de. *Direito, transparência (Lei 12.527/2011) e participação popular: benefícios para uma gestão pública eficiente*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5237, 2 nov. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60562>. Acesso em: 6 ago 2020.

XAVIER, Gabriela Costa. *Novos rumos da administração pública eficiente: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas*. Revista do TCEMG. Belo Horizonte, maio/2014.

Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção

Bruna Angélica Barbosa Cruz⁵⁰

Resumo: A consolidação da democracia de um estado decorre, principalmente, do fortalecimento de forças sociais participativas na gestão pública. Para isso, no contexto social e político do Brasil, visando estabelecer um elo permanente e efetivo com a sociedade administrada, nos últimos anos foram inseridos mecanismos legais que contribuíram para aproximar Estado e povo: o dever da transparência e o direito de acesso à informação pública. Nesse contexto, eis que surge a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei 12.527, de 2011 como uma importante ferramenta de controle social sobre as políticas públicas do país. O controle social emerge da necessidade de acompanhamento direto das ações de governo, que tem por objetivo coibir práticas de corrupção e contribuir para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade para os cidadãos fiscalizarem as ações dos governos, bem como os seus gastos, e exigirem uma boa gestão pública. É direito do cidadão intervir nas políticas públicas, mas também é sua obrigação monitorar o andamento da gestão feita por aqueles representantes eleitos. Dito isto, o presente trabalho buscou desenvolver o tema da Transparência Pública como um direito do cidadão e como princípio que rege a Administração Pública, e dar ênfase em quão importante é o fortalecimento da participação ativa do cidadão na fiscalização da gestão e dos recursos públicos, em colocar em prática ações de controle social que refletem em vários níveis para a melhoria da administração da coisa pública e, por consequência, da vida em sociedade. A LAI foi um marco histórico fundamental para o fortalecimento do controle social, passando a ser uma das principais ferramentas desse exercício de cidadania na atualidade.

Palavras-chave: Acesso à informação. Cidadania. Controle Social. Políticas Públicas. Transparência.

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito está alicerçado na lei e na democracia, ideais que norteiam todo o sistema jurídico brasileiro. Para tanto, a Constituição Federal de 1988, objetivando garantir o respeito pelas garantias fundamentais e dar segurança jurídica aos atos públicos, consagrou, expressamente, como princípios basilares da Administração Pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Uma das facetas do princípio constitucional da publicidade é o direito de acesso à informação. Tal princípio se materializa no mundo jurídico sob a obrigação constitucional de transparência dos atos de gestão pública. A regra é tornar a conduta da administração pública cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público.

A transparência ganhou espaço como um direito fundamental para um regime democrático, cujo cerne objetiva aproximar os entes públicos dos cidadãos à medida que a efetividade da transparência

ocorre com maior propriedade. A necessidade de tornar visíveis as relações entre administração e cidadãos é decorrência do Estado de Direito, e nessa máxima se inspira o artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração⁵¹”.

Ante a necessidade de consolidação de políticas de transparência governamental e do estabelecimento de procedimentos e regras específicas para possibilitar o exercício do direito de acesso às informações públicas pela sociedade, conforme previsão constitucional, surge a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entra em vigor no dia 12 de maio de 2012, trazendo diretrizes normativas que possibilitaram a sociedade o acesso à informações sob o domínio público, através de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e da criação de serviço de informação ao cidadão (presencial e on-line), que permitem acesso público de forma objetiva, clara e em linguagem de fácil entendimento. Compreende-se como informação pública os dados, processados

50 Advogada, especialista em Direito Público e Administração Pública, ex-servidora pública com atuação direta em Lei de Acesso à Informação e Portais da Transparência, tendo concluído diversos cursos no campo do Controle Social, Combate à corrupção, Transparência Pública, Lei de Acesso à Informação, Cidadania e afins.

51 Declaração de direitos dos homens e do cidadão – 1789: Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato sob o domínio do poder público.

Esta norma é um marco que consolida a garantia e segurança jurídica que cada cidadão terá em exercer este direito, tanto por pessoas físicas quanto por pessoas jurídicas. Com a sanção da Lei de Acesso à Informação Pública, o Brasil passa a ser o 89º país a ter uma legislação específica para regulamentar o assunto. Na América Latina, o país será o 19º a adotar esse tipo de lei.

Dito isto, o enfoque principal do presente trabalho foi pautado no princípio da publicidade como dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da administração, sob imposição da Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527, de 2011, destacando aspectos do Princípio da Publicidade, como obrigação de transparência da Administração Pública, de modo a incentivar e garantir o controle social sob a implementação e gestão de políticas públicas, bem como as consequências naturais desse controle como principal contribuinte ao combate da corrupção e melhoria da gestão dos atos de governo.

Para o alcance do objetivo proposto, realizou-se levantamento bibliográfico, delineado por meio de uma pesquisa exploratória e qualitativa de dados e artigos da internet. Nesses termos, Antonio Carlos Gil (1999) classifica que a pesquisa exploratória tem como foco uma maior familiaridade com o problema analisado, e a qualitativa se reveste do aprofundamento do conhecimento das questões associadas aos fenômenos em estudo e das suas interações.

Nesse cenário, este estudo se justifica pela perspectiva de evidenciar direitos e deveres do cidadão enquanto sujeito administrado e explicitar as atribuições que são incumbidas constitucionalmente ao gestor público, com o objetivo de se alcançar costumes que induzem a uma política de transparência total das informações públicas e destacar a importância da participação social nos processos de tomada de decisão governamental. Ademais, espera-se contribuir no campo da cultura organizacional das instituições públicas brasileiras, na comoção social, de modo a despertar uma postura crítica e interativa da sociedade nos rumos da coisa pública, fomentando práticas de controle social e combate à corrupção.

1. Princípio da Publicidade como direito fundamental e elemento garantidor do exercício de cidadania

Princípios são fontes sempre presentes no sistema jurídico e possuem grande importância em seu conteúdo, pois são eles que norteiam toda a atividade de formação, interpretação e aplicação das normas jurídicas. No âmbito da Administração Pública, a Constituição Federal trouxe expressamente o alicerce responsável por organizar sua estrutura, gerir seus atos e impor requisitos básicos para a formação de uma administração padronizada. Consoante ensina Meirelles (2000, p.81), os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para a boa administração, são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros princípios estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.

Os princípios são a chave e essência de todo o direito e dão identidade à Constituição. A compreensão sistemática dos princípios constitucionais dá os contornos de cada princípio que, juntamente com os demais, determinam o modo de existência (normativa) da sociedade (Eneida Salgado, 2017), visto que a supremacia e a indisponibilidade do interesse público são compreendidos em consonância com os valores constitucionais e devem nortear os atos da administração pública. Dito isto, a análise crucial se dará sob o princípio da publicidade como direito fundamental de transparência e elemento garantidor do exercício de cidadania.

Para Eneida Desiree Salgado (2017) o princípio da publicidade é uma das chaves do Direito Público brasileiro e se relaciona com os princípios estruturantes do Estado, conforme descrito no artigo 37 da Carta Magna. A publicidade configura uma dimensão da cidadania, pois permite o controle social do Poder Público pelos cidadãos. Na esfera do Estado, a informação é, verdadeiramente, um dever da administração pública e um direito consagrado do cidadão. De fato, no Estado Democrático de Direito, toda e qualquer atividade da Administração deve se submeter ao processo amplo de justificação

e fundamentação perante a sociedade, para que esta, como principal interessado, tenha ciência dos atos praticados pelo gestor público.

Conforme Salgado (2017), uma das facetas do princípio constitucional da publicidade é o direito de acesso à informação. É a partir do reconhecimento (e, eventualmente, da positivação) desse direito que o controle social é exercido pelos cidadãos. Não há como vigiar os agentes públicos se não houver transparência e informação.

Diante disso, observa-se que a LAI é a manifestação expressa de garantia do princípio da publicidade, haja vista que regulamenta o acesso do cidadão às informações de seu interesse; que, em síntese, ganha destaque no ordenamento jurídico porque tem como objetivo primordial garantir o direito fundamental de acesso à informação, indicando como diretrizes básicas a publicidade como princípio geral, o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitação, a cultura da transparência e o controle social da administração pública.

O princípio da publicidade revela-se essencial para garantir que as informações da administração pública sejam acessíveis a qualquer cidadão que tenha interesse, independentemente do motivo que o leve a as requerer, pois estas são de caráter público. A supremacia do interesse público deve pautar todas as ações da administração, inclusive perante os cidadãos. Para José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 26), “o princípio da publicidade indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados”, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Dessa maneira, percebe-se que o direito de acesso à informação permite que outros direitos fundamentais sejam preservados, tendo em vista que o cidadão participa da vida política, controlando os gastos públicos e verificando se os recursos estão sendo revertidos em favor da saúde, educação e direitos sociais. A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os instrumentos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o

ponto de partida para uma maior transparência e consolidação de direitos cidadãos.

Nesse sentido, é nítido que o acesso amplo às informações públicas é o prólogo para a presença ativa e constante da sociedade em desempenhar o controle social sob políticas públicas e, conseqüentemente, constituir, em conjunto com os órgãos institucionais, ferramenta essencial de combate a corrupção, transformando em realidade o princípio da transparência na gestão pública e melhorando a qualidade das nossas democracias (Manzano Filho, 2012).

O uso de mecanismos de controle público, donde se inclui o direito à informação pública serve, indubitavelmente, para aproximar o cidadão dos atos governamentais, garantindo maior transparência (Medeiros; Magalhães; Pereira; 2014). Para os autores, há a necessidade de conscientização da tendência contemporânea que busca a parceria entre o governo e cidadão com sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Nesse cenário, a participação social configura-se como elemento fundamental para gestão pública, servindo ao bem comum da sociedade e concorrendo, diariamente, para a consolidação de nossa democracia. Nas palavras de Dahl (2001, p. 110), “cidadãos silenciosos podem ser perfeitos para um governante autoritário, mas seriam desastrosos para uma democracia”. Práticas desta natureza favorecem a transparência governamental e a redução de abusos cometidos pelas autoridades.

O acesso à informação pública e a participação social decorrente daquele, constituem como principais ferramentas no combate à corrupção e outras formas de irregularidades públicas. O direito à informação é, assim, um instrumento essencial para a promoção de boa governança, além de favorecer outros benefícios sociais (Artigo 19, 2009).

Desta forma, Cássio Alves (2016) assevera que “o controle social expresso pela atuação diligente da sociedade sobre as ações do Estado influenciam positivamente o comportamento dos agentes políticos”, pois favorecem a manutenção da ordem e a redução dos níveis de corrupção, compreendendo, assim, que os mecanismos democráticos, dentre os quais se insere o acesso à informação e a participação social, são indispensáveis para a promoção de uma maior transparência e conseqüentemente, menos corrupção (Medeiros; Magalhães; Pereira; 2014).

1.1. Política Nacional de Participação Social⁵²

Surgida do clamor popular após 21 anos de ditadura, a Constituição Federal de 1988 marcou o processo democrático brasileiro de consolidação de lutas sociais por liberdade e cidadania. Concebida em um contexto de redemocratização estatal pós ditadura militar, a nossa Carta Magna preocupou-se em varrer os resquícios que lembravam do período ditatorial e fortalecer à participação de forças sociais que estavam afastadas das decisões dos órgãos de estado, remodelando instituições públicas e estabelecendo diretrizes efetivas para incluir e garantir a participação de grupos da sociedade civil. Tal avanço democrático somente foi possível devido à grande mobilização social que envolveu a participação direta e ativa dos brasileiros que, cansados da tirania do estado, suplicavam por mudanças e para que as necessidades do povo fossem consideradas quando da elaboração da nova Constituição; o que sem dúvidas foi observado na preparação da Constituição Federal de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã. A partir daí, evidenciou-se que a participação social não era só uma forma de integrar povo e estado, mas sim um mecanismo eficiente e essencial de controle de atos de gestão pública e de defesa de direitos.

Ressalte-se que importância da integração da população nos processos de tomada de decisão governamental tem ainda por finalidade desenvolver o espírito de sociedade e, especialmente, permitir que o administrador público possa conhecer a realidade e necessidade das partes afetadas antes da realização de suas escolhas. Pois, se a gestão do estado é voltada para o povo, logo as demandas sociais devem nortear a formulação e execução de políticas voltadas para este. Em vista disso, as múltiplas ações que diferentes forças sociais desenvolvem para influenciar a formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas e/ou serviços básicos sociais (saúde, educação, habitação, transporte, saneamento básico etc.), fazem parte de um processo político concreto positivo que se produz na dinâmica da sociedade, mediante a intervenção cotidiana e consciente de cidadãos individualmente considerados ou organizados em grupos ou em associações com vistas à elaboração, à implementação ou à fiscalização do poder público (Dias, 2007), tal qual como ocorreu na elaboração da CRFB/88.

Nesse contexto, anos mais tarde, surge a Política Nacional de Participação Social – PNPS, juntamente com o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), por meio do decreto nº 8.243, de 2014 da Presidência da República, numa tentativa de instituição de política pública brasileira, que estabelecia a criação, funcionamento e fortalecimento de instâncias permanentes (como conselhos, comissões, Conferências, ouvidoria pública) e temporárias (mesa de diálogo, fórum, interconselhos, audiência pública e consulta pública e outros), com o objetivo de articular mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O referido dispositivo trouxe uma gama de canais para que a sociedade pudesse conversar e contribuir diretamente na elaboração, implementação e acompanhamento de políticas públicas junto ao poder público federal. Tudo isso concorreu para a formação de um processo de confiança nas autoridades no desenvolvimento e execução de políticas, já que havia uma comunicação e integração maior com o povo, visto que a função desempenhada pela sociedade civil na elaboração e no monitoramento das ações da administração, antes, durante e depois da implementação das políticas, exercia, de sobremaneira, controle sobre as ações do Estado.

As ações desenvolvidas através da PNPS foram de extrema relevância para a população brasileira, imprescindíveis para o exercício da cidadania e necessários para o bom andamento da democracia. Pois, considerando que os grupos civis que dela faziam parte exerciam um importante papel em influenciar os resultados das políticas públicas, tendo como parâmetro não apenas critérios técnicos, mas também de justiça social aderentes a documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e aos fundamentos da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, apesar da boa iniciativa, a PNPS não perdurou por muito tempo. Cinco anos mais tarde, em 2019, foi editado o decreto nº 9.759 da Presidência da República que revogou em sua integralidade o decreto nº 8.243/14 e estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações de colegiados na administração pública federal. Em síntese, o novo decreto extinguiu todos os órgãos colegiados da administração pública federal, cerca de 700, incluídos nesses os conselhos de políticas públicas, com exceção àqueles colegiados criados pós 1º de janeiro de 2019 e àqueles previstos no regimento

52 **Cartilha Política Nacional de Participação Social.** Iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República para difundir os conceitos e diretrizes da participação social estabelecidos pela Política Nacional de Participação Social a todos os brasileiros e brasileiras. Disponível em: < https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/cartilha_pnps.pdf >

interno ou no estatuto de instituição federal de ensino, com o argumento de economia para os cofres públicos e desprezando o importante papel social desenvolvido por aqueles.

O referido decreto repercutiu muito mal entre as organizações e entidades brasileiras, ensejando inúmeras manifestações negativas e até o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 6121, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), onde o Supremo Tribunal Federal entendeu que os efeitos do Decreto nº 9.759/2019 deveriam ser suspensos deferindo, assim, pelo menos em parte, o pedido cautelar formulado pelo partido político peticionário. À vista disso, em ato de protesto, professores da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES⁵³ emitiram Nota de Repúdio, reconhecendo a necessidade de manutenção dos Conselhos na administração pública federal, destacando o importante papel exercido por estes:

[...]

A importância dos conselhos para a administração pública reside na sua função de gestão, pela qual os conselheiros atuam na gestão administrativa participando da formulação e do planejamento da política pública. Na prática, isso significa a democratização da gestão pública dada a função da sociedade civil na elaboração e no monitoramento das ações da administração, antes, durante e depois da implementação das políticas. Está também na sua função de controle social, ou seja, o controle da sociedade sobre as ações do Estado. O controle social se traduz na transparência das decisões e atos dos governos e na sua consequente responsabilização. Os conselhos, assim, atuam na fiscalização e na avaliação da execução das políticas públicas, contribuindo para a transparência nos serviços prestados e aumentando a responsabilização do Estado no uso dos recursos públicos ou na melhora das condições de vida da população, como é o caso do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), extinto por meio da Medida Provisória 870, em 01 de janeiro de 2019.

Por fim, destacamos o importante papel dos conselhos em influenciar os resultados das políticas públicas, tendo como parâmetro não apenas critérios técnicos, mas também

de justiça social. Os conselhos têm um importante papel na garantia dos direitos de cidadania. Através deles muitas demandas da sociedade, seus projetos e ideais, podem ser transformados em direitos de cidadania.

Frente a isso, Raquel Passolo e Almir Megali (2019), afirmam que, em que pese a relevância dos conselhos de políticas pública em atender aos interesses da sociedade, estes foram severamente golpeados pelo Decreto nº 9.759/2019, com o argumento da racionalização da administração pública e com a proposta de controlar a “propagação” de colegiados desnecessários, que segundo os idealizadores do decreto, não traziam resultados práticos positivos. Em contrapartida, vale lembrar que o Brasil é um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (em inglês – *Open Government Partnership – OGP*) e, por meio da CGU, conduz outros programas relativos à transparência pública, como o Time Brasil e Brasil Transparente, que contam com forte apelo pela participação pública e controle social.

Ora, então como é possível promover a participação e o controle social reduzindo drasticamente os espaços de participação pública, como comitês, conselhos, grupos de trabalho, entre outros? Se de um lado há iniciativas que permitem e fomentam a participação do povo, do outro, ao mesmo tempo, há mecanismos limitadores para atuação popular e ambos decorrem do mesmo poder executivo. O discurso é incoerente e prejudicial à democracia do país, pois coloca em risco e ignora anos de lutas sociais em busca de liberdade e de um governo popular.

Em vista disso, o que se observa, é que o Decreto nº 9.759/2019 trata mais de uma medida de governo fechado, através da qual o Estado manifesta total desinteresse em atender as demandas da sociedade e, tampouco, em que haja um efetivo controle social das ações públicas (Rodrigues, 2020).

Nesse sentido, é nítido que o retrocesso social proveniente da promulgação da norma citada atenta diretamente contra a Constituição, que traz a participação social como um imperativo para a implementação de políticas públicas em diversas áreas e, impedir a participação e fiscalização dos cidadãos, retira do povo uma das armas mais poderosas contra a tirania e corrupção.

Por esse motivo, reforça-se, mais uma vez, que a participação popular é crucial para o fortalecimento da democratização ampla dos cidadãos nos

53 UFES – Universidade Federal do Espírito Santos. **Nota de Repúdio ao decreto nº 9.759/2019.** Disponível em: < <https://cienciassociais.ufes.br/pt-br/conteudo/nota-de-repudio-ao-decreto-97592019-que-extingue-e-limita-criacao-de-orgaos-colegiados-no>>. Acesso em 11 fev 2022.

processos decisórios da sociedade e que este não pode ser limitado por governos autoritários com pretextos travestidos em desburocratização e economia para o país, pois, assim como afirma Lilian Rodrigues (2020), é inquestionável que a participação social nas tomadas de decisões políticas é potencialmente um mecanismo que pode trazer melhores resultados na gestão da coisa pública e um importante instrumento para o aprofundamento e amadurecimento da democracia, pois democracia se traduz, *ipsis verbis*, em deliberação, diálogo e participação da sociedade civil nas instituições políticas.

2. Acesso à informação: um direito universal e fundamental

A Declaração Universal dos Direitos dos Homens surgiu em 1948, pós segunda guerra mundial, delineando direitos humanos básicos e visando à proteção e garantia dos direitos inerentes aos seres humanos. Um destes direitos é o de acesso à informação pública, onde foi assegurado em seu artigo 19⁵⁴ que todo ser humano, em síntese, tem direito de receber e transmitir informações. Para Mafra (2012) “além de ser um direito essencial que cada ser humano possui, há, também, a imperiosidade da liberdade de procurar, receber e transmitir informações que estão relacionadas com o exercício da cidadania”.

A elevação do direito de acesso à informação ao nível de direito universal deve ser justificada e calçada nos diferentes documentos legislativos de direitos humanos ou universais. Nesse contexto, Bernades (2015) aduz que a informação se apresenta como um componente de fundamental importância em todos os campos da vida em sociedade, seja no aspecto pessoal, seja no âmbito do agir estatal e “no seu sentido mais elementar, a informação constitui parte de toda a experiência humana”. Todos os organismos são sistemas de informação. A informação é a base da vida⁵⁵.

No Brasil, de acordo com Bertazzi (2011), com a reabertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação pública foi elevado ao patamar de direito

fundamental, previsto no Art. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, LXXII, bem como o Art. 37.

Sobre o assunto, Bucci (2009) destacou que o acesso às informações públicas que fazem parte de documentos, arquivos e estatísticas, é fundamental para a consolidação da democracia, à medida que fortalece a capacidade dos indivíduos para participarem efetivamente da tomada de decisões que os afeta.

Compreende-se que o direito de acesso à informação pública atua ainda como um meio para atingir a materialização de outros direitos fundamentais. É através do conhecimento que o indivíduo consegue exercer direitos sociais que são executados pelo Estado e representam a garantia de emancipação humana servindo de auxílio ao cidadão para o exercício de sua cidadania. “O cidadão esclarecido é sem dúvida uma peça incômoda, reivindicadora. Sem ele, no entanto, está comprometido nosso próprio futuro como nação” (Carvalho, 1998, p. 287-288).

A participação social é um elemento fundamental para que a gestão pública sirva ao bem comum da sociedade.

Ainda urge registrar que o acesso à informação pública, como direito essencial ao exercício de outros direitos, funciona como uma importante ferramenta na prevenção à corrupção. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – CNUCC⁵⁶, objetivando promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater de forma mais eficaz a corrupção, determinou ao seus Estados-membros, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a adoção de medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo à sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Dito isso, denota-se uma preocupação de âmbito global em definir políticas e mecanismos que atuem eficientemente no combate à corrupção, dentre eles se faz presente o direito ao acesso à informação e maior participação popular para melhor funcionamento da democracia e da gestão pública.

Destarte, o Acesso à Informação tem uma finalidade muito maior do que apenas conseguir a concreção

54 Artigo XIX – Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

55 GONÇALVES, Maria Eduarda. Direito da informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Almedina, 2003, p. 17.

56 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13): “Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.

em si mesmo, pois não é um direito autônomo, mas sim um instrumento necessário para efetivação da participação da sociedade civil, da liberdade de expressão e, por fim, um meio eficaz para se exigir os direitos sociais preceituados e protegidos pela Carta Magna. Portanto, se torna um pré-requisito para o livre exercício da cidadania, envolto na participação política do Estado, bem como na aquisição de direitos inerentes ao ser humano não se tratando apenas de um direito constitucional fundamental, mas sim um direito humano universal, que tem como escopo atingir outros direitos igualmente constitucionais fundamentais e humanos em toda a esfera global.

Assim, para Bucci (2009) o “acesso à informação pública não é apenas um direito resguardado pela Constituição Federal, mas sim um direito fundamental individual e coletivo que visa a instrumentalizar o exercício da cidadania”, pilar da nossa democracia, tão essencial que mereceu especial atenção de leis e regulamentos de Direitos Humanos em nível internacional.

3. Desenvolvimento da cultura de transparência

Em decorrência das inovações que o Brasil vem implementando nas áreas de prestação de contas, transparência e acesso à informação pública, estamos migrando de uma gestão pública em que sempre predominou uma cultura de sigilo para uma ênfase na cultura de transparência.

Com efeito, constata-se uma carência de obras e disseminação de material que versem sobre o tema. Denota-se uma timidez doutrinária em dissertar acerca do conteúdo, o que nos obriga, de certa forma, ponderar sobre a questão utilizando os poucos recursos existentes, levando em consideração o contexto histórico em que a administração pública está inserida, com os avanços legais e sociais encaixados nessa seara; e o nosso senso crítico, tendo em vista o obscurantismo do serviço público.

Sobre o assunto, Leonardo Serra Aguiar (2018), afirma que não obstante ao caráter condicionador de comportamento que a Lei de Acesso à Informação nos apresenta, o normativo traz à tona o desafio de modificação e modernização da cultura das instituições públicas brasileiras, com o objetivo de se alcançar costumes que induzem a uma política de transparência total das informações públicas.

A Lei de Acesso à Informação traz como diretriz a promoção ao avanço da cultura de transparência

pública, conforme preconizado em seu artigo 3º, inciso IV, qual seja:

“Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
[...]”

Apesar de se observar, de uma maneira geral, uma aplicação mais consistente da Lei de Acesso à Informação, “ainda se visualiza, como regra em diversas organizações governamentais, a falta de transparência das informações públicas, bem como a manutenção da cultura do sigilo” (Aguiar, 2018). Essa mudança cultural, tão necessária para o amadurecimento de nossa democracia e cidadania, é acelerada a partir da provocação de atores sociais importantes. De fato, construir uma nova cultura onde o sigilo é exceção e o acesso a regra, surge como grande desafio para o Estado brasileiro.

A LAI veio para estimular o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública, bem como o desenvolvimento do controle social, incentivando a participação ativa do cidadão, de modo a fiscalizar e monitorar a gestão pública. Todavia, essa mudança cultural envolve a alteração de comportamentos e valores, necessitando-se, pois, de intervenções estruturais, normativas e na conscientização dos servidores públicos e sociedade. Apenas a norma não é capaz de alterar o atual cenário e oferecer solução imediata para condutas humanas enraizadas.

Para isso, a cultura e incentivos organizacionais são mais eficazes no atingimento de resultados do que um normativo vigorando acerca do assunto. A negativa de acesso às informações não passa pela análise de apenas um servidor, mas pelo contexto institucional e suas crenças. Afinal, “a cultura organizacional exerce mais influência nas decisões administrativas do que as normas, e deve receber a atenção necessária para sua mudança” (Bertazzi, 2011).

Nesse contexto, nota-se que a cultura organizacional do serviço público se pauta em pressupostos básicos que nascem com a vivência de um determinado grupo que desenvolve resoluções aos problemas

encontrados e esses são perpetuados aos novos membros como o modo correto de sempre agir. Assim, o comportamento ora adotado por aqueles é, mesmo que inconscientemente, repetido por diversas gerações; padrão este que não é favorável para a sociedade e deve ser exaustivamente combatido.

Isto posto e com foco nos objetivos da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria-Geral da União tem se preocupado em estabelecer e difundir procedimentos norteadores ao combate à “cultura do sigilo”, estabelecendo este como um dos grandes obstáculos para abertura para a expansão da publicidade de dados governamentais, de modo a contribuir para o aumento da transparência do governo, criando melhores possibilidades de controle social das ações governamentais. Busca, dessa forma, ampliar o foco da transparência para que não se limite a combater a corrupção e controlar os gastos públicos, mas que também alcance a qualidade do gasto assim como a obtenção de informações para monitorar e avaliar as políticas públicas⁵⁷.

Além disso, em evento virtual organizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Controladoria-Geral da União (CGU) em junho de 2020, a consultora jurídica da CNM, Elena Garrido (2020), destacou a extrema importância da formação de uma cultura de transparência, integridade e compliance, de forma a contribuir à boa governança, administração dos recursos sociais e econômicos, visando o desenvolvimento, e a capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções.

Nessa linha Aguiar (2018) alerta que “a mudança de cultura não acontece através da imposição dos chefes de alto escalão, porém, muito pelo contrário, nasce de evolução de pensamentos e procedimentos de todos os colaboradores”. Desvenda-se, assim, o equívoco do legislador em creditar, tão somente, à promulgação dos normativos como mecanismo de mudança de atitude do corpo burocrático.

De outra forma, Bresser Pereira (2005) chama a atenção para que o fenômeno da formalização de uma cultura aberta e transparente aconteça, é necessário que haja, além da imperatividade de chefia e mudança gradual de comportamento humano, uma legislação clara e específica para modificação do ambiente, que, segundo constata, deve “realçar a importância de práticas inerentes à gestão, em especial à responsabilização dos servidores públicos

perante o Estado e os cidadãos”. Tal mecanismo será consagrado com a auditoria dos órgãos de controle e acompanhamento da sociedade civil, além de política de transparência administrativa, de forma a atender a real necessidade da população. Essa mudança cultural tão necessária para o amadurecimento de nossa democracia e cidadania, pode ainda ser acelerada a partir da provocação de atores sociais importantes, como por exemplo a mídia. Por isso a participação social é indispensável na atuação frente a gestão pública, de modo a incentivar e instigar o gestor a agir com boa fé ao atender os anseios sociais.

Nessa acepção, convém afirmar que o que se espera dos Estados democráticos de Direito é que haja uma cultura de acesso, em que os agentes públicos tenham consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma clara e tempestiva para atender eficazmente às demandas da sociedade, a qual tem direito de conhecer as informações em posse do poder público, exceto aquelas que realmente representem perigo na sua divulgação (CGU, 2011, P. 14).

Para mais, os resultados mais consistentes da mudança cultural de transparência pública serão observados somente no longo prazo, quando, finalmente, todos os servidores públicos tiverem a idealização da transparência das informações como seu dever (Aguiar, 2018).

Dessa forma, tornar possível uma gestão transparente e fundamentada nas demandas sociais, tendo a sociedade como protagonista na busca por transparência, é fator fundamental para o fortalecimento da democracia e, conseqüentemente, na diminuição de fatores corruptivos.

4. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – mecanismo de controle social sobre políticas públicas, combate à corrupção e exercício de cidadania

A década de 1980 é um marco importante de estabilização da democracia brasileira, é nítida uma tendência de ampliação dos espaços de participação e maior influência dos interesses da sociedade nas políticas públicas e demais ações governamentais, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade

civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas⁵⁸.

O art. 5º da Carta Magna garantiu o acesso à informação, trazendo que: “é assegurado a todos o acesso à informação”, que se soma ao princípio da “publicidade”, que está no art. 37 da CF, e marca um novo paradigma na administração pública brasileira. O cidadão passa a ter garantido seu direito de se informar sobre tudo que é de seu interesse, inclusive perante o Estado. Os recursos públicos e as decisões governamentais passam a estar ao alcance do cidadão, que também pode participar ativamente desses processos. O texto constitucional, assim como outros princípios e marcos legais, permitiu que informações sobre a administração pública passassem a ser acessíveis às pessoas interessadas.

O direito à informação é a base para um desenvolvimento social e político de qualquer Estado. No Brasil, esse direito está amparado legalmente pela Constituição Federal e por outros normativos, como a Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI, foi primordial na consolidação do direito de acessar informações públicas no Estado, cujo objetivo é regular o acesso às informações públicas, que, nas palavras de Bataglia e Farranha (2018) “é ingrediente fundamental para a democracia, pois possibilita o conhecimento de ações dos governantes pela população”.

A promoção da transparência e do acesso à informação é medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público⁵⁹.

A participação do povo na gestão da Administração Pública é a solidificação de um estado democrático de direito, cuja finalidade é “buscar a concretude do bem comum e almejar a igualdade formal e material, a justiça social, a liberdade individual, a dignidade de seus cidadãos” (Xavier, 2014). O acesso a documentos e informações garantidos na Lei 12.527/2011, veio para ampliar a participação popular e fortalecer o controle da gestão

pública. “Com maior transparência das ações governamentais, os veículos de controle social são ampliados, o que dá azo a maiores resultados sobre a responsabilização dos governantes”. (Diniz, 2015).

É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle dos gastos públicos, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. Acompanhar os gastos públicos e a implementação de políticas públicas é essencial para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. É dever do cidadão deixar de ser sujeito passivo em relação ao Estado e exigir, em níveis progressivos, melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos.

Seguindo nessa linha de raciocínio, Silva e Rospa (2016) acrescenta ainda que:

Ter ciência ampla e transparente sobre a destinação do dinheiro público é o primeiro passo para que os atos de corrupção possam ser combatidos, por essa razão o acesso à informação não é bem-vindo em governos nos quais os atos corruptivos são comumente praticados. Necessário então que se defenda a ampliação da cultura de acesso em detrimento da cultura do segredo.

A importância da participação da população nos processos de tomada de decisão governamental tem por finalidade desenvolver o espírito de sociedade e, especialmente, permitir que o tomador de decisão (gestor) possa conhecer a realidade das partes afetadas antes da realização de suas escolhas⁶⁰.

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso destes, há que considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade. O controle social é, então, indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam a gestão pública. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta

58 Curso Instrumento de Controle Social e Cidadania: Como exercer seus direitos? – Controladoria-Geral da União. Curso realizado em ago 2020.

59 Curso LAIve - a live da LAI. Programa de Formação Continuada em Ouvidoria. Ouvidoria-Geral da União/Controladoria-Geral da União. Curso realizado em jun 2020.

60 Cursos Participação Social e atuação dos gestores públicos. Curso realizado em ago 2020.

aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. No âmbito da gestão pública, a ideia de participação ganha destaque porque se refere à possibilidade que a população tem de influenciar políticas públicas, decisões governamentais e serviços públicos. Trata-se de incluir as vontades expressas pela sociedade em decisões que não devem ficar restritas aos órgãos do governo.

Assim, pode-se afirmar que o controle social, entendido como a participação do cidadão e de suas associações na gestão pública, é uma forma de prevenção da corrupção, de fortalecimento da cidadania e de consolidação da democracia.

De certa forma, comprova-se com tal assertiva, que o controle social é um mecanismo eficaz no combate à expansão da corrupção. Combate aos atos de corrupção só se torna eficaz quando efetivado a partir dos princípios estabelecidos sobre valores éticos e com a participação cidadã, que somente acontece quando há consciência, vontade, liberdade e responsabilidade individual⁶¹. Pois é sabido que, quanto maior for a transparência adotada pela Administração Pública, menor será o índice de corrupção, uma vez que o cidadão fiscalizará todos os atos praticados pelos governantes, reduzindo as chances de práticas que atentem contra os anseios da sociedade (Vieira e Oliveira, 2017).

Nessas circunstâncias, eis que a LAI apresenta-se como importante recurso aliado aos interesses sociais. As regras trazidas pela LAI são verdadeiras “armas” que o cidadão dispõe na obtenção de informações úteis sobre as instituições públicas e seus (des) governos. Através deste mecanismo a sociedade administrada consegue fiscalizar e exigir resultados e posturas positivas dos governantes, fazendo com que estes atuem pautados nos princípios constitucionais e contribuam para o livre exercício de cidadania e concreção de direitos fundamentais.

Como resultado, teremos instituições e políticas públicas mais íntegras e efetivas. Estes são elementos essenciais para alcançarmos uma democracia mais robusta.

Inegavelmente constata-se que o exercício do controle social sobre políticas públicas, seja realizado por um indivíduo ou por um grupo, tem impacto coletivo, pois seus benefícios são difundidos por todo o espaço público. O fortalecimento da

participação social por meio do acesso à informação tem por finalidade forçar novas condutas para uma administração pública mais eficiente e transparente. A participação cidadã tornou-se não apenas possível, mas necessária para o bom funcionamento do aparato público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, o Brasil avançou significativamente em leis, normas, políticas e ações de Transparência Pública⁶², conseguindo progredir em direção a uma sociedade mais justa e igualitária.

Os desafios, entretanto, não são poucos e envolvem, principalmente, o desenvolvimento de ações para sensibilizar agentes públicos para a adoção e implementação de políticas de governo aberto, tornar a transparência, a participação da população e a prestação de contas um padrão na gestão pública, estabelecer mecanismos de diálogo permanentes entre governo e sociedade, promover a abertura de dados e fazer com que a transparência se converta em efetiva participação social. E de outro lado, há a premência de iniciativa por parte da população que, ao mesmo tempo que deve ser estimulada, deve ser diligente. É sabido que quanto maior a participação e engajamento de todos, mais eficientes, eficazes e positivamente impactantes são os serviços proporcionados pelo poder público.

Nesse contexto, a participação social se configura como instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana. É também um atributo legal que a população pode se valer para exigir o atendimento das suas necessidades e a igualdade no exercício de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

O controle social exercido através da participação ativa da população é um importante mecanismo de prevenção à corrupção e fortalecimento da cidadania, pois contribui para aproximar a sociedade do Estado, abrindo a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrar uma boa gestão pública. É direito do cidadão intervir nas políticas públicas, mas também é sua obrigação monitorar o andamento da gestão feita por aqueles representantes eleitos. Todo aparato normativo legal é necessário para o bom funcionamento da administração pública, entretanto, sem a participação social, eles podem não alcançar a efetividade esperada. Somente a

61 Curso Educação Cidadã: ética, cidadania e o combate à corrupção. Curso realizado em set 2020.

62 Curso Governo Aberto. Realizado em mai 2020.

atuação de cidadão interessado e apto a realizar o controle social, é capaz de dar à gestão pública uma legitimidade pautada no interesse coletivo. A atuação dos gestores, com a sociedade acompanhando de perto, é a maneira mais adequada de garantir que os princípios da administração pública serão cumpridos e as demandas dos cidadãos serão garantidas.

A democracia é uma prática social que cria instituições orientadas para determinados fins e valores – e no caso brasileiro, orientadas para a efetivação do Estado Democrático de Direito. Deve ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária. É também o processo de afirmação do povo e das garantias dos direitos fundamentais.

Desta feita, como já assinalado por Bucci (2005), o único controle eficiente do Estado é aquele proveniente da sociedade civil organizada, que é a maior e única interessada na legalidade dos fatos

e atos praticados. Há de ser efetivado esse direito para o exercício da cidadania, que não se esvai com o voto de seus representantes. A opinião popular apenas poderá ser formada se houver informações que a de embasamento, através do livre acesso à informação da res publica que advêm do princípio da transparência estatal, que é inversamente proporcional a prática de interesses particulares na Administração Pública.

O regime de acesso à informação não apenas forneceu aos cidadãos instrumentos para o exercício desse direito, mas também vem transformando a Administração Pública brasileira em direção à consolidação da democracia no país. Contudo, para que tais instrumentos sejam igualmente eficazes, a população, como principal interessada, deve agir em prol do interesse coletivo e participar ativamente nos processos decisórios da gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Leonardo Serra. *Lei de Acesso à Informação e o desenvolvimento da Cultura de Transparência*. Trabalho de Conclusão de Curso - Abril/2018. Disponível em: < <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3367> > Acesso em: 06 ago 2020.

ALVES, Cássio Guilherme. *O papel do controle social no combate ao fenômeno da corrupção*. Disponível em: < <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14671/3096> >. Acesso em: 09 dez 2020.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARANHA, Ana Claudia. *A Lei de Acesso à Informação: prevenção e controle da corrupção*. Disponível em: < <https://naoaceitocorrupcao.org.br/a-lei-de-acesso-a-informacao-ferramenta-de-prevencao-e-controle-da-corrupcao-murilo-borsio-bataglia-e-ana-claudia-farranha-2/> >. Acesso em: 04 jan 2021.

BERNADES, Camila Fernandes Santos. *O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. Camila Fernandes Santos Bernades - 2015. Disponível em: < <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf> >. Acesso em: 10 ago 2020.

BERTAZZI, Danilo Marasca. *O projeto de lei de acesso à informação e seu impacto sobre os servidores públicos*. Estudos em Liberdade de Informação: dilemas da implementação, [S.l.], 2011, p. 25-38. Disponível em: < <http://artigo19.org/wpcontent/blogs.dir/24/files/2011/10/estudos-em-liberdade-de-informaccao7acc83o-1-web.pdf> >. Acesso em: 06 ago 2020.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 20 de mai de 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm >. Acesso em: 15 mai 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 02 jun 2020.

BRASIL. *Decreto-lei 8.214, de 23 de maio de 2014*. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 10 fev 2022.

BRASIL. *Decreto-lei 9.759, de 11 de abril de 2019*. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 10 fev 2022.

BUCCI, Eduardo Sadalla. *O acesso à informação pública como direito fundamental à cidadania*. Âmbito Jurídico, 2009. Disponível em: < https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-acesso-a-informacao-publica-como-direito-fundamental-a-cidadania/#_ftn28>. Acesso em: 11 jul 2020.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: Artigo 19, 2009. Disponível em: < <https://static.poder360.com.br/2020/10/Acesso-a-informacao-e-politicas-publicas-de-controle-social-Guilherme-Canela.pdf>>. Acesso em: 07 dez 2020.

CONVENÇÃO das Nações Unidas contra a Corrupção. 31 out 2003. Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 11 jul 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Controle Social e Cidadania*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 26 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Dados Abertos*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 14 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Educação Cidadã: ética, cidadania e o combate à corrupção*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 14 set 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *Governo Aberto*. Laboratório de Tecnologia da Informação e Mídias Educacionais da Universidade Federal de Goiás (LabTIME/UFG). Realizado em: 7 mai 2020.

CGU, Controladoria-Geral da União. Curso *LAlve - a live da LAI*. Ouvidoria-Geral da União. Finalizado em: 10 jun 2020.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UnB, 2001.

DECLARAÇÃO de direitos dos homens e do cidadão. 26 ago 1789. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 11 jul 2020.

DECLARAÇÃO Universal do Direitos dos Homens. 10 dez 1948. Disponível em: < http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem.pdf>. Acesso em: 11 jul 2020.

DINIZ, Gleison Mendonça. *O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um estudo nos municípios do Ceará*. Revista do TCEMG. Belo Horizonte, v. 33, n. 4, p. 91-116, out./dez. 2015.

ENAP, Escola de Administração Pública. Curso *Acesso à Informação*. Realizado em: 13 jun 2020.

GARRIDO, Elena. *Seminário virtual organizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e pela Controladoria-Geral da União (CGU)*. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/>>

[noticia/2020-06/municipios-e-cgu-destacam-transparencia-para-boa-governanca](#)>. Acesso em: 28 dez 2020.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAFRA, Francisco. *A Lei de Acesso à Informação no Brasil e no Mundo: princípios e direito de acesso*. Âmbito Jurídico. 2012. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-lei-de-acesso-a-informacao-no-brasil-e-no-mundo-principios-e-direito-de-acesso/>>. Acesso em: 11 jul 2020.

MANZANO FILHO, Gabriel. *OEA defende o direito à informação*. 2012. Disponível em: <http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=45>. Acesso em: 04 dez 2020.

PASSOLO, R; MEGALI NETO, A. *Democracia participativa brasileira: uma construção sob ataque*. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 30, 201, pp. 117-140. Disponível em: <[file://Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20\(1\).pdf](file://Users/PROGPE/Downloads/27622-Texto%20do%20artigo-117791-1-10-20200301%20(1).pdf)>. Acesso em: 13 fev 2022.

RODRIGUES, Lilian Segnini. *INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS EM CRISE: UMA ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS A VIGÊNCIA DO DECRETO Nº 9.759/2019*. I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP). Disponível em: <<https://eventos.ufpr.br/SDCP/SDCP2020/paper/viewFile/3120/924>>. Acesso em: 11 fev 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio da publicidade*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>>. Acesso em: 01 dez 2020.

SILVA, Rosane Leal da; ROSPA, Aline Martins. *A relevância da Lei de Acesso à Informação no combate à corrupção*. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/view/16048/3938>>. Acesso em: 04 jan 2021.

SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarcisio Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. *ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA: Uma leitura da lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. SEEP/Senado Federal. Brasília, 2013.

VIEIRA, Priscilane Maximiano; OLIVEIRA, Douglas Luis de. *Direito, transparência (Lei 12.527/2011) e participação popular: benefícios para uma gestão pública eficiente*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5237, 2 nov. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/60562>. Acesso em: 6 ago 2020.

XAVIER, Gabriela Costa. *Novos rumos da administração pública eficiente: participação administrativa, procedimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas*. Revista do TCEMG. Belo Horizonte, maio/2014.