

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARÍLIA MENDONÇA MORAIS SANT'ANNA

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
LIMITES E POSSIBILIDADES NO CENÁRIO BRASILEIRO**

São Paulo

2018

MARÍLIA MENDONÇA MORAIS SANT'ANNA

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
LIMITES E POSSIBILIDADES NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Qualificação de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito Político e Econômico.

ORIENTADOR: Prof. Dra. Irene Patrícia Nohara

São Paulo

2018

S232t Sant'Anna, Marília Mendonça Morais.

Transparência e controle social da administração pública: limites e possibilidades no cenário brasileiro / Marília Mendonça Morais  
Sant'Anna. – 2018.

233.; 30 cm

Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.Orientadora: Irene Patrícia Nohara. Referências bibliográficas: f. 215-233.

1. Transparência. 2. Controle social. 3. Efetividade. I. Nohara, Irene Patrícia, *orientadora*. II. Título

CDDir 341.272

MARÍLIA MENDONÇA MORAIS SANT'ANNA

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:  
LIMITES E POSSIBILIDADES NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 20 de Julho de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Irene Patrícia Nohara  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Michelle Asato Junqueira  
Examinadora Interna  
Universidade – Presbiteriana Mackenzie



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Lúcia Helena Polleti Bettini  
Examinadora Interna  
Universidade – Presbiteriana Mackenzie



\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Sérgio Assoni  
Examinador Externo  
Universidade de São Paulo – USP



\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Tanise Zago Thomasi  
Examinadora Externa  
Universidade Federal de Sergipe-UFS

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, que me ilumina e guia os meus passos, me fortalecendo nos momentos difíceis e que me concedeu saúde e coragem para chegar até aqui e, com fé, seguir adiante. Obrigada, Senhor.

À minha querida orientadora, Irene Patrícia Nohara, por me inspirar e por toda a sua dedicação, compreensão e incentivo.

Aos meus filhos, Leonardo, Gabriela e Isadora, razão da minha vida, não somente por terem entendido todas as minhas ausências, mas, principalmente, por terem me incentivado, por me verem como um exemplo e se orgulharem de mim, não pelo que tenho, mas pela minha busca incessante por conhecimento. Obrigada e saibam que se vocês não fossem tão responsáveis essa conquista não seria possível.

Aos meus pais, José de Oliveira Moraes e Ghislaine Maria Mendonça Moraes (*in memoriam*), por tanto amor, dedicação e zelo que tiveram na minha formação profissional e pessoal, sempre me incentivando a correr atrás dos meus sonhos. Obrigada, o nosso amor e a nossa sintonia transcendem a separação física.

Ao meu marido Silvio que, do jeito dele, ao longo desses 22 anos de convivência, sempre me apoiou, sem restrição, em relação à minha vida acadêmica e aprendeu que é isso que me faz feliz e plena.

Aos meus irmãos, os melhores do mundo: Normando (*in memoriam*) – que, mesmo em outro plano, me envia energia positiva; Mayra e Luciano, que nunca mediram esforços para me ajudar, desde o meu nascimento, com muito amor, carinho e dedicação com a irmã “pequena”.

Aos meus sobrinhos - filhos, Luciana, Renata, Daniel e Ghislaine, pelo carinho e por saber que, de alguma forma, contribuo positivamente na formação de vocês.

Ao meu inesquecível sogro Prof Alberto Dantas Sant’Anna (*in memoriam*), docente de notório saber, que sempre demonstrava orgulho por minha opção pela vida acadêmica.

À minha sogrinha Avany Tavares Sant’Anna que, com seu jeito de ser, externa a sua admiração pela minha trajetória profissional.

Aos meus cunhados, concunhados, ex-cunhados, sobrinhos por afinidade, sobrinhos-netos de coração, pela nossa relação familiar e agradável convivência;

A todos os meus verdadeiros amigos que torcem por mim, sempre e incondicionalmente, impossível não destacar os irmãos que a vida me deu Mônica, Andréa, Silvinha, Airtinho e Paixão, e os que herdei do meu sogro – a querida família Collaço, que sempre me acolhe de maneira muito carinhosa em São Paulo. Muito obrigada, todos vocês são muito especiais.

À Universidade Tiradentes – UNIT, onde leciono desde o meu ingresso na vida acadêmica, pelo incentivo e apoio.

Aos meus alunos e ex-alunos, por confiarem no que transmito e por compreenderem as minhas ausências durante estes últimos três anos.

## RESUMO

O acesso à informação representa um dos pressupostos ao exercício da cidadania e da concretização da democracia. Dessa premissa extrai-se o direito do cidadão em conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais para, dentre outros efeitos, certificar-se de que os recursos postos à disposição do Estado produziram resultados positivos em prol da coletividade – controle social. Transparência não compreende apenas a disponibilidade de informação, é fundamental que haja qualidade nos dados fornecidos, tendo em vista que informações prestadas após sofrerem recortes com reduções que não só mudam o sentido em relação ao todo, como podem distorcer completamente o seu sentido real. Trata-se de uma inversão no valor da informação ao indivíduo, a qual o induz a pensar sob determinada ótica, como frequentemente ocorre nesses casos de distorção. Desse modo, o presente estudo tem como objetivo a abordagem da transparência administrativa e da participação social na gestão pública brasileira, analisando a efetividade dos mecanismos de controle social existentes no nosso ordenamento, os limites e as possibilidades no cenário brasileiro contemporâneo. Para tanto, será utilizado o método hipotético-dedutivo, por meio da análise teórica, inspirado na governança pública na sua dimensão sociopolítica, como também o método indutivo, através da pesquisa empírica, pautada na coleta de dados levantados pelo observatório social sobre os instrumentos de controle social da Administração Pública. Espera-se, ao final, fazer uma releitura dos mecanismos de controle social existentes e sugerir possíveis adequações e/ou alterações necessárias, com foco na efetividade, com vistas a transpor a cultura de opacidade existente no nosso país.

**Palavras-chave:** transparência, controle social, efetividade e governança pública.

## RESUMEN

El acceso a la información representa uno de los presupuestos para el ejercicio de la ciudadanía y la concreción de la democracia. De esta premisa se extrae el derecho del ciudadano a conocer, opinar y acompañar las decisiones gubernamentales para, entre otros efectos, cerciorarse de que los recursos puestos a disposición del Estado produjeron resultados positivos en favor de la colectividad - control social. La transparencia no comprende sólo la disponibilidad de información, es fundamental que haya calidad en los datos suministrados, teniendo en cuenta que la información proporcionada después de sufrir recortes con reducciones que no sólo cambian el sentido en relación al todo, como pueden distorsionar completamente su sentido real. Se trata de una inversión en el valor de la información al individuo, la cual lo induce a pensar bajo determinada óptica, como frecuentemente ocurre en estos casos de distorsión. De este modo, el presente estudio tiene como objetivo el abordaje de la transparencia administrativa y de la participación social en la gestión pública brasileña, analizando la efectividad de los mecanismos de control social existentes en nuestro ordenamiento, los límites y las posibilidades en el escenario brasileño contemporáneo. Para ello, se utilizará el método hipotético-deductivo, a través del análisis teórico, inspirado en la gobernanza pública en su dimensión sociopolítica, así como el método inductivo, a través de la investigación empírica, pautada en la recolección de datos levantados por el observatorio social sobre los instrumentos de referencia Control social de la Administración Pública. Se espera, al final, hacer una relectura de los mecanismos de control social existentes y sugerir posibles adecuaciones y / o cambios necesarios, con foco en la efectividad, con miras a transponer la cultura de opacidad existente en nuestro país.

**Palabras clave:** transparencia, control social, efectividad y gobierno pública.



## . SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1 TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA</b> .....	12
1.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR “INFORMADA” NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO .....	12
1.2 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	38
1.3 DILEMAS DA CULTURA DA OPACIDADE NO BRASIL .....	72
<b>2 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	77
2.1 CONSTITUIÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA .....	77
2.2 INTENSIFICAÇÃO DA GOVERNANÇA COORPORATIVA NO DEBATE DA GOVERNANÇA PÚBLICA .....	93
2.3 ESTÍMULO À DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA DA GESTÃO PÚBLICA .....	119
<b>3 MECANISMOS JURÍDICOS DE CONTROLE SOCIAL</b> .....	128
3.1 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA INTERLOCUÇÃO COMUNITÁRIA .....	128
3.1.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas .....	137
3.1.2 Observatório Social .....	145
3.1.3 Controle Social Orçamentário .....	169
3.1.4 Audiência Pública .....	177
3.1.5 Ouvidoria .....	182
3.2 FRAGILIDADES DOS INSTRUMENTOS .....	188
3.3 NECESSÁRIAS REESTRUTURAÇÕES DOS INSTRUMENTOS PARA GARANTIA DA EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA .....	201
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	207
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	215

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda a transparência, indagando limites e possibilidades de uso dos mecanismos jurídicos existentes para o controle social da Administração Pública.

A sociedade brasileira é marcada por um alto índice de desigualdade social, com carências nas áreas de educação, saúde, habitação, segurança, dentre outras, as quais dependem do protagonismo do Estado quanto a adotar medidas capazes de proporcionar o caráter universalista que lhes são inerentes.

A opacidade, conforme será analisado, pode ser vista como um mecanismo que impede que os cidadãos-administrados exerçam o controle social da Administração Pública. A transparência, de outro lado, possibilita o exercício da soberania popular.

A criação de meios de participação e controle do povo nos negócios públicos representa uma forma de superação de parte da crise de legitimidade da democracia representativa, dado que no contexto atual é manifesta a descrença nas instituições e nos agentes políticos.

O real empoderamento dos cidadãos está associado à ampliação dos meios de participação popular. O presente trabalho faz-se importante porque, além de delinear os principais problemas enfrentados pelo não exercício de uma cidadania plena, que desemboca em uma crise da democracia atual como um todo, e em particular da brasileira, mapear as formas de participação popular mais difundidas no País, com suas características e principais fragilidades, pode constituir-se em instrumento auxiliar do direcionamento da retomada de práticas que foram exitosas, como os movimentos populares dos anos de 1980, com a devida adaptação à conjuntura atual, com a suspensão ou redirecionamento de práticas que não tenham contribuído efetivamente para a construção eficaz de um Estado Democrático de Direito nos termos em que se autodenomina o Brasil.

Objetiva-se analisar também a intensificação dos valores de transparência a partir de um movimento de influência da governança corporativa no debate da governança pública, sendo dada ênfase na dimensão sociopolítica da governança.

Partindo da análise dos referenciais presentes no debate da governança pública, pretende-se fazer uma releitura dos instrumentos de controle social existentes.

Nesse toar, identificar as fragilidades é o nosso objetivo, mas, também e principalmente, buscar possibilidades de dar maior efetividade aos instrumentos de controle social. Assim, o objetivo central do presente trabalho é o estudo da transparência administrativa e da participação social na gestão pública brasileira, analisando a efetividade dos mecanismos de controle social existentes no nosso ordenamento, com enfoque nos limites e possibilidades no cenário brasileiro contemporâneo.

Como objetivos secundários, visa a identificar as raízes históricas dos processos democráticos brasileiros, analisar as formas de participação direta da sociedade no que concerne ao controle da atuação do Estado e os fatores que impedem o crescimento dessa participação com a conseqüente geração de resultados concretos. Busca, ainda, funcionar como subsídio à reflexão por parte da sociedade, que vivencia a cultura da opacidade administrativa e está acomodada, dentro do contexto pós-moderno, em uma zona de conforto e de preocupações de índole mais individualista sobre as razões que justificam a participação, como forma de contribuir para a mudança do *status* da soberania popular.

A análise dos dados levantados emprega o método indutivo, sendo a pesquisa qualitativa. Parte-se dos referenciais teóricos para questionar as hipóteses e verificar, na prática, como ocorre a participação, sendo perscrutados os limites e possibilidades de estímulo ao controle social pela transparência em função das características dos mecanismos analisados.

Destarte, o segundo capítulo, intitulado Transparência e Democracia, está dividido em três tópicos. Inicia contextualizando a democracia com seus pressupostos e sua evolução até o atual estágio de Estado Democrático de Direito.

Parte-se das categorias centrais de democracia, conforme a realidade grega. Aborda-se, ainda, a democracia brasileira, a qual apresenta as deficiências inerentes à democracia moderna como um todo, acrescentando-se as particularidades do Estado brasileiro, relativas a problemas com a representatividade, perpassando pela construção equivocada da nossa cidadania, na contramão com os ensinamentos do inglês Marshall, o que reforça a constatação da nossa frágil democracia.

Em um segundo momento, tratou-se do Princípio Republicano como garantidor da publicidade, bem como de pontos importantes do Princípio da Publicidade, tais como: transparência administrativa, a era da informação e a posição do Estado, sigilo administrativo e hipóteses de confidencialidade.

No último tópico tratar-se-á (em construção) dos dilemas da cultura da opacidade no Brasil, ou seja, da apatia generalizada pela participação. Será indagado se a pouca compreensão dos dados é assunto relacionado com o fato de que eles são imprecisos e/ou excessivamente técnicos, ou também pela necessidade de melhoria da educação dos administrados, sem que se esqueça de que a democracia é um processo que se aperfeiçoa com a prática.

O terceiro capítulo, intitulado Mecanismos de Controle Social da Administração Pública, inicia com o tópico Constituição e Reforma Administrativa, no qual tratar-se-á (em construção) sobre o histórico da Constituição Federal de 1988 depois da realidade anterior autoritária, bem como acerca do Estado Democrático de Direito aliado à Dignidade Humana, entendido aí o cidadão como sujeito empoderado.

No tópico seguinte, objetiva-se adentrar à necessidade de estímulo à dimensão sociopolítica da gestão pública. Objetiva-se focar a Reforma do Estado ocorrida na década de 1990 e seu prisma de substituição da *rule-based accountability* pela *performance-based accountability*, a influência das transformações ocorridas subsequentemente com a lei anticorrupção e a lei das estatais.

No terceiro capítulo aborda-se sobre os mecanismos jurídicos de controle social, sendo dividido também em três partes. A primeira parte, intitulada principais instrumentos de promoção da interlocução comunitária, intenta abordar o controle social, sendo enfatizado que a interlocução comunitária, através desses canais de participação popular, é a forma de concretização do interesse público primário do Estado – entendido como interesse da coletividade envolvida naquela situação fática.

Depois, será realizado estudo sobre as principais ferramentas de controle social, a saber: conselhos de políticas, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria. Objetiva-se analisar cada uma dessas ferramentas separadamente, sendo apontadas, com base na análise dos dados levantados empiricamente, as forças e fragilidades de cada um desses instrumentos.

Assim, espera-se que a contribuição seja feita ao final, após a análise e releitura dos instrumentos, com foco na transparência, se possível de forma a sugerir adequações e novas formas de participação que aproveitem os pontos exitosos das mais eficazes, preenchendo algumas eventuais lacunas a partir de um aspecto propositivo.

Intenta-se fomentar a ampliação dos horizontes dos processos democráticos a partir das transformações mais recentes de governança pública, para que haja um

controle social mais efetivo da Administração Pública. Sabe-se da existência de barreiras – resistências impostas por parte de governos e políticos, as quais fazem com que, até o presente momento, não se tenha conquistado grandes avanços na efetividade de tais mecanismos de controle, mas a intenção é a transposição desses obstáculos pelos administrados que, acima de tudo, precisam exercer a sua cidadania de forma plena.

## 1 TRANSPARÊNCIA E CIDADANIA

### 1.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR “INFORMADA” NO CENÁRIO CONTEMPORÂNEO

O exercício da cidadania e a concretização da democracia têm, em comum, o ponto de partida: a transparência administrativa.

Em pleno século XXI ainda vemos os gestores da coisa pública omitindo informações, transmitindo-as de forma equivocada ou até mesmo dificultando o acesso a elas, conforme destaca o autor:

Fica claro que os governos são os detentores das informações acerca do próprio governo, das políticas públicas, dos cidadãos e de toda uma extensa gama de assuntos de interesse público. Isto denota a existência de uma assimetria no acesso às informações, em detrimento da sociedade civil ou do cidadão considerado individualmente.<sup>1</sup>

No mesmo sentido, podemos citar:

Porém, para que a participação seja qualificada e que o controle social seja efetivo, é necessário, antes de tudo, que os cidadãos tenham acesso à informação pública, pois esta é o expediente anterior à participação. A Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) tem a missão de promover a transparência pública e fomentar o controle social, este último entendido como participação do cidadão na gestão pública (vontade popular orientando a vontade político-administrativa do Estado e fiscalização voltada ao combate à corrupção e malversação dos recursos públicos).<sup>2</sup>

As múltiplas relações sociais que caracterizam a vida em uma sociedade democrática são marcadas por um elemento fundamental: a necessidade de o indivíduo fazer escolhas. Essas escolhas serão tão mais próximas do ponto ótimo almejado pelo indivíduo quanto mais informações ele ou ela detiver sobre as opções, os caminhos, as alternativas e as possibilidades disponíveis. O pressuposto desta ideia é que a tomada de decisões bem informadas beneficiará o indivíduo, enquanto

---

<sup>1</sup> BEUTTENMULLER, Gustavo. *Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações*. Dissertação (mestrado), Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007, p. 26.

<sup>2</sup> ZIELINSKI, Dioleno Zella. *Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal*. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015, p. 43.

decisões tomadas no escuro serão prejudiciais. Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afeta a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas. Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes<sup>3</sup>.

A necessidade de participação do cidadão na tomada de decisões administrativas deve estar atrelada ao acesso a todas as informações da Administração Pública e estas devem ser claras, a menos técnica possível, do contrário cria-se uma espécie de assimetria de dados: de um lado, o Poder Público possuidor de todos os dados e informações e, de outro, o cidadão, chamado a participar, mas sem um completo esclarecimento ou uma compreensão plena. Ocorrendo retenção de dados ou mesmo quando a informação não tem “qualidade”, seja por ser imprecisa, obscura ou excessivamente técnica, dificulta-se o raciocínio político do povo. Somente o acesso pleno à informação pública coloca o indivíduo na condição de cidadão participante das decisões e/ou ações da Administração Pública e aí se revela a força do princípio da publicidade, através da transparência administrativa, para a concretização da democracia.

Há duas questões cruciais que envolvem “o acesso à informação”, colocadas com muita propriedade por Seelaender<sup>4</sup>, que são a tecnocracia e a “distorção ou redução de dados” feita pelos meios de comunicação ao moldar as questões, visando a atender à mídia e aos polos de poder político e econômico.

Em relação à tecnocracia, por mais que as informações sejam disponibilizadas em sua totalidade, haverá áreas que não serão compreendidas pelo homem comum por lhe faltar o conhecimento técnico específico, requerendo um processo permanente de tradução dessas informações técnicas, daí a opinião de Seelaender<sup>5</sup> de que o “direito de ser informado” deve abranger o “direito à explicação”, sob pena de se tornar disfuncional. Por outro lado, falta à sociedade o conhecimento necessário para decodificar as mensagens passadas pela mídia.

---

<sup>3</sup> CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI, 2009, p. 11.

<sup>4</sup> SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Democratização pelos “mass media”? O direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. In: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (org.). *Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006, p. 70-72, 77.

<sup>5</sup> Ibidem.

De acordo com os registros históricos, a democracia tem sua origem na Grécia antiga, a partir do século VI antes de Cristo, nas cidades de Mileto, Megara, Samos e, em especial, Atenas, considerada o berço da democracia. A noção de que democracia designa o poder do povo (*demos, kratos*) provém de suas raízes gregas.

Bobbio<sup>6</sup> define o governo da democracia como o governo do poder público em público, denominando o segredismo das esferas oficiais como “o criptogoverno”, no qual a publicidade dos atos do poder representa o verdadeiro momento de transição do Estado moderno: de Estado absoluto em estado de direito. No meio democrático, o segredo de Estado (amparado em “razões de Estado”) é uma exceção regulada por leis que não admitem uma interpretação extensiva e amplificante.

Democracia é um sistema que envolve competição efetiva entre partidos políticos por cargos no poder, onde se realizam eleições limpas, nas quais todos os membros da população podem participar. A participação democrática é acompanhada por liberdades civis<sup>7</sup>.

Na atualidade, os processos democráticos se distanciaram daqueles desenvolvidos na democracia clássica, mas a essência dessa democracia permanece, traz em seu bojo a ideia de governo do povo, de todos os cidadãos. Todavia, tem se intensificado o debate acerca de quem é o povo, de que forma esse governo é exercido e que instrumentos políticos integram essa democracia contemporânea.

Com o Estado Moderno passa a existir uma associação ainda maior entre democracia e o Estado, em função da transferência no processo democrático do espaço público para um centro de poder situado acima da sociedade, acarretando uma reorganização política das relações humanas com transformação dos conceitos “espaço público” e de “governo da maioria”. A antiga liberdade política de intervenção na cena pública se contrapõe a essa forma estatal de organização de espaço público que, em função da necessidade de intervir para regulação dos conflitos sociais e do interesse público, reduz a possibilidade de participação de cada indivíduo nos assuntos coletivos. A democracia ganha alteração de sentido, deixa de ser “organização da pólis” para se tornar uma forma de governo, forma de legitimação do poder estatal e o grande problema é que “a democracia pode inclusive vir a significar

---

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 84.

<sup>7</sup> GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 78.



uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos”<sup>8</sup>.

Trata-se da “abstração do Estado”, conforme define Bercovici<sup>9</sup>, consistindo na separação, autonomização e especialização de um centro de poder em relação ao corpo de cidadãos. Como decorrência desse processo de fundação da soberania, despatrimonialização e despersonalização do poder, origina-se o domínio público, por meio de um Estado que representa, incorpora e une a multiplicidade das contradições e diversidades que compõem o corpo social em sua totalidade. Como forma de superação desse distanciamento entre esse novo Estado e os indivíduos é constituído o sistema representativo.

Quase sempre esse sistema é regulado por uma Constituição, na qual os cidadãos elegem representantes, cuja participação nas diversas instituições governamentais, em tese, garante a defesa de seus interesses. Geralmente esses representantes integram vários partidos políticos, que se identificam com os interesses de uma classe ou grupo social e sustentam diferentes opiniões a respeito de como devem ser solucionados os problemas da comunidade.

Os candidatos que recebem mais votos nas eleições passam, então, à categoria de membros dos organismos parlamentares – Congresso, Senado, Câmara de Deputados, Parlamento, Cortes, Assembleia Nacional, dentre outros – nos quais, por um determinado período (mandato), devem defender as opiniões do partido pelo qual se elegeram, apoiando, criticando, reelaborando e votando os projetos de lei que forem submetidos à discussão.

Apenas na teoria, nesse processo de democracia representativa, os partidos políticos podem funcionar como agentes do processo de organização da sociedade civil, dando significado político às ações sociais. Ocorre que o discurso político desses partidos, muitas vezes, afasta-se das ações efetivas, ou seja, a prática é bem diferente, implicando num distanciamento do interesse coletivo, chegando, até mesmo, a contrastar com o bem-estar social. A consequência disso são o isolamento e a apatia política por parte dos indivíduos, não obstante o regime político democrático

---

<sup>8</sup> ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007, p. 13.

<sup>9</sup> BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). *Direito constitucional contemporâneo – estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 281-303.

tenha por objetivo induzir o indivíduo a sair do isolamento em que vive e participar da comunidade, e desenvolver a solidariedade e o sentimento coletivo.

Por outro lado, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo possa participar; em que qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo no qual a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de aprimoramento da comunidade; e, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser de muitos poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo<sup>10</sup>.

Embora não seja prudente a utilização de termos como “governo perfeito” e tipo “ideal de governo”, bem como não se podem negar os perigos da democracia representativa – a seguir discriminados, não há outro caminho.

Porém, como alerta o mesmo autor, o sistema representativo deve ser constituído de tal forma que não deve permitir a qualquer dos vários interesses seccionais tornarem-se tão poderoso que seja capaz de prevalecer contra a verdade e a justiça e contra outros interesses parciais combinados. Deve haver um equilíbrio entre os interesses pessoais que faça com que qualquer um deles dependa, para o seu êxito, da possibilidade de obter apoio de pelo menos grande parte daqueles que agem baseados em motivos mais elevados e opiniões mais abrangentes e de maior alcance<sup>11</sup>.

Os perigos de uma democracia representativa são dois: o perigo de um grau inferior de inteligência no corpo representativo e na opinião pública que o controla e o perigo da legislação de classe por parte da maioria numérica<sup>12</sup>.

Tais perigos, embora ainda aconteçam com uma frequência maior que a desejada, podem ser minimizados com escolha mais criteriosa dos representantes, bem como com um incremento na educação básica, social e política da coletividade. Isso poderá ser provocado, não somente por parte dos gestores, mas, principalmente,

---

<sup>10</sup> MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. Editora Escala, 2006 – (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 56). Título original: *Considerations on Representative Government*, p.65.

<sup>11</sup> MILL, op. cit. , p.109-110.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 111.

pela própria sociedade, através de uma preocupação coletiva de propagação de conhecimento.

Nos dias atuais, em eventos sociais ou no trabalho, vivencia-se uma experiência nova, em função da atual crise política, moral, financeira, institucional que assola o país. Os cidadãos mais esclarecidos, muitas vezes com o intuito de fazer valer suas opiniões e escolhas políticas e outras vezes com a intenção, apenas, de esclarecer fatos jurídicos ou não divulgados pela mídia nos atuais escândalos. Numa ou noutra situação, verifica-se a propagação de conhecimentos e isso, por si só, é louvável.

Dahl<sup>13</sup> aponta as desigualdades extremas na distribuição de recursos-chave como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares como equivalentes em desigualdades nos recursos políticos, representando uma probabilidade de desigualdade maior também no exercício do poder, conseqüentemente, os países com mais desigualdade nos citados recursos tendem a ser não poliarquias e apresentarem maior tendência à hegemonia<sup>14</sup>. Por outro lado, Dahl trabalha com o pressuposto de que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico favorece a transformação de um regime hegemônico numa poliarquia ou ajuda a mantê-la, quando for o caso. O alargamento dos processos de participação na política certamente propicia uma elevação na qualidade das políticas governamentais no sentido da democratização dos recursos, conduzindo a um desenvolvimento mais sustentável e uma aproximação em direção à democracia poliárquica.

Sobre o tema, é relevante destacar estudo de O'Donnell<sup>15</sup>, o qual tem posicionamento contrário aos que identificam democracia com igualdade ou bem-estar substantivos e defende que a maioria dos países da América Latina são poliarquias ou democracias políticas, sem ser efetivas democracias por lhes faltar um governo democrático da lei, o qual implica possuir sustentação num sistema que é democrático em três sentidos: preservação das garantias e liberdades políticas;

---

<sup>13</sup> DAHL, Robert A. *Participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997, p. 85.

<sup>14</sup> Significado da palavra hegemonia, sinteticamente: a) no contexto das relações internacionais – supremacia de um Estado-Nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema, domínio fundado na força das armas; b) uso marxista – fazendo referência às relações entre as classes sociais e entre os partidos políticos, em como, em relação às instituições e aparelhos públicos e privados, indicando domínio, “mais o aspecto coativo que o persuasivo, a força mais que a direção” (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. v. 1).

<sup>15</sup> O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos* (CEBRAP), São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

preservação dos direitos civis de toda a população; e estabelecimento de redes de responsabilidade e *accountability*<sup>16</sup>. No caso da América Latina, especialmente do Brasil, há fragilidade em dois desses sentidos: em relação às leis, por propiciarem exageradas vantagens para os poucos privilegiados (setores dominantes da sociedade) e a exclusão dos marginalizados socialmente, ou a lei é ignorada ou, se acatada, distorcida em favor dos poderosos e da repressão ou contenção dos fracos; no que pertine à *accountability*, é fraca.

Com base nisso, infere que os impulsos democratizantes mais promissores devem vir em favor da ampliação da cidadania civil, pois, em conjunto com as liberdades políticas da poliarquia, os direitos civis representam a principal sustentação do pluralismo e da diversidade da sociedade. Todavia, numa linha de entendimento semelhante à de Dahl acerca das desigualdades, embora se mantenha no campo da suposição, admite que o gozo da cidadania plena fomenta padrões de desigualdades menos intensos e social e politicamente menos incapacitantes que em países onde apenas os direitos políticos são preservados.

Nesse ponto, importante relembrar o estudo do inglês T. A. Marshall, sob a ótica e interpretação de Carvalho<sup>17</sup>. O autor afirma que uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. O autor pontua com precisão:

O autor que desenvolveu a distinção entre as várias dimensões da cidadania, T. A. Marshall, sugeriu também que ela, a cidadania, se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. Primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Segundo ele, não se trata de sequência apenas cronológica: ela é também lógica. Foi com base no exercício dos direitos civil, nas liberdades civil, que os ingleses reivindicaram o direito de votar, participar do governo de seu país. A participação permitiu a eleição de operários e a criação do Partido Trabalhista, que foram os responsáveis pela introdução dos direitos sociais. [...] O

---

<sup>16</sup> *Accountability*: o significado do conceito, em sua tradução para o português, envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação ou castigo, conforme estudo desenvolvido por Pinho e Sacramento, intitulado “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” o qual tem conclusão no sentido de que “esse conceito está em construção, assim como o de nação, e dentro dos parâmetros da democracia como valor universal, o que não é pouco para uma longa tradição de autoritarismo” (PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública* (RAP), Brasília, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009).

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

surgimento sequencial dos direitos sugere que a própria ideia de direito e, portanto, a própria cidadania, é um fenômeno histórico. [...] Houve no Brasil pelo menos duas diferenças importantes. A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros. Como havia lógica na sequência inglesa, uma alteração dessa lógica afeta a natureza da cidadania.<sup>18</sup>

Na sequência inglesa (Marshall), segundo Carvalho<sup>19</sup>, havia uma lógica que reforçava a convicção democrática. As liberdades civis vieram primeiro, garantidas pelo Judiciário cada vez mais independente do Executivo. Com base no exercício das liberdades, expandiram-se os direitos políticos consolidados pelos partidos e pelo Legislativo. Finalmente, pela ação dos partidos e do Congresso, votaram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo.

No caso do Brasil, onde os direitos sociais são a base da pirâmide tem consequências importantes, tais como a excessiva valorização do Poder Executivo (cultura orientada mais para o Estado que para a representação, é o que chamamos de ESTADANIA); busca por um messias salvador da pátria; desvalorização do Legislativo e de seus titulares, deputados e senadores; favorecimento de uma visão corporativista dos interesses coletivos, ou seja, os benefícios sociais não eram tratados como direito de todos, mas como fruto da negociação de cada categoria com o governo. A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que interesses corporativos prevaleçam<sup>20</sup>.

Ao falar sobre a “democracia”, é preciso ter cuidado para não confundir “democracia ideal” com a “democracia real” e a partir daí inferir que a democracia não é um bom modelo de governo. Observe-se, nesse sentido, a ponderação de José Afonso da Silva<sup>21</sup>, o qual entende que a democracia é um processo e como tal nunca se realizará inteiramente, bem como, o entendimento de Dahl<sup>22</sup>, para quem a natureza e a característica da democracia dependerão grandemente da maneira como os cidadãos e os líderes resolverão as dificuldades relacionadas à ordem econômica, à internacionalização, à diversidade cultural, e à educação cívica.

---

<sup>18</sup> CARVALHO, op. cit., 2010

<sup>19</sup> Ibidem,, p. 220.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 221.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 127.

<sup>22</sup> DAHL, op. cit., 2001, p. 128-131.

É preciso encarar o nosso processo democrático real, identificando a razão de como foi a sua constituição, não ter seguido a ordem lógica de aquisição de direitos e vislumbrar meios de concretizá-la.

Nesse sentido, a frágil democracia brasileira precisa de tempo. Quanto mais tempo ela sobreviver, maior será a probabilidade de fazer as correções necessárias nos mecanismos políticos e de se consolidar a democracia. Apesar da desvantagem da inversão da ordem dos direitos, o exercício continuado da democracia política, embora imperfeita, permite-se ampliar o gozo dos direitos civis, reforçando os direitos políticos, criando um círculo virtuoso no qual a cultura política também se modificaria. Se há algo a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, democratizar o poder<sup>23</sup>.

Para além dos extremistas, como Platão<sup>24</sup>, que aponta a democracia como um governo de segunda qualidade, ou como Dahl<sup>25</sup>, que a considera mais desejável que qualquer outra forma, há que se registrar alguns dos malefícios dessa democracia moderna que associada à globalização já não corresponde ao que pressupõe a palavra e apresenta sinais de tendência a uma oligarquia, em virtude de ocorrer: o distanciamento das decisões em relação à vontade popular, o domínio do Estado independente dos cidadãos, a prevalência do capital em face dos indivíduos, o aumento da desigualdade social, o descumprimento de leis por gestores do próprio Estado e a corrupção.

Essas situações se correlacionam entre si e são resultantes da visão equivocada de dissociação entre o público e o privado (como se fossem esferas independentes entre si) e do posicionamento da sociedade à margem das questões que lhe dizem respeito. O pior efeito é a corrupção, porque promove um efeito em cadeia com realimentação, é decorrente da visão construída na sociedade ao longo dos tempos de que a “coisa pública” pertence aos políticos-gestores ao invés da

---

<sup>23</sup> CARVALHO, op. cit., 2010, p. 227.

<sup>24</sup> A democracia surge quando os pobres, tendo vencido os ricos, eliminam uns, expulsam outros e dividem por igual com os que ficam o governo e os cargos públicos. E, devo dizer, na maior parte das vezes, estes cargos são atribuídos por sorteio. [...] Encontraremos, segundo suponho, homens de toda espécie neste governo, mais do que em qualquer outro. [...] A mansidão das democracias para com certos condenados não é elegante? Não viste ainda num governo desta natureza homens feridos por uma sentença de morte ou de exílio continuarem na sua pátria e circularem em público? O condenado, como se ninguém se preocupasse com ele nem o viste, asseia como um herói invisível. [...] É esse, como vês, um governo agradável, anárquico e variado, que dispensa uma espécie de igualdade, tanto ao que é desigual como ao que é igual (PLATÃO. *A república*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores), p. 273-275).

<sup>25</sup> DAHL, op. cit., 2001, p. 133.

nação. Essa visão distorcida tem gerado desinteresse e afastamento dos indivíduos da cena pública, tornando-a um ambiente propício para a tomada de decisões que embora integrem discursos em favor do bem comum, na verdade atendem interesses particulares.

Os horizontes abertos pela participação popular na Administração Pública são extremamente úteis na luta contra a corrupção, o clientelismo e o emprego de recursos públicos em favor de minorias privilegiadas, e na busca de eficiência das decisões dos gestores da coisa pública. Participação popular na Administração Pública é mecanismo de intensa relação com a transparência<sup>26</sup>.

A corrupção representa para a democracia é a desagregação dos valores comunitários, pois quanto mais escândalos são veiculados na mídia – embora seja uma ação positiva do ponto de vista da transparência administrativa, mais os indivíduos tendem a se afastar da cena pública por diminuir a credibilidade nos políticos e mais livre ficam os espaços públicos para a prática de mais corrupção, resultando disso um governo de poucos e mal intencionados, que de democrático só tem aparência, em face da dissociação dos interesses da maioria.

Tal situação vivenciada pelos brasileiros é explicada de forma magistral:

Costumo dizer que o cidadão honesto vive ensanduichado no meio de dois tipos de bandido: de um lado, o homem do povo que rouba, assalta, estupra, e que nos mantém reféns do medo; de outro lado, o homem de colarinho branco, que age às escuras, oculto por uma aparente boa educação, pelos elevados postos que ocupa nas instituições estatais ou na direção de grandes empresas, pela riqueza que ostenta. Os primeiros produzem o medo; os segundos, quando descobertos, produzem repulsa e indignação, porque contribuem para aumentar a desigualdade social. Uns e outros utilizam a inteligência para o mal. Uns e outros igualam-se ao serem colocados sob o epíteto de criminosos. Uns e outros igualam-se no prejuízo que causam a sociedade, com maior gravidade em relação aos segundos, por terem aproveitado mal a oportunidade que tiveram de vencer honestamente, sem causar danos ao interesse público e ao patrimônio público. Uns e outros têm que ser punidos com rigor.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 344.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Dois mares de lama e a crise da constituição cidadã. *RT online*, 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI231533,71043-Dois+mares+de+lama+e+a+crise+da+constituicao+citada>>. Acesso em: 20 maio 2017, p. 3-4.

A corrupção praticada por aqueles que estão no poder retroalimenta as desigualdades sociais que, por sua vez, aumentam os índices de violência praticados por cidadãos excluídos, perpetuando, assim, um círculo vicioso.

Essa triste realidade coloca uma grande distância entre preceitos direcionadores do ordenamento jurídico e o que se aplica na prática, entre a Constituição Cidadã e a Constituição efetiva.

Di Pietro<sup>28</sup> relembra a lição de Augustín Gordillo, em sua obra *La administración paralela*, na qual o autor fala da existência de economia oficial e de uma economia subterrânea ou paralela, da publicidade que se prega e do silêncio que se pratica, de uma Constituição formal e uma Constituição real, e de uma moral institucional e de uma moral paralela.

A democracia brasileira, da mesma forma que a da maioria dos países da América Latina, é tida como “em transição”, o que pode ser entendido como em formação e/ou construção. Não obstante os esforços de grupos em aprimorar os processos democráticos, a predominância dos avanços ainda é no campo formal<sup>29</sup>, destacando-se como maior exemplo a Constituição Republicana de 1988.

No cenário contemporâneo, de acordo com Gerschman<sup>30</sup>, a partir da observação sobre a consolidação de democracias recentes de países da América Latina, pode-se afirmar que elas se sustentam na capacidade de autogerar ou reproduzir comportamentos democráticos na órbita do governo e da sociedade, o que pode ser viabilizado mediante: a) comportamentos políticos-democráticos internalizados pelos atores políticos no processo de socialização, em que a diferença é aceita como valor ético; e b) existência de consenso entre os atores políticos de que a diversidade de interesses presentes na sociedade impõe uma prevalência dos interesses coletivos em relação aos interesses próprios. Tem-se uma democracia restrita aos que detêm poder econômico, aos que “representam a sociedade civil”, democracia entre os iguais.

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, op. cit., 2015

<sup>29</sup> “O princípio legitimador da constituição é a democracia em sua dimensão material, não apenas procedimental. A constituição não só deve ter origem democrática, como deve organizar um Estado que assegure a soberania popular. [...] O princípio democrático serve como legitimador da constituição no sentido da congruência entre a soberania popular e o Estado democrático estabelecido na constituição, como serve de princípio de validade do constituinte, ou seja, como modo de expressão da vontade soberana.” (BERCOVICI, 2013, p. 18-20).

<sup>30</sup> GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (org.). *A miragem da pós-modernidade. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997, p. 54.



Os procedimentos formais são de democracia, mas os fatores informais de poder contribuem, em total contrassenso, para a exclusão social e para o aumento da concentração de renda nas mãos de uma minoria e em que as pessoas se sentem excluídas do sistema e sem dispor de padrões mínimos de qualidade de vida, também, não têm predisposição para contribuir no desenvolvimento de normas e valores de fortalecimento da democracia. Uma das razões para isso consiste no fato de ser a sociedade brasileira “uma sociedade verticalizada e hierarquizada” na qual as relações sociais ocorrem principalmente sob duas formas: de cumplicidade, quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais; e de mando e obediência entre um superior e um inferior, quando os sujeitos sociais são percebidos como diferentes, não sendo essa diferença percebida como assimetria, mas como desigualdade, pois, no Brasil, não existe a ideia herdada da Revolução Francesa de igualdade de direitos e igualdade jurídica dos cidadãos<sup>31</sup>.

Essa dissociação entre democracia e igualdade é absurda e só encontra guarida em países periféricos como o Brasil, onde os critérios discriminatórios, sem uma justificativa racional e em total desacordo com o ordenamento jurídico, desiguam cidadãos iguais, privilegiando uns em detrimento de outros. E o pior é que, normalmente, isso provoca a malfadada crise da representatividade.

Di Pietro<sup>32</sup>, ao falar sobre a Administração Pública do Estado Democrático de Direito, assevera que ela se dá através da atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. Sendo a participação popular uma característica fundamental do Estado Democrático de Direito, por aproximar mais o particular da Administração, minimizando as barreiras entre o Estado e a sociedade.

Uma análise séria da forma democrática de governo não pode negligenciar que a sua múltipla possibilidade de configuração decorra, invariável e especialmente, de uma base de caráter socioeconômico refletora de valores que, posteriormente, venham a se consubstanciar em suas instituições políticas, inclusive, caracterizando a forma de participação dos cidadãos nos processos decisórios governamentais<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 27.

<sup>32</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 32.

<sup>33</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009, p.22.

Com essa preocupação no que concerne às instituições da forma democrática de governo, Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer sinalizam a necessidade de instâncias participativas para a tomada de decisões, pontuando que é na originalidade das novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Isso implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir uma só forma, ao contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do adensamento da participação. Como primeiro elemento importante da democracia, os autores colocam que seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão de prerrogativas de decisão em favor de instâncias participativas<sup>34</sup>.

Seguindo a mesma direção, no tocante à necessária participação, Emir Sader<sup>35</sup> pontua que quando as demandas da cidadania se transformam em políticas públicas, a participação política encontra os seus canais de realização e essas iniciativas coincidem com a maior projeção do conceito de sociedade civil – que as abarcaria todas, apesar da diversidade.

O florescimento de uma esfera pública não-estatal está diretamente ligado ao potencial organizacional de cada sociedade civil, com o objetivo de influir na atuação dos poderes estabelecidos, pois a existência de uma cidadania ativa é o que proporciona o efetivo controle social da gestão pública, construindo um opinião pública capaz de servir como caixa de ressonância dos interesses sociais manifesto por meio de canais alheios às instituições estatais, assim como se prestando à crítica constante das decisões governamentais tomadas à revelia dos cidadãos<sup>36</sup>.

Outro problema apontado com frequência sobre a democracia brasileira diz respeito à crise de representatividade, em razão da incapacidade dos partidos políticos de promoverem a agregação dos interesses da sociedade, cada vez mais complexa e plúrima. Também é atribuído aos partidos, em conjunto com o Poder Legislativo, a falha de praticamente só participarem da elaboração das políticas de

---

<sup>34</sup> SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 77.

<sup>35</sup> SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 673.

<sup>36</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p. 64.

médio e longo prazo, ao passo que o Poder Executivo tem cuidado dos problemas econômicos por meio de medidas provisórias e, em função dessa marginalização, tanto os partidos como o Congresso Nacional têm se sentido isentos de responsabilidade acerca das políticas públicas implementadas. A contrapartida dessa situação consiste na atual visão de que essas instituições representativas não são legítimas portadoras das demandas sociais junto ao Estado, caindo no descrédito de seus representados<sup>37</sup>.

O nosso sistema representativo é afetado por uma generalização da desconfiança inerente à percepção crescente dos riscos e incertezas que caracterizam a sociedade contemporânea<sup>38</sup>.

Por outro lado, a decisão política – sobre prioridades ou objetivos, assim como a opinião pública – diferencia-se da decisão técnica, referente à eficácia dos meios em relação aos fins. Numa democracia representativa, as questões políticas não são tomadas pelos técnicos da administração ('especialistas'), mas pelo Parlamento, formado de não-especialistas<sup>39</sup>.

Nesse sentido, as críticas e alternativas à democracia representativa se desenvolvem em várias frentes: alguns autores pretendem a institucionalização que efetive uma participação dos cidadãos nas decisões do Estado, chamada Democracia Participativa, segundo Paulo Bonavides, outros tratam de um sistema regulador do debate e da discussão crítica, na visão da Democracia Deliberativa de Habermas, enquanto outros pretendem um maior aprofundamento dos espaços democráticos na sociedade, Bobbio chamou de Democracia Social. A busca da legitimidade democrática é o ponto de convergência entre essas teorias e que somente ocorrerá com uma amplitude da participação dos cidadãos e da sociedade no Estado<sup>40</sup>.

O comportamento racional, ponderado da população, é impossível sem a estabilidade ordenada que o governo proporciona. Mas, o governo continuará a

---

<sup>37</sup> BERCOVICI, op. cit., 2005, p. 281-303.

<sup>38</sup> BECK, Ulrich. *The World Risk society*. Malden: Polity Press, 2008; OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007; ROSANVALON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006; WILKE, Helmut. La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas. *Estudios Políticos*, 102, 2006. Disponível em: <<https://www.cepchile.cl/la-transformacion-de-la-democracia-como-modelo-de-orientacion-de-las/cep/2016-03-04/094020.html>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

<sup>39</sup> BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996, p.83.

<sup>40</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 11.

proporcionar essa estabilidade somente enquanto o sistema político funcionar eficientemente, enquanto for racional. Dito isto, vê-se que a racionalidade política é condição *sine qua non* de todas as formas de comportamento político<sup>41</sup>.

Em suma, importa descobrir qual a forma de comportamento político é racional tanto para o governo quanto para os cidadãos de uma democracia<sup>42</sup>.

A maneira como os governos planejam suas ações para agradar eleitores e os eleitores decidem como votar com base nas ações governamentais, uma relação circular de mútua interdependência subjaz no funcionamento do governo numa democracia<sup>43</sup>.

Essa relação simbiótica entre governo e povo, que tem o seu nascimento no planejamento governamental, deve ter a transparência como foco principal e a qualidade da democracia depende da efetividade do princípio.

O primeiro passo é definir os propósitos que os governos devem alcançar, e o seguinte é consultar qual a forma de governo é a mais adequada para atingir tais propósitos<sup>44</sup>

Assim, para que haja a tão necessária participação dos indivíduos é imprescindível a informação sobre os atos, atuação e decisões da Administração, com o olhar atento à qualidade das informações, pois no mundo globalizado corre-se o risco de informações levianas e/ou imprecisas serem divulgadas como verdades absolutas. A palavra de ordem é participação popular “informada”.

Nesse sentido, quando as pessoas mais instruídas, em geral, podem reconhecer uma organização social ou política ou outra instituição como boa e outra como ruim, uma como desejável e outra como condenável, muito terá sido feito para proporcionar a uma delas ou retirar da outra, a preponderância da força social que possibilita a sua existência. Dizer que o governo de um país é o que as forças sociais existentes o forçam a ser, sendo somente verdadeiro no sentido de favorecer esse governo, ao invés de desencorajá-lo a tentar exercer uma escolha racional entre todas as formas de governo que podem ser praticadas na condição existente da sociedade<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Editora da Universidade de São Paulo, 1999 – (Clássicos; 15). Título original: *An economic theory of democracy*, p.33.

<sup>42</sup> Ibidem, p.42.

<sup>43</sup> Ibidem, p.94.

<sup>44</sup> MILL, op. cit., 2006., p. 15.

<sup>45</sup> MILL, op. cit., p.26.

Vive-se num mundo globalizado onde a informação corre, num curto espaço de tempo, de ponta a ponta do nosso planeta e isso tem consequências, inclusive no dia a dia.

Nesse sentido, vale a pena citar:

A comunicação eletrônica instantânea não é apenas um meio pelo qual notícias ou informações são transmitidas mais rapidamente. Sua existência altera a própria estrutura de nossas vidas, quer sejamos ricos ou pobres. Quando a imagem de Nelson Mandela pode ser mais familiar para nós que o rosto do nosso vizinho de porta, alguma coisa mudou na nossa experiência cotidiana.<sup>46</sup>

Torna-se inconcebível, portanto, em plena era da globalização, a falta de informações sobre as atuações administrativas, especialmente daquelas que propiciam a participação efetiva do cidadão-administrado, pois a transmissão de qualquer informação se faz de forma célere e eficiente, e para que isso ocorra depende-se, exclusivamente, da vontade política.

Na era da informação, conhecimento especializado é determinante para a tomada de decisões, porém há uma distribuição desigual, isto significa que nem todos os agentes sociais e empresariais detêm a mesma quantidade e qualidade de informações<sup>47</sup>.

Assim, corre-se o risco de, na prática, alguns privilegiados possuírem dados importantes e utilizarem essa informação para alcançar os seus próprios interesses, outros ficam limitados e tornam-se reféns.

Em 1861, Stuart Mill já ponderava que não há dificuldades em mostrar que a forma de governo idealmente melhor é aquela na qual a soberania ou o poder controlador supremo, em último recurso, é conferido ao agregado inteiro da comunidade; no qual cada cidadão não tem somente voz no exercício da soberania extrema, mas é chamado, pelo menos ocasionalmente, para realmente atuar no governo através do desempenho pessoal de alguma função pública, local ou geral<sup>48</sup>.

Outro ponto a ser considerado na realidade brasileira, é a nossa democracia cambaleante e fraca em que a classe dominante, ao longo da história, buscou a defesa de seus interesses acima de tudo e de todos, impedindo avanços reais dos processos

---

<sup>46</sup> GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 22.

<sup>47</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 876.

<sup>48</sup> MILL, op. cit., p.54.

democráticos e tendo por consequência gritantes desigualdades sociais e, embora os movimentos sociais tenham avançado e a atual Constituição represente uma conquista, as dificuldades de solidificação dos processos democráticos também se ampliaram com os avanços do fenômeno da globalização que tem posto à prova a figura do Estado-Nação, principal suporte do desenvolvimento da democracia. Assim, por todas essas razões, essa participação dos cidadãos não pode cair na usual armadilha de ser meramente formal, tem que ser real e ter consequências, sob pena de não ocorrerem avanços nos processos democráticos e, conseqüentemente, no desenvolvimento da sociedade, sendo incerto o futuro, uma vez que tais problemas associados à globalização podem conduzir ao caos coletivo.

Os cidadãos têm direito a participar nos assuntos públicos; trata-se do direito pertencente à esfera do *status activae civitatis*. Cada cidadão, como legítimo detentor do poder soberano do Estado, deve ter respeitado seu direito de participar de todas as esferas de decisão, seja contribuindo para a definição das políticas públicas a serem implementadas, seja controlando a ação voltada à efetivação de tais políticas. Trata-se, de fato, do reconhecimento de que a esfera pública não diz respeito apenas ao Estado, mas sim a todos que dele fazem parte. A noção de público prevalecente no Estado Liberal e no Estado Social ou do Bem-Estar Social, que remete à ideia de tudo que diga respeito à esfera estatal, não mais pode ser aceita no paradigma do Estado Democrático de Direito. Ao contrário, deve ser compreendida como esfera de todos, cidadãos e poderes instituídos<sup>49</sup>.

Na contemporaneidade, um governo de tipo democrático exige, como indispensável condição de saúde política, um constante abastecimento de informação exata sobre os negócios públicos a todos os cidadãos e, por consequência, um cuidado e manutenção do interesse público. A estrutura política de governo para ser considerada sã exige informação vasta, rápida e verdadeira do que se está passando no Estado, bem como franca, a fim de permitir livre discussão dos problemas públicos. Essa informação geral servirá para unir os cidadãos em torno de objetivos harmônicos e habilitá-los a querer como um objetivo.

A forma de governo idealmente melhor será a baseada em dois princípios de verdade e aplicação tão universais quanto quaisquer proposições gerais que podem ser formuladas quanto aos assuntos humanos. O primeiro é que os direitos e

---

<sup>49</sup> SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, dez. 1983, p. 46-56.

interesses de todos ou de cada pessoa somente estão garantidos de não serem desconsiderados quando a pessoa interessada é capaz de sustentá-los está habitualmente disposto a fazê-lo. O segundo princípio é que a prosperidade geral atinge uma elevação maior e é mais amplamente difundida na proporção do volume e da variedade das energias pessoais interessadas em promovê-la<sup>50</sup>.

Uma era globalizante exige respostas globais, e isso se aplica à política. Torna-se necessário um aprofundamento da democracia porque os velhos mecanismos de governo não funcionam numa sociedade em que os cidadãos vivem no mesmo ambiente de informação que os que detêm poder sobre eles<sup>51</sup>.

A democracia participativa é a grande aposta atual para a qual um dos maiores desafios a enfrentar é o do congraçamento entre os direitos da maioria e os da minoria, tendo em vista que a prevalência da maioria numa sociedade com tendência à exclusão não é condição suficiente para a efetividade da democracia – esta é inconsistente, caso os direitos da minoria sejam comprimidos.

A superação evolutiva dos nossos dias é a de deixar de ser democracia puramente representativa para se tornar a democracia participativa. Não basta a intermediação dos partidos políticos, mas objetiva à responsabilidade dos partidos políticos e novas forma de fiscalização pela concorrência direta das entidades sociais intermediárias. Em outras palavras, não basta que o poder político seja democraticamente investido, ele tem que ser democraticamente exercido<sup>52</sup>.

A corrupção que esteve presente ao longo de tantos anos, hoje é combatida não só pelas instituições que têm essa função, mas também pela sociedade civil que quer ser ouvida e que fazer valer a sua vontade. Talvez seja a vitória da democracia participativa, que encontra fundamento na Constituição Republicana vigente, o povo que os elegeu, agora quer alijá-los do poder<sup>53</sup>.

A ampliação da participação direta dos indivíduos, por meio do controle da atuação estatal, tem cada vez mais se incorporado ao debate nacional e internacional, exigindo uma nova contextualização do tema democracia, associada à cidadania, como forma de melhor concretizar a democracia brasileira e reduzir a deficiência na

---

<sup>50</sup> MILL, op. cit., 2006 , p.54-55.

<sup>51</sup> GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrolo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 84.

<sup>52</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje*. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: IBDC, 1977, p. 144.

<sup>53</sup> DI PIETRO, op. cit., 2015. p. 5.

efetividade dos direitos fundamentais. A democracia que queremos é substantiva na qual a justiça material faça parte do debate político, e a construção do efetivo poder popular ultrapasse o caráter formal e seja buscado como essencial ao funcionamento da sociedade.

Importa destacar que quando o ordenamento tem sua origem atrelada à forma democrática de governo, ele tem a obrigação de promover a aproximação entre governantes e administrados, surgindo como a expressão material da ruptura com a “unilateralidade decisória” e o “isolamento gestor”<sup>54</sup>, cuja ocorrência torna-se indesejável no âmbito de uma Administração Pública, em pleno século XXI.

Ao encarar a democracia como processo, verifica-se um potencial latente para a efetivação da prenunciada autodeterminação popular, em decorrência dessa admissibilidade jurídica da participação cidadã nas atuações administrativas, incluindo as decisões da Administração Pública<sup>55</sup>.

Vê-se, pois que a defesa presente ao longo deste tópico relativo ao elo fundamental entre transparência e democracia é no sentido de entender a democracia como processo e, como tal, a alternativa “[...] mais viável seria a aplicação conjunta do modelo democrático representativo com o exercício da democracia direta, proporcionando, desse modo, a ampliação da participação popular na gestão da coisa pública.”<sup>56</sup>

Como consequência do avizinhar entre o cidadão comum e o poder estatal instituído, advém uma translucidez do exercício do poder e um enorme aprendizado democrático, pois se mostra solo fértil à ativação da cidadania uma sociedade qualificada como participativa, na condição de sinônima do entrelaçamento da responsabilidade no plano governamental com o engajamento no plano social<sup>57</sup>.

Nesse sentido, importa, neste momento, dar ênfase à cidadania, peça faltante da logicidade da tríade referenciada no início do capítulo: transparência, democracia e cidadania, a primeira como ponto de partida e convergência entre as demais.

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei: é, em resumo, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a

---

<sup>54</sup> MARTINS JÚNIOR, op. cit., 2004, p.331.

<sup>55</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.71

<sup>56</sup> Ibidem, p. 130-131.

<sup>57</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.52-53.



democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila, etc. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais<sup>58</sup>.

A expressão cidadania surge, no âmbito da Idade Moderna e da Revolução Francesa, juntamente com o conceito de direitos humanos e de Estado de Direito. Não apenas compartilham o mesmo momento histórico de surgimento como também são realidades que estão interligadas e se condicionam mutuamente, conforme preleciona o professor Smanio:

O Estado de Direito é a forma política em que os poderes atuam autônoma e independentemente e submetidos ao império de uma legalidade que garante os direitos fundamentais dos cidadãos. Os direitos fundamentais, por sua vez, legitimam o Estado de Direito e o conteúdo da cidadania. A cidadania é a base de participação política no Estado de Direito, através do exercício dos direitos fundamentais.<sup>59</sup>

Dessa forma, verifica-se uma relação simbiótica entre eles, os direitos humanos e o exercício da cidadania são manifestações dos direitos fundamentais que devem ser assegurados pelo Estado de Direito e pela ordem internacional.

A cidadania, com a Constituição Federal de 1988, passou a ser fundamento do nosso Estado Democrático e Social de Direito, através dos direitos assegurados, mas precisa ser efetivada em nossa vida social, saindo do campo formal<sup>60</sup>.

Nesse diapasão, a leitura da cidadania deve englobar os direitos fundamentais (na sua dimensão horizontal), a solidariedade (defesa do que é comum, além do interesse individual), respeito à dignidade da pessoa humana, as relações entre sociedade e cidadãos e entre cidadãos e a constante defesa do interesse público.

Baptista<sup>61</sup> destaca que “[...] é importante compreender que cidadania não deve ser vista como uma condição passiva e privilegiada de poucos, mas sim como um direito e um dever de cada cidadão”.

Assim, no caso brasileiro a cidadania é um processo, cuja construção ainda é bastante incipiente, pois construir cidadania democrática exige algum tipo de controle dos cidadãos sobre os governantes, como forma de proteção contra ações arbitrárias,

<sup>58</sup> PINSKY, Jaime. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003, p. 9.

<sup>59</sup> SMANIO, op. cit., 2013, p. 334.

<sup>60</sup> Ibidem, p. 333-343.

<sup>61</sup> BAPTISTA, Lígia Pavan. *Controle social e cidadania*. Disponível em: <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq4912fec31c58d.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016, p. 4.

o que só é possível se os cidadãos se sentirem participantes da formulação das leis e, a partir disso, percebam-nas como resultado de uma transação entre iguais, conforme defende Habermas<sup>62</sup>.

Não se pode deixar de mencionar, em virtude de participação preponderante nesse processo de construção da cidadania, os movimentos sociais nascidos a partir de demandas sociais, tais como, saúde, educação, transportes, moradia, dentre outros, em que os indivíduos postulam condições dignas de existência e, a partir disso, começam a ter consciência de que parte da miséria em que vivem é decorrência direta de ações indevidas dos governantes e demais agentes que compõem a máquina estatal, sendo a corrupção o grande exemplo disso. Com essa percepção, começa a ser gerada certa indignação que acaba funcionando como um instigador da cidadania, por propiciar o surgimento de outros movimentos ou segmentos de movimentos sociais, gerando, dessa forma, circuito positivo a favor do exercício da cidadania plena (liberdade + participação + igualdade)<sup>63</sup>.

Nesse sentido, Alonso<sup>64</sup> afirma que a discussão sobre os movimentos sociais vem contribuindo para a formação de um consenso de que, ao se eleger a ação coletiva enquanto um sistema de relações, o objetivo é trazer os elementos que constituem a dinâmica dos grupos formados por pessoas socialmente destituídas e que estão vivenciando um processo de perda econômica e cultural, dando-se ênfase para a autopercepção dos participantes e para a auto formulação de conceitos e ideias, com foco em entender que forças motivam as pessoas a participar de um grupo, o que, por sua vez, acaba contribuindo para o desenvolvimento do cidadão a partir da compreensão de seu ambiente.

O indivíduo, antes de ser considerado cidadão, deve ser entendido como ser humano, que tem como característica marcante o comodismo. No dicionário, o comodismo está ligado ao egoísmo, à atitude de cuidar apenas de si. No nosso

---

<sup>62</sup> HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. Estudos de teoria política. 3. ed. Tradução de George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007, p. 153-178.

<sup>63</sup> É importante, então, refletir sobre o problema da CIDADANIA, sobre o seu significado, sua evolução histórica e suas perspectivas. O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. Ou seja, a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução de problemas sociais. Uma CIDADANIA PLENA, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no ocidente e talvez inatingível (CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 9).

<sup>64</sup> ALONSO, Luiza Klein. Movimentos sociais e cidadania: a contribuição da psicologia social. In: SPINK, Mary Jane Paris (org.). *A cidadania em construção – uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994, p. 75-92.

cotidiano, é dado um novo sentido a ele, mais voltado à atitude de aquietar-se, de se conformar com uma situação pelo simples receio da mudança. Costumamos resistir às mudanças, e esta resistência se transforma em um obstáculo à adaptação à nova realidade e, conseqüentemente, reflete negativamente no exercício da cidadania, através da participação social.

Nos últimos anos, temos assistido a uma mudança de postura da sociedade civil, embora voltada para a questão de comando político do país, deve ser considerada e enaltecida, pois demonstra uma saída da zona de conforto.

Se não nos apropriarmos e participarmos das decisões que traçam o rumo do nosso país, fica bem mais difícil mudarmos o mesmo para rumos melhores.

Diante dessa conjuntura, ascende no Brasil um intenso debate em torno da “participação” onde os mais diversos atores têm reivindicado a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil<sup>65</sup>.

Busca-se com isso consolidar a autonomia dos movimentos sociais frente ao governo. Todas essas lutas, movimentos e mobilizações sociais têm sido extremamente relevantes para a ampliação dos espaços de participação democrática consagrados na Constituição de 1988, que reconheceu e ampliou os direitos sociais, principalmente ao instituir espaços de formulação, gestão e controle das políticas sociais, viabilizado por meio de organizações representativas nos conselhos deliberativos<sup>66</sup>.

Por outro lado, o homem é um ser essencialmente social e político. Quando lhe falta esta compreensão ou quando nega essa condição, torna-se um ser amorfo, ausente, potencialmente manipulável, um mero ocupador de espaços físicos, ou simplesmente um conformado observador das decisões do mundo que o cerca. A compreensão da essencialidade política do homem torna-se exigência ao próprio entendimento da sociedade em que vive. Não há como separar, dissociar o indivíduo do seu meio social, não há como deixar de reconhecê-lo na definição ou emissão das ações políticas que definem a complexidade das relações de poder na sociedade.

---

<sup>65</sup> ALBUQUERQUE, M. do C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANNNS, K. (ed.). *Participação cidadã – novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

<sup>66</sup> BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2006.

A cidadania deixou de ser concebida como centro de imputação de direitos e deveres das relações jurídicas entre indivíduos e Estado, para adquirir um estatuto muito mais difuso e indefinido, ante o fenômeno da globalização. A crise da cidadania encobre uma crise do Estado-Nação como modelo de organização jurídico política, atingindo em cheio o direito e a política, os direitos humanos e a democracia, o Estado e a Constituição, ou seja, reúne as consequências contraditórias da globalização, que exporta capitalismo e impõe pautas de organização econômica, social e política ao mesmo tempo em que converte os direitos em espectro condicionado pelas limitações do sistema.

Nesse olhar, Julios-Campuzano<sup>67</sup> relaciona essas limitações em duplo sentido, conforme se registra: a) pela precarização dos direitos sociais no âmbito interno dos Estados sob o pretexto de sua inviabilidade em termos sistêmicos, como consequência da autonomização do poder econômico transnacional, cujas regras cerceiam drasticamente o controle político da economia, e b) pela reação regressiva dos Estados desenvolvidos, que protegem seu nível de bem-estar frente às pressões migratórias, ao mesmo tempo em que submetem a titularidade dos direitos à prévia cidadania.

A partir do caráter inovador do conceito de cidadania, destacam-se duas dimensões: o fato de ser uma derivação da experiência concreta dos movimentos sociais, em que a luta por direitos de igualdade e à diferença constituiu a base fundamental para o desenvolvimento da noção de cidadania e o fato de ter essa experiência concreta agregado cumulativamente ênfase na construção da democracia. Partindo-se dessas dimensões, identifica-se a construção da cidadania como estratégia política enquanto construção histórica, que aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática. A nova cidadania responde por um conjunto de interesses, desejos e aspirações de parte significativa da sociedade, que não se confunde com toda a sociedade<sup>68</sup>.

Essa nova cidadania identificada pelo autor acima, pode ser reconhecida por alguns traços de sua construção histórica, tais como: a) trabalha com uma redefinição das ideias de direitos que consiste em “direito a ter direitos”, que inclui a

---

<sup>67</sup> JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Os desafios da globalização*. Modernidade, cidadania e direitos humanos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 95-96.

<sup>68</sup> CHAUI, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 103-115.

invenção/criação de novos direitos surgidos a partir de lutas específicas e da prática concreta (por ex., o direito à proteção ambiental, o direito à moradia, etc.); b) não se vincula às estratégias das classes dominantes e do Estado, requerem a constituição de sujeitos sociais ativos que definam o que entendem ser os seus direitos e lutem pelo seu reconhecimento (uma cidadania de baixo para cima); c) constitui-se uma proposta de sociabilidade à medida que na difusão de uma “cultura de direitos” alarga o âmbito da nova cidadania e busca um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os níveis; d) tem necessidade de transcendência do foco privilegiado da relação com o Estado ou entre o Estado e o indivíduo para incluir de maneira mais intensa a relação com a sociedade civil, num processo de conquista do próprio espaço social com recusa dos lugares pré-definidos, não se limitando ao reconhecimento formal de direitos pelo Estado; e e) busca algo, além do acesso e inclusão ao sistema político, busca a construção desse sistema, o direito de definir em qual sistema os cidadãos querem ser incluídos, ou seja, busca a invenção de uma nova sociedade (por ex., orçamento participativo)<sup>69</sup>.

E é a união desses traços, ou, pelo menos, de alguns, a constituição formal do cidadão. Porém, é necessário para se alcançar a cidadania, em toda a sua plenitude, que se consiga transpor o aspecto teórico-formal e se vislumbre um cunho pragmático dessas características.

Para corroborar com o nosso pensamento, importante ressaltar o que diz Maciel:

Isto quer dizer que aceitar as ideias que defendem que o cidadão pode e deve encontrar no mercado os meios para a sua reprodução social é, no mínimo, uma posição ingênua. A cidadania é um produto construído em um ambiente contraditório em que a organização social e a participação cidadã são fundamentais para o reconhecimento e a legitimação dos indivíduos enquanto cidadãos. É por isso que deve ser vistas com muita reserva as adjetivações dadas constantemente para o cidadão, como por exemplo, o de cidadão consumidor, uma vez que estas qualificações tendem a destituir o caráter político que está contido no cerne do conceito de cidadão e de cidadania. Devemos então perguntar: qual é o ambiente que nutre e alimenta a própria cidadania e, por correspondência fortalece o papel do cidadão no controle das políticas públicas? Obviamente que esse lugar é o ambiente democrático. Isto quer dizer, que um ambiente democrático tem um grande efeito sobre a constituição de um Estado de direitos,

---

<sup>69</sup> SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. *Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia*. 2010. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, CE, 2010, p. 102-103.

que por princípio, se organiza para atender as necessidades sociais das maiorias sociais.<sup>70</sup>

A cidadania no Brasil nunca atingiu níveis avançados de desenvolvimento em função da falta de conscientização dos espaços políticos, decorrente do baixo nível de educação por parte considerável dos indivíduos, da visão segregada entre os que governam e os que são governados, do grande número de indivíduos cuja maior luta diária que mais importa é pela sobrevivência. Mas o principal de todos os motivos é o fato de que vários direitos de cidadania são desmontados todos os dias, em nome de um Estado que privilegia o mercado em detrimento dos indivíduos e de um neoliberalismo de conveniências, que exige a intervenção estatal somente quando convém ao grande capital.

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, está intrinsecamente ligado à própria concepção de cidadania. Por meio do controle social fora atribuído aos cidadãos o direito de participar ativamente na gestão pública, fiscalizando, monitorando e controlando o poder político e a gestão administrativa. Para Teodoro<sup>71</sup>, “nesse contexto, conceitua-se o controle social da Administração Pública como uma perspectiva de fortalecimento de mecanismos da cidadania ativa”.

Assim, o controle social como requisito essencial ao exercício pleno da cidadania representa um instrumento capaz de transformar a gestão pública, tornando-a mais efetiva, de modo que atos dos da gestão pública estejam em consonância com a finalidade e o interesse público.

Nesse contexto, a participação cidadã está fundada na busca pelo atingimento de uma espécie de consenso decisório quanto aos rumos a serem seguidos pelo Estado-Administração, ao bem da coletividade, conferindo legitimidade às opções feitas pelos agentes públicos escolhidos para representar o anseio popular, assim como pelos próprios cidadãos não investidos em tal função, mas conscientes do potencial de sua colaboração na tomada das decisões políticas<sup>72</sup>.

Torna-se imperioso que os indivíduos tenham compreensão do ambiente em que vivem para que possam descobrir os caminhos para adquirir essa cidadania

---

<sup>70</sup> MACIEL, Carlos Alberto Batista. *Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira*. 2007. Disponível em: <http://www.uniblog.com.br/esp-gestaoemsaude/485175/politicas-publicas-e-controle-social-encontros-e-desencontros-da-experiencia-brasileira>. Acesso em: 14 jan. 2016, p. 6.

<sup>71</sup> TEODORO, Mileni Fonseca Krubniki. Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal. *Revista da CGU*, Brasília, ano VI, julho 2011, p. 241.

<sup>72</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.55.

moderna e proceder a organização da sociedade, a qual depende, também, da participação do Estado, pois a ampliação dos níveis de cidadania depende tanto do fortalecimento dos processos de organização comunitária, como de políticas públicas que interfiram positivamente na formação dos indivíduos. Como foi destacado no início, o acesso à sistema eficaz de informações decodificadas acerca das ações do governo e dos demais agentes político-sociais – expurgando a assimetria de informações, é uma importantíssima ferramenta para auxiliar esse processo por propiciar a construção diária de ideias e, também, propiciar a participação popular informada.

Em pleno século XXI e com instrumentos legais que garantem a sua efetividade é mister que o indivíduo busque exercer sua cidadania de forma plena ou corre-se o risco de se perder o que já foi conquistado. Alguns entraves se colocam, como fora tratado, tais como: a falta de interesse do indivíduo em ocupar os espaços públicos – seja pela descrença, seja pelo comodismo inato do ser humano, as dificuldades de se implementar a democracia participativa em lugar da representativa – que está em crise há muitos e muitos anos, e a crise do Estado-Nação que atinge o direito, a política, os direitos humanos, democracia, Estado e Constituição. Mas todos esses problemas devem ser superados com atitudes individuais e/ou coletivas proativas, afinal, o avanço aconteceu e deve continuar acontecendo e, num cenário atual de crise econômica, social e ética, a mudança fica nas mãos dos cidadãos.

## 1.2 PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente tópico tem como objetivo realçar a importância dos princípios em geral, dar uma ênfase ao Princípio Republicano como garantidor do Princípio da Publicidade e, ao final, tratar do Princípio da Publicidade destacando o viés da transparência administrativa, foco do estudo.

Ráo<sup>73</sup> já na década de 1950, afirmava que a ignorância dos princípios "quando não induz o erro, leva à criação de rúbulas em lugar de juristas".

Os princípios jurídicos representam os valores materiais que a sociedade elegeu à justiça, nos mostram como alcançá-los. Dworkin<sup>74</sup> os define como um *standard* que há de ser observado por ser uma exigência da justiça, da equidade ou

<sup>73</sup> RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 48.

<sup>74</sup> DWORKIN, Ronald. *Los derechos en sereo*. Barcelona: Ariel, 1989, p. 72.

de alguma outra dimensão da moralidade. Constituem as proposições primárias do direito e estão vinculados àqueles valores fundantes da sociedade, que exprimem o que foi por ela eleito como sendo o justo.

Na mesma vertente, ensina Zagrebelsky:

*Desde su punto de vista, el positivismo jurídico tenía razones para preocuparse, aun cuando los principios establecidos por la Constitución no son, desde luego, derecho natural. Tales principios representan, por el contrario, el mayor rasgo de orgullo del derecho positivo, por cuanto constituyen el intento de "positivizar" lo que durante siglos se había considerado prerrogativa del derecho natural, a saber; la determinación de la justicia y de los derechos humanos. La Constitución, en efecto, aunque trasciende al derecho legislativo, no se coloca en una dimensión independiente de la voluntad creadora de los hombres y, por tanto, no precede a la experiencia jurídica positiva. La separación de los derechos y de la justicia respecto de la ley no significa, en consecuencia – como ocurre, en cambio, en todas las manifestaciones del jusnaturalismo – su fundamentación en la esfera de un orden objetivo, intangible para la voluntad humana: los derechos encuentran su base en la Constitución y la Constitución es, por definición, una creación política, no el simple reflejo de un orden natural; más aún, es la máxima de todas las creaciones políticas.<sup>75, 76</sup>*

Os princípios se mostram como sendo os alicerces que estruturam todo o sistema normativo, a pedra angular de onde parte todo e qualquer raciocínio normativo.

Alexy<sup>77</sup> entende que, como as regras, os princípios são normas jurídicas, mas, diferentemente das regras, eles são normas jurídicas que dizem que algo deve ser realizado na maior medida possível. Como ele mesmo diz:

Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes

<sup>75</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*. Madrid: Trotta, 1995, p. 114.

<sup>76</sup> Do ponto de vista deles, o positivismo jurídico tinha motivos para se preocupar, embora os princípios estabelecidos pela Constituição não sejam, naturalmente, um direito natural. Tais princípios representam, ao contrário, a maior característica de orgulho do direito positivo, pois constituem a tentativa de "positivizar" aquilo que durante séculos fora considerado prerrogativa do direito natural, a saber; a determinação da justiça e dos direitos humanos. A Constituição, na verdade, embora transcenda a lei, não é colocada em uma dimensão independente da vontade criativa dos homens e, portanto, não precede a experiência jurídica positiva. A separação de direitos e de justiça sobre a lei não significa, portanto - como acontece, no entanto, em todas as manifestações de jusnaturalismo - sua fundação no campo de uma ordem objetiva, intangível à vontade humana: direitos encontram sua base na Constituição e a Constituição é, por definição, uma criação política, não o simples reflexo de uma ordem natural; Além disso, é a máxima de todas as criações políticas. (Tradução da autora).

<sup>77</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 86.



graus, e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, como também das jurídicas [...]. De outro lado, as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então deve-se fazer exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito do fático e juridicamente possível.<sup>78</sup>

A principal diferença entre regras e princípios é que os princípios impõem a realização de algo na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes.

Os princípios constitucionais são normas que sustentam todo o ordenamento normativo, tendo por função principal conferir racionalidade sistêmica e integralidade ao ordenamento constitucional. Podem ser expressos mediante enunciados normativos ou aparecer implicitamente no texto constitucional. São, assim, orientações e mandamentos de natureza fundamental e geral, vistos a partir do sistema constitucional vigente, da racionalidade do ordenamento normativo e capazes de demonstrar a ordem jurídico-constitucional operante num dado momento histórico.

Os princípios constitucionais se constituem no fundamento de todo o sistema jurídico constitucional, não somente servindo de estrutura e organização à Constituição, mas se solidificando como normas constitucionais de eficácia vinculante para a proteção e garantia dos direitos fundamentais.

Seguindo essa linha de raciocínio, pode-se dizer que os princípios funcionam também como fonte de legitimação (padrão de legitimação constitucional) da decisão. Vale dizer: quanto mais o magistrado procura torná-los eficazes, mais legítima será a decisão; por outro lado, estará desprovida de legitimidade a decisão que desrespeitar esses princípios constitucionais.

E é nesse conturbado cenário que surge a importância maior dos princípios constitucionais: servir justamente para dar o norte, o qual o hermenêuta deve seguir nessa difícil atividade de adaptação do direito posto às novas situações jurídicas que vão surgindo num planeta globalizado completamente diferente de tudo que já existiu.

Rocha, ao falar sobre os princípios constitucionais, propõe que eles sejam reconhecidos como valores superiores em dada sociedade política, sendo caracterizados não pela positivação ou normatização, mas pela aceitação, ou opção social. Sintetiza: “Os princípios constitucionais são conteúdos intelectivos dos valores

---

<sup>78</sup> Idem.

superiores adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política no Estado [...]”<sup>79</sup>.

Também no mesmo sentido, Rosa<sup>80</sup>, em texto intitulado *Princípios constitucionais na concepção sistêmica do ordenamento jurídico*, afirma que:

Os princípios constitucionais estejam ou não positivados, detêm caráter normativo, são estruturais ao sistema, indicam os valores acolhidos pela sociedade, os standars, e expressam dada decisão política. [...] Os princípios constitucionais são normas “mais diretrizes que outras”, obrigando o aplicador da lei a necessariamente consultá-los a fim de garantir validade no trabalho interpretativo.<sup>81</sup>

Rocha<sup>82</sup> apresenta as características dos princípios constitucionais, que aqui são apenas noticiadas: generalidade, primariedade, dimensão axiológica, objetividade, transcendência, atualidade, polifonia, vinculabilidade, aderência, informatividade, complementariedade e normatividade jurídica.

Segundo Martines Júnior<sup>83</sup>, dentre os princípios político-constitucionais de nossa Lei Maior está o Princípio Republicano.

No Brasil, o Princípio Republicano apareceu pela primeira vez de forma oficial na Constituição Federal de 1891, já no seu artigo 1º, ao lado dos princípios Federativo e Democrático, que desde aquela época definem a estrutura basilar da nação brasileira. São princípios de efeito na realidade prática na vida das pessoas.

O Princípio Republicano nasceu na Roma Antiga, no Império Romano; a palavra República é derivada de “*res publica*”, coisa pública. O primeiro pensador a interpretar este princípio de forma mais profunda foi Cícero, tribuno reconhecido, que afirmava ser a República não apenas uma congregação de pessoas, mas uma congregação organizada de pessoas, com um fim comum. Com o fim do Império Romano, no ano 476, a humanidade viveu mil anos de escuridão, a Idade Média, até 1453, quando se deu a invasão de Constantinopla pelos otomanos e se iniciou a Idade Moderna, a Era Moderna.

---

<sup>79</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 25.

<sup>80</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. Princípios constitucionais brasileiros. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, 2002, p. 199.

<sup>81</sup> Ibidem

<sup>82</sup> ROCHA, op. cit., 1994.

<sup>83</sup> MARTINES JÚNIOR, Eduardo. República e isonomia: licitação e sua inexigibilidade na contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 12, n. 47, abr./jul. 2004.

As ideias sobre República voltaram a aparecer. Em 1513, Maquiavel utilizou pela primeira vez a palavra Estado no sentido de Nação, de congregação de pessoas com um fim comum. Mas foi Jean Jacques Rousseau, no século XVIII, quem mais se aproximou de Cícero, quem ecoou as ideias de Cícero. Seu livro, *O Contrato Social*, exprime o pensamento da supremacia do interesse público, bem como do conceito de igualdade, liberdade, democracia. Rousseau foi o precursor dos jacobinos da Revolução Francesa. Ele pregava a democracia direta, certamente por pensar em realizá-la em Genebra, cidade-Estado em que nasceu. Ali poderia ser possível, mas não em países de maior densidade territorial, como França ou Portugal. Em contrapartida, surgiu a democracia representativa, ideia que teve Emanuel Kant como um dos expoentes, ao lado de outros pensadores ilustres. Esse filósofo tinha como foco a representação popular, representantes, deputados e se firmou nos Estados Unidos, que declarou sua independência em 1776. Com ela veio também o Federalismo, cuja voz forte foi Conselheiro Bittencourt, escolhido para recepcionar o ministro do STF nas dependências do Tribunal, delineada nos artigos assinados com o pseudônimo de O Federalista, escritos por Madison, Jay e Hamilton. Foi nessa mesma época e na esteira de ideias desses pensadores que se estabeleceu a separação dos poderes (Madison, baseando-se em Montesquieu), os mandatos por tempo limitado e outros mecanismos de contenção dos poderes que demarcam o sistema de freios e contrapesos garantidores da República e da Democracia.

Aqui entre nós, República e Federalismo nasceram juntos, na Constituição de 1891, assim como a divisão dos poderes da maneira como é vista hoje e a separação entre Igreja e Estado. Antes, entre a proclamação da Independência, em 1822, e a queda do Império, em 1889, existia o Poder Moderador do imperador, acima dos outros, imposto pela Constituição de 1824.

Um dos expoentes da elaboração da Constituição de 1891 foi Rui Barbosa, considerado um dos pais da República, defensor e incentivador da máxima de que o governo deve ser exercido pelo povo, para o povo e voltado aos interesses do povo.

As características básicas da República são a eletividade, a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade, em contraponto com as da Monarquia, quais sejam, a vitaliciedade, a hereditariedade e a irresponsabilidade. Acopla-se, também, o voto direto, sufrágio universal, como suporte da legitimidade dos mandatos no regime democrático e republicano.

A Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã, como a qualificou Ulysses Guimarães, embora derivada de emenda constitucional, pode ser vista como originária porque veio da repulsa ao Movimento Militar, de exceção, e também de sentimentos de repúdio à exclusão social de passado mais remoto, em que a elite dominante tinha visão caciquista, excludente.

Ela traz do mesmo modo em seu bojo um projeto de desenvolvimento que busca superar as desigualdades, efetivar os direitos fundamentais e consolidar a Democracia.

Como espécie de subprincípios do Princípio Republicano, a Constituição de 1988 traz os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. É preciso dizer que a força imperativa do Princípio Republicano, assim como do Democrático, depende diretamente do grau de maturidade dos cidadãos e dos governantes. E também da consciência que tenham de que não são apenas titulares de direitos, mas também, e principalmente, de deveres e obrigações em face da coletividade.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 não instaura a República, este artigo recebe a forma republicana da evolução – constituída desde 1889 – mantendo-se como princípio da ordem constitucional. Como já foi dito, desde a Constituição de 1891, a forma republicana de governo figura como princípio constitucional.

República é a forma de governo designativa de uma coletividade política. Traduz-se como um governo em que o povo governa no interesse do povo, com eletividade periódica do Chefe de Estado.

É considerada a *res publica* como um conjunto de bens e interesses pertencentes à coletividade. Cada um de nós é detentor da coisa pública.

O conceito República foi classicamente construído como sendo uma forma de governo contraposta ao sistema monárquico, onde o povo – e não mais o Monarca – era titular da coisa pública. Na verdade, seu alcance espria uma gama de características e preceitos que ultrapassa este mero entendimento formal.

A primeira característica de um Estado republicano é ter uma comunidade política, uma unidade coletiva de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo dos mesmos. Verifica-se que regime republicano é regime representativo, ou seja, os cidadãos se fazem representar por

agentes públicos que, em nome e com consentimento daqueles, gerenciam e administram a *res publica*.

O princípio republicano não deve ser encarado sob a ótica puramente formal, algo como oposição à forma monárquica. Ruy Barbosa já comentava que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem de eleições populares.

O ideário republicano da representatividade está estritamente ligado à noção de função pública como corolário da persecução dos interesses públicos e do bem comum (*res publica*) e, por via de consequência, radicalmente apartados dos assuntos ou negócios pessoais dos agentes públicos.

Portanto, o agente público que detenha em suas mãos parcela de poder sobre a *res publica* responderá, sob a égide do regime republicano, por seus atos praticados, conquanto revestido em suas funções.

Note-se que não apenas aqueles que exercem função política – membros dos Poderes Legislativo e Executivo – são passíveis de responsabilidade em face do princípio republicano, mas sim todos os agentes públicos (gênero) – segundo a classificação moderna, temos as espécies: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Estado.

É da essência do regime republicano que quem quer que exerça uma parcela do poder público tenha a responsabilidade desse exercício.

Para que se exerça uma parcela do Poder Público, em qualquer nível ou esfera de atuação e, sendo a coisa pública pertencente ao povo, a contrapartida desta delegação de poderes e de representação da soberania popular será, justamente, a responsabilidade. Se pertencente é a *res publica* à coletividade, perante todos eles os agentes públicos devem responder.

Independe, portanto, a qualidade do agente público – se revestido de poderes de representação da soberania popular como membro do Executivo, ou ainda como manifestador da vontade popular traduzida em Direito pelo Legislativo e realizada perante dado caso concreto pelo Judiciário – para que se averigue a responsabilidade.

A forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, governadores e prefeitos, a existência de assembleias e câmaras populares nas três esferas de governo, eleições periódicas por tempo

limitado que se traduz na temporariedade dos mandatos eletivos e, conseqüentemente, não vitaliciedade dos cargos políticos e prestação de contas da Administração Pública.

É na efetivação da prestação de contas da Administração Pública que se vislumbra a necessidade do cumprimento do princípio da Publicidade, tendo em vista que a prestação de contas pressupõe a transparência administrativa.

Além disso, como consta no artigo constitucional supracitado, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, afirmando no seu parágrafo único que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Pode-se imaginar uma democracia sem a efetiva participação popular na gestão da coisa pública? Será que essa participação não está atrelada ao conhecimento prévio de todos os atos praticados?

Apesar de consagrado constitucionalmente, o sistema político democrático no Brasil é, muitas vezes, questionado em relação à sua efetiva existência.

Bandeira de Mello<sup>84</sup>, dissertando sobre os países formalmente democráticos, afirma que são os que, inobstante, acolham normalmente em suas constituições modelos institucionais – hauridos dos países política, econômica e socialmente mais evoluídos – teoricamente aptos a desembocarem em resultados consonantes com os valores democráticos, neles não aportam. Assim, conquanto seus governantes a) sejam investidos através de eleições, mediante sufrágio universal, para mandatos temporários; b) consagrem uma distinção, quanto menos material, entre as funções legislativa, executiva e judicial; c) acolham, em tese, o princípio da legalidade e da independência dos órgãos jurisdicionais, nem por isto seu arcabouço institucional consegue ultrapassar o caráter de simples fachada, de painel aparatoso, muito distinto da realidade efetiva.

Nos países formalmente democráticos é comum os gestores se aproveitarem da carência de consciência de cidadania das camadas econômica e culturalmente desprestigiadas, que não oferece resistência às manipulações dos governantes em prol das classes econômica e politicamente mais bem situadas.

---

<sup>84</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Não se pode falar em democracia sem publicidade. Nas palavras de Rocha<sup>85</sup>, "não se pretende mais aceitar, como legítima, a democracia da ignorância, aquela que todos são iguais no desconhecimento do que se passa no exercício do Poder usurpado e silenciosamente desempenhado".

No mesmo sentido, em escala decrescente, o princípio da transparência administrativa (viés do princípio constitucional da publicidade) é inerência do princípio democrático – princípio fundamental estruturante - e à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais ou subprincípios que a concretizam, uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa<sup>86</sup>

Ora, quando o Poder Público se nega a disponibilizar aos cidadãos informações quanto à gestão da coisa pública ou disponibiliza informações que não se coadunam com a realidade dos fatos, não há qualquer inconveniente que outros entes ou interessados levem ao conhecimento público as informações sonegadas. Daí o grande papel desempenhado pela imprensa nessas situações.

Na verdade, o princípio constitucional republicano funciona como garantidor da publicidade, ou seja, o fato dos administradores estarem gerindo a coisa pública implica na obrigatoriedade do cumprimento do princípio da publicidade e, por outro ângulo, a efetivação da publicidade reafirma os valores fundamentais da República. Afinal, não há como dissociar uma coisa da outra.

Como se não bastasse ser a publicidade condição necessária de qualquer Estado democrático e republicano, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – eliminando possibilidades de interpretações maliciosas que pudessem esvaziar a sua efetividade e eficácia – expressamente lhe atribui a condição de princípio regente da Administração Pública, em seu artigo 37, *caput*.

Rigorosamente, a publicidade é princípio regente da função pública exercida por órgãos de todos as funções/poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário,

---

<sup>85</sup> ROCHA, op. cit., 1994, p. 249.

<sup>86</sup> MARTINS JÚNIOR, op. cit., 2004, p.16-17.

inclusive órgãos constitucionais autônomos, como Ministério Público e Tribunais de Contas)<sup>87</sup>. Assim, a projeção da publicidade não se reduz às funções administrativas.

A atividade estritamente legislativa, salvo exceções com tendência cada vez mais excepcional<sup>88</sup>, também se curva à publicidade, que deve presidir todas as fases do processo legislativo. Deve, ainda, abranger outros procedimentos não ligados à produção de lei. É o caso das atividades de controle do Poder Legislativo. Por exemplo, a prestação de esclarecimento por autoridades governamentais perante o Congresso Nacional deve transcorrer publicamente, sendo que a própria atitude de prestação de informações também concorre para a publicidade da Administração Pública.

As funções judiciais do Poder Judiciário e de outros órgãos constitucionais, inclusive dos Tribunais de Contas, abrangendo suas sessões de julgamento e os fundamentos de suas decisões, também são cercadas por garantias constitucionais de publicidade.

Segundo Elias<sup>89</sup>, é uma garantia fundamental do cidadão, que seja parte em procedimentos estatais, e da sociedade, contra processos e julgamentos secretos, quando não há risco de alguém sofrer violação da sua intimidade ou evidente e

---

<sup>87</sup> A propósito da publicidade das funções administrativa do Poder Judiciário, prescreve o artigo 93, inciso X, da CRFB que “[...] as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros” (BRASIL, 1988).

<sup>88</sup> A CRFB, em seu artigo 55, § 2º, previa, excepcionalmente, decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com voto secreto para perda do mandato, nos casos: a) de incorrer em conduta vedada desde a expedição do diploma, previsto no artigo 54; b) de violação do decoro parlamentar e c) condenação criminal com sentença transitada em julgado. Ocorre que inconstitucionalmente, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e regimentos internos dos Parlamentos brasileiros estendem o voto secreto a hipóteses não correlatas às estreitas situações permissivas de sigilo prevista no artigo 55 da CRFB. É comum votação secreta até para julgamento de contas anuais de chefes do Poder Executivo de todos os níveis de Governo. O excesso de situações de votações sigilosas provocou inconformismo da opinião pública. Protestos virtuais e de rua que varreram o país nos últimos tempos pediam a extinção do sigilo em toda e qualquer votação parlamentar. A situação agravou-se com a decisão da Câmara em processo de cassação, tomada em votação secreta, de manter o mandato do deputado Natan Donadon. Esse parlamentar, com mandato preservado, se encontra preso, cumprindo pena em regime fechado. Sobreveio dessa vergonhosa situação desconforto institucional em setores de todos os Poderes da República. Encurralado, o Congresso Nacional não tardou em dar resposta. Urgentemente, a Câmara dos Deputados, por unanimidade dos seus membros presente à sessão de votação do dia 3 de setembro de 2013, aprovou a Proposta de Emenda Constitucional 349/2001, que extingue o voto secreto. Após ser aprovada também pelo Senado Federal, referida proposta foi convertida na Emenda constitucional 76, de 28 de novembro de 2013. Essa emenda alterou o § 2º do artigo 55 e o § 4º do artigo 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto do Executivo a projeto de lei.

<sup>89</sup> ELIAS, Gustavo Terra. *O controle da publicidade e a publicidade do controle: Proposta de aprimoramento do Estado democrático por meio da contribuição dos Tribunais de Contas para a realização do debate público sobre a gestão pública*. 2016. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2014.



justificado interesse social que imponha a necessidade de sigilo. Para ele, julgamentos secretos – a história registra – são convidativos a fraudes, inverdades, conchavos e maliciosos ajustes hermenêuticos que fazem campear insegurança, impunidade, perseguição, vícios que se exprimem numa só palavra: injustiça.

Existem preceitos constitucionais, representados no artigo 5º, XIV, XXXIII e XXXIV<sup>90</sup>, da CF/1988, que, de forma clara, garantem o “direito de saber”, o direito fundamental da pessoa humana de acesso à informação em poder do Estado, de buscar a informação (se informar), receber a informação (ser informado) e transmitir a informação (informar). Essas regras são, concretamente, projeção do princípio da publicidade. Em relação exclusivamente a informações pessoais, de natureza íntima, o acesso ao conhecimento de seu conteúdo, inclusive para atualização, correção ou supressão, quando incorretos os dados, cerca-se da garantia fundamental do *habeas data* conforme prevê o artigo 5º, LXXII<sup>91</sup>. Sinteticamente, o *habeas data* é remédio contra a circulação de informações íntimas da pessoa, que não dizem respeito ao interesse público, e que, por isso, por vontade do impetrante, devem ser excluídas do domínio da publicidade e do debate público.

Assim como a participação, o princípio da publicidade, no aspecto do acesso à informação, é um direito fundamental, também reconhecido no Direito Internacional.

Toby Mendel<sup>92</sup> registra que a primeira sessão da Assembleia Geral da ONU, em 1946, afirmava que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e é a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”.

Em 1948, a Assembleia Geral da ONU proclamou a Declaração Universal dos Direitos do Homem – estatuto supremo do direito internacional, que vincula o direito das nações signatárias. A liberdade de informação foi acolhida nessa Declaração em seu artigo 19:

---

<sup>90</sup> Prevê a CRFB, em seu art. 5º, XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

<sup>91</sup> Art. 5º [...], “LXXII – conceder-se-á *habeas-data* a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; [...]” (BRASIL, 1988).

<sup>92</sup> MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <[www.unesco.org/webworld/en/foi](http://www.unesco.org/webworld/en/foi)>. Acesso em: 12 jun. 2017, p. 8.

Art. 19. Todos têm o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.

No mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, recepcionado pelo direito brasileiro, acolhe o direito à informação também em seu artigo 19:

Art. 19. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

Destaca-se que, nesses diplomas internacionais, não há expressa indicação de que o campo de incidência do direito à informação abrange seu exercício em face de órgãos públicos. Entende-se, porém, o direito de acesso à informação – inclusive daquelas em posse do Estado – como dimensão do direito de liberdade de expressão<sup>93</sup>.

De tal sorte, atualmente, organizações internacionais, das quais o Brasil é parte integrante, já reconhecem direta e expressamente que o conteúdo da liberdade de informação inclui o acesso aos dados depositados no Estado como direito fundamental. É o caso da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969), em vigor no direito brasileiro desde 25 de setembro de 1992<sup>94</sup>, cujo artigo 13 prescreve:

---

<sup>93</sup> O entendimento do acesso à informação como efeito decorrente do direito de liberdade de expressão é matéria de apurada análise de Toby Mendel: “Os responsáveis pela redação de tratados internacionais de direitos humanos tiveram visão de longo alcance em seu enquadramento do direito de liberdade de expressão, inclusive no âmbito do direito não apenas de transmitir, mas também de buscar e receber informações e ideias. Eles reconheceram o importante papel social não só da liberdade de expressão individual “liberdade para falar” mas também da noção mais profunda de livre fluxo de informações e ideias na sociedade. Reconheceram a importância da proteção não apenas do emissor, mas também do destinatário da informação. Este reconhecimento agora está sendo compreendido como inclusivo do direito a informação no sentido do direito de pedir e receber acesso à informação sob o controle de órgãos públicos” (MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <[www.unesco.org/webworld/en/foi](http://www.unesco.org/webworld/en/foi)>. Acesso em: 10 maio 2017, p. 8)

<sup>94</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, foi promulgada pelo Governo brasileiro por meio do Decreto 678, de 6 de novembro de 1992, expedido pelo Presidente da República, em exercício.

Art. 13 1. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber informações, expressar opiniões e divulgá-las livremente. Ninguém pode restringir ou negar estes direitos. 2. As autoridades precisam ser obrigadas por lei a disponibilizar de forma oportuna e razoável as informações geradas pelo setor público.

Em 1997, a Comissão Interamericana de Direito Humanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA), reconheceu que o direito à informação inclui o direito de acesso a ela mantido pelo Estado<sup>95</sup>.

Em seu relatório, concluiu referida comissão que:

O direito de acesso à informação oficial é uma das pedras angulares da democracia representativa. Em um sistema representativo de Governo, os representantes devem responder ao povo que lhes confiou sua representação e a autoridade para tomar decisões sobre assuntos públicos. É ao indivíduo que delegou a administração dos assuntos públicos a seu representante que pertence o direito à informação. Informação esta que o Estado usa e produz com o dinheiro dos contribuintes.<sup>96</sup>

Assim, justifica-se a importância do amplo acesso à informação em virtude de suas inúmeras consequências positivas para o cidadão. Vale citar:

O direito à informação é fundamental porque, além de ser a comunicação necessidade natural do ser humano, por meio dele se potencializa o exercício de outros direitos fundamentais de índole individual, social e difusa. Com efeito, o direito difuso ao meio ambiente sadio depende de efetivo acesso à informação e participação pública para sua realização, promoção e defesa. Na luta por causas ecológicas, são protagonistas entidades da sociedade civil (organizações não governamentais), algumas de ação global, como o Greenpeace. Sem o acesso da sociedade a dados governamentais sobre a situação do meio ambiente para apoio de estudos e pesquisas sobre seu misterioso e complexo funcionamento, assim como o acesso a informações sobre políticas públicas para sua preservação, fica muito aquém do que é possível e aceitável a proteção ecológica.<sup>97</sup>

Para corroborar com a ideia acima, Toby Mendel<sup>98</sup> registra que já em 1992, na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, o Princípio 10 da Declaração de referida conferência estabeleceu que:

---

<sup>95</sup> MENDEL, op. cit 2009, p. 11

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> ELIAS, op. cit., 2014.

<sup>98</sup> MENDEL, op. cit., 2009., p. 19

A melhor forma de se lidar com as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos e cidadãs envolvidos. Em nível nacional, cada indivíduo deverá ter acesso apropriado a informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, e a oportunidade de participar de processos decisórios.<sup>99</sup>

Apenas com a consolidação de governos transparentes e democráticos é os direitos fundamentais – dentre eles o direito à informação, serão efetivamente garantidos.

O princípio da publicidade visa a assegurar o conhecimento público da atuação administrativa. O destino dado ao patrimônio público é de primordial interesse do seu titular – a coletividade. Esta jamais poderá ficar privada de informações quanto ao que é feito no trato da coisa pública.

Como os recursos financeiros são sempre insuficientes à plena satisfação das necessidades da população, a participação cidadã é de fundamental importância na definição de prioridades alocativas, pois, em uma forma democrática de governo, as despesas públicas autorizadas nas leis orçamentárias devem ser o reflexo das aspirações coletivas, balizado o emprego desses escassos haveres, por parte da Administração Pública, nas escolhas populares.<sup>100</sup> Se isso não acontece, estar-se-á descumprindo, também, o princípio da indisponibilidade, pela Administração Pública, do interesse público. O interesse público é palavra de ordem e como concebê-lo senão a partir da transparência administrativa, informação e participação popular?

O interesse público deve ser entendido como o somatório das vontades individuais dos cidadãos, vistos sob a ótica de membros dessa sociedade, ou seja, o cidadão inserido num contexto social.

Assim, somente será conseguido tal feito, efetivamente, se houver transparência administrativa e, depois, participação do cidadão devidamente informado. Do contrário, a definição de prioridades alocativas dos recursos financeiros será feita, exclusivamente, com base na vontade do gestor público, ou seja, com base no que ele define como prioridade para a coletividade.

Embora já tendo discorrido sobre o direito à informação como direito fundamental garantido, previsto na nossa Carta Magna e em legislações internacionais, resta agora enfatizar que entre o direito de informação e o direito à

---

<sup>99</sup> MENDEL, op. cit., 2009.,

<sup>100</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p. 135.

informação há que se absorverem diferenças que impõem a coexistência dos dois. O direito de informação, que abrange a liberdade de expressão, é um direito de quem a utiliza. O direito à informação alcança e abarca o público a que ele se dirige. Existe, entre os dois, a distância que vai de um direito pessoal a um direito coletivo.

A Constituição de 1988 acolheu essa distinção.

No capítulo da comunicação (art. 220/224), preordena a liberdade de informar completada com a liberdade de manifestação do pensamento (art. 5º, IV). No mesmo art. 5º, XIV e XXXIII, já temos a dimensão coletiva do direito à informação. O primeiro declara assegurado a todos o acesso à informação. É o interesse geral contraposto ao interesse individual da manifestação de opinião, ideias e pensamento, vinculados pelos meios de comunicação social. Daí por que a liberdade de informação deixará de ser mera função individual para tornar-se função social.

Acrescenta ainda que,

[...] outro dispositivo trata do direito à informação, mais específico quando estatui que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, 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. Aí, como se vê do enunciado, amalgamam-se interesses particulares, coletivos e gerais, donde se tem que não se trata de mero direito individual.<sup>101</sup>

É esse direito à informação, proveniente da Administração Pública, que interessa a este trabalho, o viés da transparência administrativa contido no Princípio Constitucional da Publicidade, razão pela qual foi amplamente comentado.

Quando os direitos não são conhecidos por todos, torna-se certamente mais árduo reivindicá-los ou lutar por eles. A Administração deve, portanto, atuar às claras para permitir o pleno exercício do regime republicano.

A ideia do segredo administrativo, que por muito tempo perdurou no Brasil, sempre impedia a obtenção de dados e documentos, assim como proclamava a desnecessidade de motivar os atos administrativos.

O Princípio da Publicidade dá amparo à tão preconizada transparência, já que implica obrigatoriedade da divulgação pela Administração Pública direta e indireta de atos, contratos, além de outros instrumentos jurídicos dos quais possa se valer para

---

<sup>101</sup> MENDEL, op. cit., 2009. p. 19

a prática de suas atividades. O Princípio da Publicidade vem a concretizar os postulados básicos do princípio republicano, a saber, a possibilidade de fiscalização das atividades administrativas pelo povo, haja vista que todo o poder emana do povo, sendo toda a *res* (coisa) pública. Assim, o princípio da publicidade tem como desiderato assegurar transparência na gestão pública, pois o administrador público não é dono do patrimônio de que ele cuida, sendo mero delegatário a gestão dos bens da coletividade, devendo possibilitar aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas administrativas.

A transparência é um atributo da própria publicidade. Exige-se não só que as decisões sejam públicas, mas também que favoreçam a participação dos cidadãos e das entidades da sociedade civil no processo de tomada de diretrizes administrativas.

Sobre o tema diz Dallari:

Este atributo se liga ao princípio da publicidade, mas vai um ouço além. Não basta que as decisões sejam públicas, pois a democracia participativa exige que se proporcione oportunidade de participação do corpo social no próprio processo de tomada de decisão. Sempre que possível, a coletividade afetada deve ser ouvida antes que se tomem decisões que lhe digam respeito. Isso tanto serve para intervenções urbanísticas, quanto para realização de concursos públicos, quanto ainda para o estabelecimento de um programa educacional ou cultural.<sup>102</sup>

Assim sendo, a publicação dos atos administrativos torna-se necessária para proporcionar o amplo conhecimento, o início de produção de efeitos, e o controle pelos interessados, por todos os setores da Administração Pública. Por essa razão, Rocha<sup>103</sup> afirma que a publicidade é mais que um dos princípios constitucionais da Administração: é, assim, o seu próprio nome a denotar-lhe a essência.

A publicação que enseja os efeitos desejados é a do Órgão Oficial, assim entendido como o jornal público ou privado destinado à divulgação dos atos da Administração Pública. No âmbito da União, a veiculação se dá pelo Diário Oficial da União; no Estado, Distrito Federal e Municípios no veículo definido pelas respectivas leis, não sendo excluída a publicação em outros meios de divulgação, além do oficial, a fim de que se propicie maior publicidade aos atos administrativos.

---

<sup>102</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 22.

<sup>103</sup> ROCHA, op. cit., 1994, p. 239.

Tal publicação em órgão oficial é requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos ou impliquem oneração do patrimônio público. Ou seja, enquanto não for publicado, levado ao conhecimento de todos, o ato administrativo não produzirá efeitos.

A publicação em Diário Oficial de contrato administrativo não é suficiente para sua publicidade com efeitos *erga omnes*, pelo menos na forma exigida pela Lei Complementar 131/2009 e pela Lei 12.527/2011. De acordo com essas legislações, a publicação do contrato em Diário Oficial não exime de responsabilidade do agente público que descumpriu o dever de, também, publicá-los em “portais eletrônicos da transparência”.

A não divulgação das informações sobre o referido contrato no “portal eletrônico da transparência” não vai implicar sua invalidade ou ineficácia, mas constitui, doravante, conduta antijurídica, especialmente se a informação mantida pelo Estado se enquadrar entre aquelas cuja divulgação é seu dever, independentemente de requerimento, conforme previsto no artigo 8º da Lei 12.527/2011 (transparência passiva). O descumprimento das normas de transparência configura, no mínimo, ato de irresponsabilidade fiscal, que expõe o gestor público à sanção, como aplicação de multa, imposta por órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, a quem incumbem fiscalizar o cumprimento das disposições da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Há também a previsão nos artigos 73-B e 73-C da Lei de Responsabilidade Fiscal de que o não cumprimento da obrigação de disponibilizar a qualquer interessado, em meio eletrônico, informações referentes à execução da despesa e realização da receita sujeita o ente público à punição. A sanção cominada é a proibição de receber transferências voluntárias, enquanto perdurar o descumprimento do dever de assegurar ampla divulgação sobre a gestão orçamentária e financeira em meio eletrônico de fácil acesso. A dolosa inércia em ser transparente, por meio da negativa de publicidade a atos oficiais, também pode, em tese, configurar ato de improbidade administrativa, consoante previsão do artigo 11, IV, da Lei 8.429/1992.

Por outro lado, a publicação da informação no portal da transparência também não é suficiente para emprestar eficácia ao contrato administrativo, que, por razões de segurança jurídica, especialmente para fixação de termos de prazos para exercício de direitos, conforme visto acima, continua a exigir sua publicação em Diário Oficial.

Enfim, a transparência não é realizada por qualquer forma de divulgação da informação. Seu cumprimento depende de que a exteriorização da informação cumpra suas diversas finalidades com o maior alcance possível. Logo, é devida a realização efetiva da publicidade, que imprime exteriorização e eficácia aos atos da administração, mas que também, e principalmente, se oriente no sentido de aproximar a sociedade do Estado, pela participação, mediante o livre acesso ao maior volume possível de informação, sobretudo daquelas informações referentes à administração do patrimônio público, realização de programas governamentais e prestação de serviços públicos.

Numa metáfora necessária ao clareamento da ideia acima exposta, no tocante à qualidade da informação – a preocupação encaixa-se perfeitamente ao pensamento do autor Downs: é possível ver que um homem pode ser culto sem ser informado, ou ser informado sem ser culto, mas ele não consegue interpretar informação sem conhecimento contextual. Portanto, quando se fala de um cidadão informado, refere-se a um homem que possui tanto conhecimento contextual quanto informação sobre aquelas áreas relevantes à sua tomada de decisão<sup>104</sup>

Além das normas internas e internacionais que se referem ao direito fundamental de acesso à informação, o Princípio da Publicidade pode ser hermeneuticamente explorado por outras vertentes, que tornam pleno o seu conteúdo. Nesse olhar, há outras normas constitucionais que, à medida que irradiam de outras perspectivas do Princípio da Publicidade, acabam por deixá-lo mais denso e balizam sua aplicação prática.

Publicidade também quer dizer que o Estado é público e visível, porque é para todos. Deve o Estado prestar informações a todos justamente, porque é feito para todos. Ele age em público, porque pertence ao público.

Nota-se, não por acaso, o fato de que a Constituição, em diversas passagens, tenha se referido a cargos, empregos e funções públicas (artigo 37, incisos I, II, VIII, XI, XV, XVI, e artigo 38), a concurso público (artigo 37, incisos II, III, IV, e artigo 41) e à licitação pública (artigo 37, inciso XXI, e artigo 175).

A repetida referência de que são públicos os cargos e o concurso, cuja aprovação é a condição para neles ser investido, é a efusiva significação constitucional de que todos devem ter, na maneira mais ampla possível, iguais

---

<sup>104</sup> DOWNS, op. cit., 1999, p.99..



oportunidades de participarem, profissionalmente, das funções públicas<sup>105</sup>. No caso da licitação pública, todos também devem dispor de iguais condições perante a lei de serem, contratualmente, admitidos a colaborarem com o Estado mediante venda ou locação de bens, prestação de serviços e realização de obras.

O fato de os cargos, concursos e licitações serem, obrigatoriamente públicos, tem o propósito de impedir que o Estado seja invadidos por grupos movidos a interesse político ou econômico, desvirtuando-se de suas republicanas finalidades constitucionalmente previstas: legalidade, igualdade, moralidade, impessoalidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e publicidade do agir estatal. Através do cumprimento da publicidade é que se permite ao cidadão verificar o cumprimento das finalidades constitucionais, pois, primeiramente, é necessário ter o conhecimento.

Sem publicidade há o risco do não cumprimento dos demais cardeais princípios que regem o exercício democrático e republicano do poder. Nessa esteira, Fortini, Pereira e Camarão<sup>106</sup> afirmam que por meio da publicidade é possível o cumprimento dos demais princípios da administração.

Portanto, o princípio da publicidade, na vertente de se universalizar o Estado à participação de todos, demanda publicidade, na conotação de se apresentar o Estado para todos, aos olhos de todos. Daí a importância de os procedimentos de concurso e licitação se desenvolverem visíveis, com maior abertura à participação de todos no controle da legalidade de seus atos. Insta destacar que a publicidade não significa apenas tornar conhecível por todos, mediante publicação, os procedimentos estatais deflagrados, seu conteúdo reclama a abstenção da prática de atos e exigências que, sem respaldo legal e razoabilidade, estreitam as oportunidades de interessados participarem das atividades do Estado. A normatividade da publicidade tem o escopo de fazer do Estado um espaço visível e democrático, acessível ao maior universo possível de cidadãos interessados.

---

<sup>105</sup> Viu-se acima que o artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos assegura que todo cidadão tem “o direito de ter acesso em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. Do mesmo modo, o item XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, promulgada em 1948, assegura que “Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.”

<sup>106</sup> FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Processo administrativo*. Comentários à lei 9.784/1999. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 80.

Conforme afirma Bandeira de Mello (1999), não se admite em um Estado Democrático de Direito, onde o poder é exercido em nome do povo, que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública.

Na mesma linha, Canotilho<sup>107</sup> aduz que "[...] a ideia de democracia administrativa aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para a defesa dos direitos individuais, mas também para um direito de saber [...]".

Ressalte-se que um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente da Administração Pública que permita ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

A finalidade da ação do Estado não deve residir jamais em algum benefício íntimo: está sempre voltado ao interesse público. Como precisar o que é interesse público? É o que o ordenamento entende valioso para a coletividade (não para a pessoa estatal) e que, por isso, protege e prestigia, para que os beneficiários de suas atividades sejam sempre os particulares.

Quando se refere ao Princípio da Publicidade como um direito da coletividade de ser informada do que ocorre no âmbito da Administração Pública em consonância com o dever de o Administrador Público atuar com transparência, somente se pode pensar no atendimento desse princípio se as informações disponibilizadas aos cidadãos corresponderem à verdade. Somente assim haverá uma participação efetiva, indispensável para a realização da *accountability*, fundamental para a preservação da democracia.

Nesse sentido, mais do que o direito de acesso à informação, o cidadão tem o direito à veracidade dessa informação e não apenas a sua publicação. O conteúdo publicado é juridicamente balizado, eis que não pode ser inverídico ou incompreensível. Assim sendo, o Princípio da Publicidade é modelado mediante estabelecimento de uma rede de contatos com valores (como verdade, boa-fé) que emergem de outros princípios constitucionais, tornando relativa sua autonomia de significação, mas não diminuindo a sua importância. O seu completo significado será feito através de uma interpretação sistemática dos princípios constitucionais.

---

<sup>107</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992, p. 481.

De fato, é prodigiosa a utilidade instrumental do princípio da publicidade, conforme demonstra a assertiva de Odete Medauar:

A publicidade ampla contribui para garantir direitos do administrado; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; “abate o muro secreto da cidadela administrativa”, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades; a visibilidade, a cognoscibilidade, a acessibilidade congregam-se e se ligam à controlabilidade dos atos dos detentores do poder.<sup>108</sup>

Assim sendo, resta claro que a publicidade estabelece relação instrumental com outros princípios fundamentais da Administração Pública. São princípios que se ombreiam, e instrumentalizam a eficácia uns dos outros<sup>109</sup>.

Com efeito, a publicação de uma dispensa de licitação por situação de emergência, que na verdade nada mais é que uma farsa para fuga do processo licitatório aplicável à espécie, não satisfaz o nosso conceito de publicidade. O mesmo se diga da publicação de resumo de contrato publicado após a prestação do serviço, ou, ainda, da contratação sem concurso público de pessoal para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público inexistente.

Note-se que todas as condutas acima mencionadas constituem atos de improbidade administrativa que poderão ser apurados pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, ensejando a propositura da ação competente contra o Administrador Público, desonesto, incompetente ou negligente.

Instaurado o procedimento administrativo para apuração de tais atos, pensamos que não há qualquer inconveniente que o mesmo seja levado ao conhecimento público, afinal, sendo a coletividade titular do patrimônio público, tendo, por essa razão, direito de saber o que é feito no trato da coisa pública, é consequência lógica que é titular do direito constitucional, assegurado pelo princípio da publicidade, de saber quais as ilegalidades que estão sendo atribuídas ao Administrador Público. Não há que se falar em atendimento ao princípio da publicidade, ou se preferir, transparência na Administração Pública, se o que é levado ao conhecimento público

---

<sup>108</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2003, p. 237.

<sup>109</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, P. 130.

nada mais é que uma série de inverdades manejadas no âmbito da Administração Pública.

As tradições do segredo e do isolamento devem ser vencidas, a reformulação das bases das relações de Direito Administrativo potencializa o combate dos atos lesivos ou imorais ao patrimônio público, aumenta a vigilância e o controle social e institucional sobre as ações estatais.

No final de 2011, como já comentado, foram sancionadas duas leis que, conjuntamente, representam um marco na recente democracia brasileira. A Lei 12.527/2011, chamada Lei de Acesso à Informação, estabeleceu os procedimentos para o acesso às informações públicas, e a Lei 12.528/2011, que instituiu a Comissão Nacional da Verdade com a finalidade de examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no artigo 8º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Ambas podem ser consideradas uma importante conquista no processo árduo de construção de uma democracia participativa que leve a sério o pluralismo, e de ruptura com a cultura do sigilo, que torna o conhecimento privilégio de poucos, pautado em uma suposta imaturidade ou despreparo do cidadão para o exercício de seus direitos.

Entretanto, torna-se necessário asseverar que a aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação ficou restrita, pois a referida legislação não trouxe prazos para a concretização de sua normatividade. Por essa razão e no intuito de dar mais efetividade, no ano de 2012 criou-se o Decreto 7.724/2012, que veio regulamentar a referida lei, trazendo em seu bojo os prazos para que as determinações legais fossem cumpridas.

O Decreto supracitado não abrangeu toda Administração Pública, limitou-se ao Poder Executivo Federal.

Com relação ao poder estatal, não obstante o Portal da Transparência seja a mais importante ferramenta já disponibilizada à população após a Constituição de 1988 – porque possibilita melhor atuação, tanto por parte dos agentes de controle social institucional quanto dos agentes de controle não institucionalizado, além de possibilitar identificar novas formas de controle a partir dos dados ali coletados – a otimização de seu uso requer atuação por parte do Estado quanto a disponibilizar à sociedade instrumentos que potencializem sua utilização, haja vista a inacessibilidade

por parte considerável da população, cabendo, ainda, implementar a publicidade das avaliações dos programas de governo.

E quanto a esse ponto da exclusão digital, importa trazer dados sobre a posição do Brasil frente a outros países, bem como o registro de progresso alcançado pela nação pátria.

Nos últimos anos a inclusão digital passou a ser um indicador importante no quadro de desenvolvimento de qualquer país. A partir da segunda metade dos anos 1990, a sociedade brasileira assistiu a uma notável expansão do uso da internet e dos telefones celulares. Inclusão digital é a democratização do acesso às tecnologias da informação, visando à inclusão de todos na sociedade da informação. Contudo, inclusão digital é também simplificar as atividades, maximizar o tempo e as suas potencialidades. Um indivíduo incluído digitalmente é aquele que usa esse suporte para melhorar as suas condições de vida.

Importa ressaltar que, para que a inclusão digital efetivamente ocorra, é preciso que haja três instrumentos básicos: computador, acesso à internet e domínio dessas ferramentas. Não basta apenas o cidadão possuir um computador conectado à internet para ser considerado um incluído digital.

Um total de 102,1 milhões de brasileiros possui acesso à Internet no Brasil, de acordo com os dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada em novembro do ano passado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>110</sup>

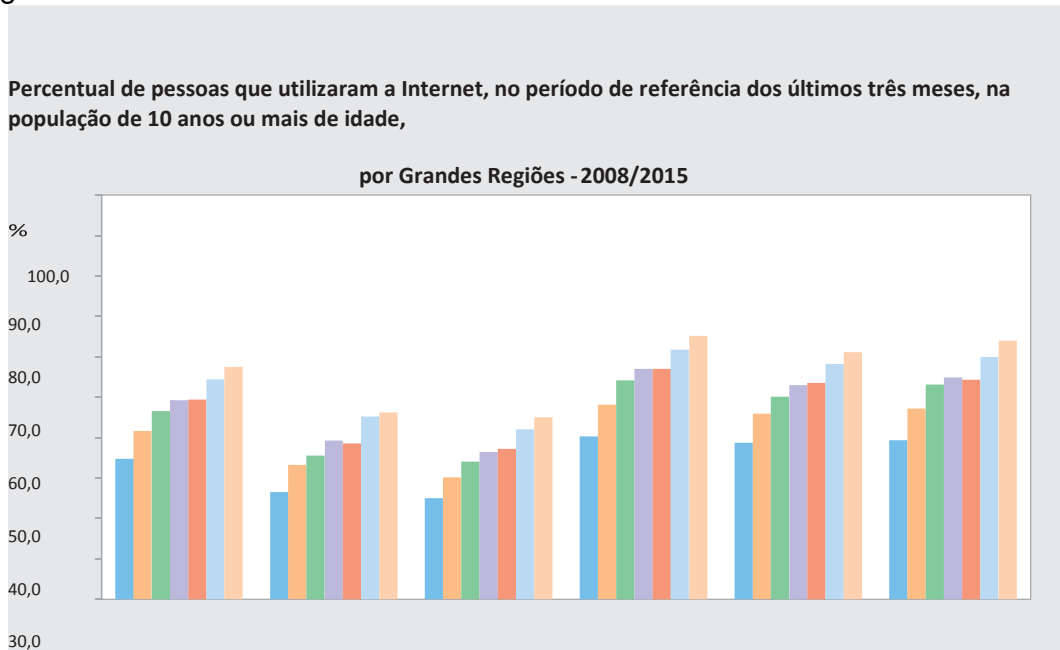
De 2014 para 2015, a proporção de internautas passou de 54,4% para 57,5% do total da população residente. Em 2015, as Regiões Sudeste (65,1%), Sul (61,1%) e Centro-Oeste (64,0%) registraram proporções acima da média nacional (57,5%), enquanto as Regiões Norte (46,2%) e Nordeste (45,1%), os menores níveis<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores – 2015*. Rio de Janeiro : IBGE, 2016. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>.> Acesso em: 17 mar. 2018.

<sup>111</sup> Ibidem, 2016, p.81

Gráfico 1 – Percentual de pessoas que utilizam a internet, no período de referência dos últimos três meses, na população de 10 anos ou mais de idade, por grandes regiões - 2008/2015



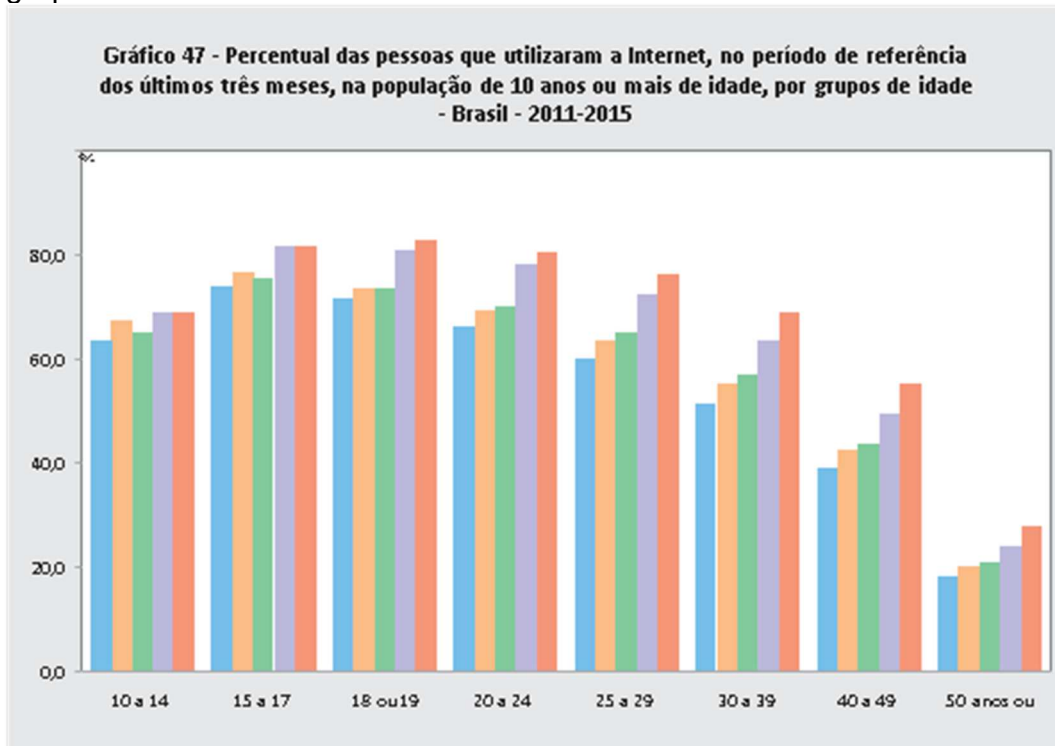
■ 2008 ■ 2009 ■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2016)<sup>112</sup>

Em 2015, considerando a população de dez anos ou mais de idade por grupos etários, observa-se que as pessoas de 15 a 17 anos de idade e de 18 ou 19 anos de idade apresentaram os maiores percentuais de usuários de Internet no Brasil (82,0% e 82,9%, respectivamente) (Gráfico 1). Em relação a 2014, os maiores aumentos de usuários, contudo, ocorreram nos grupos de 40 a 49 anos de idade e de 50 anos ou mais (13,9% e 20,1%, respectivamente). As Grandes Regiões apresentaram o mesmo comportamento, isto é: maiores proporções de usuários nos grupos mais jovens e maiores aumentos nos grupos mais velhos. Na distribuição de usuários por sexo, observa-se que 58,0% das mulheres e 56,8% dos homens acessaram a Internet no período de referência. Em relação a 2014, nota-se 7,5% a mais de mulheres e 6,6% de homens que acessaram a Internet.

<sup>112</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, op. cit., 2016, p.81

Gráfico 02 – Percentual das pessoas que utilizaram a internet, no período de referência dos últimos três meses, na população de 10 anos ou mais de idade, por grupos de idade – Brasil – 2011/2015



■ 2011 ■ 2012 ■ 2013 ■ 2014 ■ 2015

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE)<sup>113</sup>

Os números podem até parecer expressivo, mas corresponde a cerca de 49% da população brasileira. Isso significa que 51% dos mais de 200 milhões de brasileiros ainda não estão incluídos no mundo digital, o que ajuda a explicar a performance ruim do Brasil em outra pesquisa: o Brasil está em 61<sup>o</sup> no *ranking* global de taxa de acesso às tecnologias da informação, segundo novo relatório publicado pela União Internacional de Telecomunicações (UIT). Os dados do relatório anual “UIT Medição da Sociedade da Informação 2015” colocam a Coreia do Sul em primeiro lugar entre as economias mais avançadas do mundo na esfera das TICs, seguida por Dinamarca, Islândia e Reino Unido<sup>114</sup>.

A grande dificuldade é compreender que a inclusão digital não é somente aumentar as vendas de computadores ou ensinar as pessoas a acessarem as redes

<sup>113</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), op. cit., 2015, p.82.

<sup>114</sup> MEASURING THE Information Society Report Executive. Summary. International Telecommunication Union, Place des Nations. CH-1211. 2015 Geneva Switzerland. Original language of publication: English. Disponível em: <[https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2015-SUM-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2015-SUM-PDF-E.pdf)> Acesso em: 17 mar. 2018.

sociais. Claro que isso também faz parte, entretanto, a inclusão digital está ligada à adoção de uma nova cultura na utilização dos computadores e da internet. Isso significa dizer que se faz necessário ter uma educação digital geral e irrestrita.

A desigualdade na distribuição de renda é, sem dúvidas, um fator decisivo para o Brasil quando comparado com os outros países do mundo. Dentro dessa realidade, o Brasil vem buscando desenvolver ações visando à inclusão digital como parte da visão de sociedade inclusiva, principalmente com os idosos, pessoas com deficiência, população de zonas de difícil acesso.

É preciso incentivar a inclusão digital como oportunidade de crescimento do conhecimento, de criação e exposição de ideias inovadoras, além do incentivo à sustentabilidade, comunicação eficiente entre as pessoas, entre tantas outras possibilidades que até hoje são muito mal exploradas. Os brasileiros precisam entender que o computador e a internet são ferramentas capazes de melhorar a qualidade de vida de todos, expandindo a visão de mundo e conectando a diversas culturas.

O Brasil vem, paulatinamente, às vezes com grande demora, conscientizando-se da necessidade de tornar as atividades da máquina estatal mais transparentes em busca de maior legitimidade de sua atividade política. Principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 esta necessidade se tornou mais patente e uma série de medidas vem sendo tomada, assistemáticamente, com o objetivo de divulgar informações de caráter público. O coroamento desta percepção deu-se com a aprovação da Lei de Acesso à Informação analisada. Trata-se de uma lei bastante completa, com viés de abertura acentuado, contendo características existentes nas legislações mais modernas do mundo, benefício este obtido por ser retardatário na produção deste marco legal. Porém, este fato não pode obscurecer a realidade do grande desafio que se descortina, exigindo-se a modificação da forma de pensar e entender a administração pública pela população e pela própria burocracia estatal de tal forma que estes atuem em função e em benefício daqueles. Entretanto, este processo, corretamente conduzido, deve trazer um grande aprimoramento do sistema democrático no Brasil<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> LINHARES, Fernando Moura. *O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas*. 2011. Dissertação (mestrado), Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.



Dessa forma, torna-se necessário buscar a efetividade das legislações citadas, pois a existência delas, por si só, não tem o condão de fazer com que os gestores públicos a cumpram, é necessário o estabelecimento de prazos para cumprimento, regras que definam e alinhem a conduta dos agentes públicos e, acima de tudo, fiscalização do poder público e da sociedade.

Nesse sentido, surge a necessidade do estudo aprofundado sobre a *accountability* e a sua ligação com a transparência administrativa, tendo consequência o exercício da cidadania e a concretização da democracia.

A gestão transparente implica não só o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O que se busca é uma Administração Pública que fomente a participação da sociedade, através de uma atuação proativa, espontânea, com base na ética, em que “o próprio serviço público é visto como uma extensão da cidadania, ele é motivado por um desejo de servir os outros e lograr objetivos públicos”<sup>116</sup>.

É possível concluir que da divulgação espontânea de informações pelo Estado (transparência ativa) e da solicitação de informações, ainda que não elencadas ou previstas em regulamentos (transparência passiva), nasce o saudável debate do que seja administração pública transparente, ou, para utilizar expressão recentemente consagrada, um governo efetivamente aberto.

Indicar meios de concretização da transparência e da *accountability* é um dos pressupostos necessários para se atingir a democracia.

Nesse processo, sempre inacabado, somente uma postura crítica acerca de nossas práticas possibilita o resgate de nossas melhores tradições e a superação daquelas que ameacem a efetiva vivência dos direitos fundamentais. A atitude do direito é construtiva: sua finalidade, no espírito interpretativo, é colocar o princípio acima da prática para mostrar o melhor caminho para um futuro melhor, mantendo a boa-fé com relação ao passado. É, por último, uma atitude fraterna, uma expressão de como somos unidos pela comunidade apesar de divididos por nossos projetos, interesses e convicções. Isto é, de qualquer forma, o que o direito representa para nós: para as pessoas que queremos ser e para a comunidade que pretendemos ter<sup>117</sup>.

A ideia de publicidade, na ciência do Direito, traz consigo o desejo de se evitar, o quanto possível, o segredo nas relações jurídicas. Somente nas hipóteses em que

---

<sup>116</sup> DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, P. 269.

<sup>117</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 492.

a publicidade trazer prejuízos à Segurança Nacional ou nos casos de violação da privacidade dos valores íntimos do indivíduo em suas legítimas relações é que se admite o segredo.

No Estado concebido como democrático, republicano e de direito, não há como contestar que o poder emana do povo e em seu nome é exercido.

Convencionou-se este modelo diante da impossibilidade de um povo apresentar-se na função de Governo. Elegem-se, pois, os seus representantes por um dado período exercem seus mandatos em seu nome e, ao menos em tese, expressam sua vontade, responsabilizando-se, cada representante, pela conduta adotada.

O segredo, antes regra, inúmeras vezes utilizado como instrumento de manipulação de poder, dá lugar à publicidade e passa a ser exceção na ação estatal.

Agora, o exercício do poder que emana do povo deve ser transparente, possibilitando que a população exerça controle efetivo sobre todas as atuações administrativas.

Mas que informação é esta que se constitui em um direito da coletividade? Pode-se considerar atendido o Princípio da Publicidade com a veiculação de informações forjadas pelo Poder Público?

Acredita-se que não. Quando se se refere ao Princípio da Publicidade como um direito da coletividade de ser informada do que ocorre no âmbito da Administração Pública em consonância com o dever do Administrador Público de atuar com transparência, somente se pode pensar no atendimento desse princípio se as informações disponibilizadas aos cidadãos corresponderem à verdade.

Importa mencionar que, sendo certo que a publicação dá azo ao Princípio da Publicidade dos atos administrativos, além de ser condição de eficácia do ajuste, inegável que a publicação extemporânea deva ocorrer, sob pena de nulidade do ajuste assinado, em evidente prejuízo ao interesse público.

Nessa senda, é se de fazer uso do instituto da convalidação, previsto no artigo 50, VIII e artigo 55, todos da Lei 9.784/1999, *in verbis*:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

[...]

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

A doutrina, quanto ao tema, é bastante clara. Oportuno, nesse ponto, as lições de Carvalho Filho<sup>118</sup>, “[...] convalidação é o processo de que se vale a Administração para aproveitar atos administrativos com vícios superáveis, de forma a confirmá-los no todo ou em parte [...]”.

São convalidáveis os atos que tenham vício de competência e de forma, nesta incluindo-se os aspectos formais dos procedimentos administrativos.

No mesmo sentido, Bandeira de Mello nos ensina que a “convalidação é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos”<sup>119</sup>.

Esclarece, ainda, que não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe ao espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição de legalidade ferida.

Há de se notar que a doutrina, ao aceitar a atribuição de efeitos ao ato administrativo viciado, quando referente à sua forma, chega a defender a obrigatoriedade da convalidação quando presentes seus pressupostos.

Embora reconhecida a convalidação no ordenamento jurídico, trata-se de uma questão muito perigosa, pois impossibilita o cidadão-administrado controlar, em tempo real, as atuações administrativas e, conseqüentemente, faz com que ele não utilize os instrumentos disponíveis para coibir ações equivocadas do Poder Público. Assim, tais ações acabam se concretizando e produzindo os seus efeitos jurídicos, o que poderia, aliás, deveria ser evitado.

Por outro lado, existem instrumentos possíveis de serem utilizados com o fim de coibir ações equivocadas do Poder Público.

Um deles é a propositura de ação de improbidade administrativa. Conforme se sabe, referida ação é proposta em face de agente público cujo ato incorra em enriquecimento ilícito, danos ao erário, decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (artigo 10-A, incluído pela Lei

---

<sup>118</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p. 131.

<sup>119</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., 2001, p. 419-420.

Complementar 157, de 2016) e violação dos princípios da Administração Pública. E é neste último que se enquadra o Princípio da Publicidade, de acordo com o artigo 11, V, da Lei 8.429/1992:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...]  
IV – negar publicidade aos atos oficiais [...].

Portanto, é ímprobo o agente público que não divulga seus atos.

Além do instrumento exposto, temos, também, o *habeas data*, o mandado de segurança, a ação popular, os quais visam ao combate à ilegalidade e lesividade oriundos de atos administrativos ocultos aos cidadãos.

Não se pode esquecer da Ação Civil Pública. Esta, conforme a Lei 7.347/1985, visa à tutela de direitos transindividuais, gênero ao qual pertence o direito à informação.

É cabível aqui a seguinte análise: o direito à informação poderá ser individual, difuso, coletivo e individual homogêneo, a depender da situação que ensejará a sua tutela. Assim, ele será individual quando for ofendida somente uma pessoa. Será difuso quando por seu liame unir pessoas em situações jurídicas semelhantes, mas que não possam ser individualizadas. Será coletivo, quando uma situação fática for ofensiva ao direito de um determinado grupo e será individual homogêneo quando sua repercussão não se restringir a um grupo, mas atingir toda uma coletividade.

A ação civil pública será instrumento manejado pelo Ministério Público a fim de atender interesses sociais, conforme dicção do artigo 127, da Constituição Federal. Dentre estes direitos, figura o acesso à informação.

A partir dessas inferências, pode-se concluir pelo manejo da ação civil pública com o fito de requer dos órgãos públicos a publicidade e publicização de seus atos, tornando seu conteúdo acessível ao cidadão médio.

De maneira contraditória, o ordenamento jurídico nos fornece várias possibilidades de controle dos atos e contratos administrativos, mas, por outro lado, admite a convalidação do ato que não foi publicado no prazo determinado em lei.

Diante dessa realidade trazida à baila, o cidadão-administrado corre o risco de não exercer um dos papéis mais importantes dos esculpidos em nossa constituição-cidadã, o de efetivo controle da atuação administrativa.

Outro aspecto importante que não pode deixar de ser valorizado quando se trata do Princípio da Publicidade como princípio constitucional da Administração Pública, é o atual momento histórico da humanidade – a era da informação.

Na análise do sociólogo espanhol Manuel Castells<sup>120</sup>, a era da informação é marcada por um conjunto de transformações na sociedade, na economia e na cultura, oriunda do aceleração das transformações na tecnologia da informação iniciadas na década de 1970, sobretudo nos Estados Unidos, que podem marcar a superação da sociedade industrial.

Nesse novo cenário tecnológico, impulsionado por avanços na microeletrônica e nas telecomunicações, a informação é bem valioso, na economia, na educação, nas relações sociais e profissionais, sobretudo para o Estado. De acordo com Castells<sup>121</sup>, produz-se tecnologia para agir sobre a informação e não informação para agir sobre tecnologia, como foi o caso das revoluções tecnológicas anteriores. A informação é o produto do processo produtivo do novo paradigma tecnológico.

O Estado – na era da informação – não é democrático sem transparência e partilha de informações, que o permita estabelecer comunicação com a sociedade. O acesso à informação estatal faz a necessária horizontalidade entre a relação Estado-sociedade, tendo em vista que abre possibilidade de se estabelecer debates públicos na construção das decisões estatais que afetarão a sociedade. Contudo, não se deve perder de vista, conforme adverte Castells<sup>122</sup>, que, muito antes da era da informação, o controle sobre a informação é a base do poder do Estado. E, nesse momento, as suas poderosas tecnologias devem estar a serviço da vigilância estatal sobre a vida das pessoas, expondo à risco de perigo tanto a privacidade como o aumento da repressão estatal em desconformidade com padrões de garantias democráticas universalmente reconhecidos.

Em função dessa realidade, aumenta-se a importância do acesso às informações e da participação da sociedade nas atividades do Estado. O Estado que vigia e interfere na vida social não é democrático sem que também seja vigiado e sofra interferência da sociedade. Afinal, é a sociedade, originária detentora do poder soberano, quem deve indicar a forma e os fins pelos quais deseja a interferência

---

<sup>120</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

<sup>121</sup> Ibidem, p. 108.

<sup>122</sup> CASTELLS, Manuel. *El poder de la identidad*. 3. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2001. (La era de la información: economía, sociedad y cultura; v. 2), p. 287.

estatal. Para tanto, é necessário que ela conheça o interior da estrutura e das atividades do Estado. Ademais, o Estado é público porque à sociedade pertence tudo o que ele faz e tudo o que ele possui, incluídas as informações por ele retidas<sup>123</sup>.

Percebe-se, por tudo que já foi dito, que o Princípio da Publicidade, especialmente no viés da transparência administrativa, funciona como marco regulatório das atuações administrativas, pois as hipóteses de sigilo trazidas no nosso ordenamento são limitadas e devem ser vistas como exceção à regra.

O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal restringe a publicidade de algumas informações por medida de segurança da sociedade e do Estado. Informações que possam atingir esses bens têm caráter sigiloso.

Além da segurança da sociedade e do Estado, outros limites ou restrições se impõem à publicidade e à informação como “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais” ou “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas” (artigo 13.2, Convenção Americana sobre Direitos Humanos — Pacto de San José da Costa Rica, ratificada pelo Brasil em 25.9.1992, e promulgada através do Decreto 678, de 6.11.1992, publicado no Diário Oficial de 9.11.1992).

A publicidade também deve respeitar informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas (CF, artigo 5º, X), impondo a lei que

o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais [...] (e) terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo (e) poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (Lei n. 12.527/2012, artigo 31, §1º, incs. I e II).

Como preleciona Bugaric<sup>124</sup>, a experiência tem demonstrado que o maior problema na prática é a diferenciação entre o princípio geral do livre acesso e suas exceções.

A linha entre o público e o privado é tênue, daí surgem tensões que exigem um sopesamento de valores e/ou de bens jurídicos que aparecem, quase sempre, em aparente conflito. Tal conflito cria incerteza quanto à licitude de divulgar informações

---

<sup>123</sup> ELIAS, op. cit., 2014.

<sup>124</sup> BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.

que estão no limiar entre o público e o privado<sup>125</sup>, mas, acima de tudo, serve para realçar o caráter relativo da publicidade.

Segundo González<sup>126</sup>, as restrições à publicidade se apresentam como necessárias em uma sociedade democrática, sendo orientadas por direitos sociopolíticos supraindividuais como Segurança Nacional, da sociedade ou do Estado (no âmbito público) ou direitos personalíssimos como honra, intimidade ou vida privada (no âmbito privado). Entre as diversas opções para alcançar esse objetivo, deve ser escolhida aquela que restrinja menos o direito protegido. Isto é, a restrição deve ser proporcional ao interesse que a justifica e deve ser apta a alcançar o objetivo legítimo, interferindo o mínimo possível no efetivo exercício do direito.

Importa, nesse momento, tratar das exceções ao cumprimento do princípio constitucional da Publicidade e, para tal, necessário se fazer uma divisão em dois aspectos: segurança da sociedade e do Estado e direitos ou reputação das pessoas, Segurança Nacional, ordem pública, saúde ou moral públicas.

Em relação à segurança da sociedade e do Estado, pode ser traduzida em ameaças à soberania, à integridade territorial ou às relações internacionais do país; segurança e operacionalidade do pessoal, equipamento, material e instalações das Forças Armadas e de segurança; estratégias de negociações ou procedimentos em matéria de segurança na transmissão de dados e informações envolvendo outros Estados estrangeiros ou organizações internacionais.

De acordo com o Decreto 7.724/2012 (artigo 25), são passíveis de classificação as informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I — pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II — prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País; III — prejudicar ou pôr em risco informações fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; IV — pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; V — oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; VI — prejudicar ou causar risco a planos ou operações

---

<sup>125</sup> EGAÑA, José Luis Cea. Vida pública, vida privada y derecho a la información: acerca del secreto y su reverso. *Revista de Derecho*, v. III, n. 1-2, p. 13, 1992.

<sup>126</sup> GONZÁLEZ, Miguel Angel Fernandez. El principio constitucional de publicidad. *Revista de Derecho Público*, n. 69, p. 147-165, 2016. doi: 10.5354/0719-5249.2007.40199. Disponível em: <[http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewPDFInterstitial/40199/41762www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el\\_principio\\_constitucional\\_de\\_publicidad.pdf](http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewPDFInterstitial/40199/41762www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

estratégicos das Forças Armadas; VII — prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VIII — pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; IX — comprometer atividades de inteligência, de investigação ou de fiscalização em andamento, relacionadas com prevenção ou repressão de infrações.

A confidencialidade é indiscutivelmente procedente em certas atuações de órgãos públicos, sejam estes políticos, judiciais, controladores, militares ou policiais. Sendo plenamente justificáveis o segredo do sufrágio que emite o cidadão como parte do corpo eleitoral, o sigilo dos planos de defesa do país, a omissão sobre a quantidade de armas disponibilizada à uma instituição, dentre outras que devem ser mantidas em sigilo para não prejudicar os efeitos objetivados.

Quanto aos direitos ou reputação das pessoas, prevê a Constituição Federal vigente que a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas são invioláveis (artigo 5º, inc. X). Ou seja, o imperativo da publicidade deve respeitar esses bens protegidos constitucionalmente.

A Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta a parte final do artigo 5º, XXXIII, estabelece que

o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais [...] (e) terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo (e) poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem (artigo 31, §1º incs. I e II).

Ao contrário da vida pública, onde predomina o direito à informação, na vida privada prevalece o direito à intimidade. No âmbito privado protege-se a intimidade como atributo personalíssimo inalienável, sobre o qual não cabe a publicidade.

Agora, existem algumas situações previstas em lei em que não poderá haver oposição ao acesso às informações pessoais. São elas: prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico; realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; cumprimento de ordem



judicial; defesa de direitos humanos e proteção do interesse público e geral preponderante.

Há ainda uma restrição específica da publicidade feita em prol dos princípios da moralidade e da impessoalidade em que:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, artigo 37, §1º).

De todo o exposto verifica-se que o cumprimento do Princípio constitucional da Publicidade é imperativo, previsto, assim como amplamente debatido ao longo deste tópico, na ordem nacional e internacional. Tal princípio valida o Estado Democrático de Direito e é garantido pelo princípio republicano. Porém, o nosso ordenamento prevê exceções ao seu cumprimento que, por si só, não representariam ameaça, mas pelo fato de serem imprecisas dão margem a interpretações equivocadas dos gestores públicos.

Nesse sentido, Rodrigues afirma que:

Apesar da positivação constitucional do princípio da publicidade e da transparência, escondem-se no horizonte político e administrativo ameaças bem visíveis: as exceções e as restrições. São tantas e tão indeterminadas do ponto de vista conceitual que, paradoxalmente, podemos vislumbrar um governo invisível esgrimindo, sem um controle rigoroso, um ror de atos ultrassecretos, secretos e reservados. O problema não se localiza no sigilo em si, enquanto categoria instrumental e a serviço dos valores que o justificam, mas em sua disfuncionalidade, ao converter-se numa finalidade em si mesma. Embora num estado de direito e democrático haja uma redução dos efeitos dessa disfuncionalidade, de qualquer modo não deixa de ser afetado, principalmente pelo fato de ser regido por critérios burocráticos que restringem a publicidade para fortalecer o conhecimento advindo com o “segredo do cargo”.<sup>127</sup>

Na mesma direção, vale destacar:

Nessa condição, a transparência pública é pré-requisito insubstituível, por permitir ao cidadão conhecimento dos atos administrativos, da aplicação de verbas, enfim, de toda a atividade

---

<sup>127</sup> RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo* (RDA), Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/32142/30937](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/32142/30937)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

administrativo/financeira do Setor Público. A transparência pública, portanto, toma-se como metáfora da ausência máxima possível de segredos na Administração Pública.<sup>128</sup>

Assim sendo, torna-se impossível não reconhecer as hipóteses de sigilo administrativo, até porque os casos justificados balizam, também, o Estado Democrático de Direito, mas o sigilo tem um caráter inextensível, excepcional e restritivo, devendo ficar confinado aos casos especificados.

### 1.3 DILEMAS DA CULTURA DA OPACIDADE NO BRASIL

Uma grande preocupação é a pouca participação da população, bem como a pouca compreensão dos dados – seja porque imprecisos e/ou excessivamente técnicos, seja pela falta de educação da maioria dos administrados. Ao longo de todo este estudo, a democracia é vista como processo, tendo em vista que as pessoas aprendem participando, demonstrando que é viável a emancipação do povo, pois nunca é demais ter uma visão otimista, mesmo diante do fenômeno que assola o país da pós-verdade.

O Brasil não possui tradição no exercício do Controle Social. Dentre os possíveis fatores que podem explicar tal “apatia” social (participativa) estão o processo de formação histórica, as elites (política e econômica), as improbidades administrativas praticadas, em escala cada vez maior e com repercussão em outras esferas punitivas – penal, civil e administrativa - e a ideia de que não se deve discutir (e nem mesmo participar) da política do país.

Infelizmente, ainda se nota um grande conformismo social em relação à mudança de rumos do país. Tal conformismo ocorre por vários fatores, concomitantemente ou não: comodismo social, falta de educação básica e de educação social (interesse e/ou conhecimento das questões sociais, políticas e administrativas), falta de informação sobre os atos, atuações e decisões administrativas – falta de transparência administrativa, já amplamente comentada nesta pesquisa, e a inércia social – os gestores não provocam a participação e os administrados também não têm ação pró-ativa participativa.

---

<sup>128</sup> BORGES, Ivo de Souza. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista da CGU/Presidência da República*, Brasília, ano VI, julho 2011.

Nesse sentido, o caráter enérgico pode ser admirado, mas a maioria dos homens prefere pessoalmente o caráter submisso e resignado. A passividade humana aumenta o sentido de segurança e favorece a intencionalidade. O caráter passivo, caso não se necessite de sua atividade, parece ser uma obstrução a menos no caminho dos cidadãos. Um caráter satisfeito não é um rival perigoso. Um caráter passivo, que cede aos obstáculos ao invés de empenhar-se para superá-los, pode não ser, de fato, muito útil aos outros, não mais do que para si próprio, mas espera-se que seja inofensivo.<sup>129</sup>

A apatia social em relação aos comandos e destinos da sua própria nação é extremamente avassaladora, do ponto de vista negativo, especialmente num país em desenvolvimento como o Brasil, que precisa fortalecer a democracia, com base no exercício pleno da cidadania. Um dos pilares necessários para se alcançar a cidadania plena é a participação social. Esta depende também da vontade e ação de todos os indivíduos.

O indivíduo satisfeito, ou a família satisfeita, que não tem a ambição de fazer outras pessoas mais felizes, de promover o bem de seu país ou de sua vizinhança, ou de aprimorar-se em excelência moral não desperta nem admiração nem aprovação. O caráter ativo com espírito de iniciativa não é somente o melhor, intrinsecamente, mas também, provavelmente, aquele que adquire tudo que realmente é excelente ou desejável no tipo oposto<sup>130</sup>.

Embora não seja difícil concordar com o autor, a realidade se opõe ao ideal, posto que o comodismo social prepondera em relação à pró-atividade do corpo social, iniciada pelo indivíduo de maneira micro, ou seja, pontual, e disseminada na sociedade, tornando-se macro, isto é, geral, tendente a atingir uma maioria.

A esmagadora maior parte dos cidadãos não sabe o que quer que o governo faça, eles não se mantêm informados sobre a maioria dos problemas que o governo enfrenta; assim, não têm opiniões a respeito de como deveria resolver esses problemas. Como resultado, não há nada para os representantes representarem em relação a muitas questões, no que diz respeito à maioria dos eleitores<sup>131</sup>.

Tão grave quanto o desinteresse da população em assuntos coletivos, que deveriam ser de interesse geral, é a fuga constante da realidade vivenciada no país.

---

<sup>129</sup> MILL, op. cit., 2006, p.58-59.

<sup>130</sup> Ibidem, p.61.

<sup>131</sup> DOWNS, op. cit., 1999, p. 111.

Há, assim, um agravamento da situação e, como tal, dificulta cada vez mais a resolução dos problemas.

O cidadão precisa abandonar aquela postura passiva e apática no que se refere ao processo decisório governamental, o que se apresenta de difícil realização para a grande maioria da população, uma vez que submetida à perversa realidade de exclusão socioeconômica, em última análise, responsável pelo tolhimento de qualquer intento participativo<sup>132</sup>.

A apatia social agrada aos governantes, pois não são incomodados e questionados em relação às suas ações e decisões administrativas.

Nesse sentido, afirma Stuart Mill que não pode haver nenhuma espécie de dúvida de que o tipo passivo de caráter é favorecido pelo governo de um ou de poucos, enquanto o tipo ativo, com iniciativa própria, é favorecido pelo governo de muitos. Governantes irresponsáveis precisam da tranquilidade dos governados, mais do que qualquer atividade, exceto aquela que eles podem compelir<sup>133</sup>.

Embora a apatia dos cidadãos seja um dado preocupante, mas se os representantes do povo, ao menos, buscassem aplicar o real significado do interesse público (benefício de todos), minimizaria o problema.

Se o governo conhecesse a configuração exata da função em benefício de todos poderia descobrir o que seria melhor para cada pessoa, mesmo que a própria pessoa não soubesse disso, por falta de informação. Assim, a representação perfeita poderia funcionar, mesmo sem a opinião dos eleitores. Mas, o governo é motivado pela opinião dos eleitores, não pelo bem comum, pois são as opiniões daqueles sobre o bem-estar que influenciam o voto<sup>134</sup>.

O acima exposto desemboca num ponto crucial – o interesse público, aliás, o efetivo cumprimento do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tão negligenciado pelos administradores públicos brasileiros.

Com a finalidade de influenciar a formulação de políticas governamentais em qualquer área de decisão, um cidadão deve estar continuamente bem-informado sobre os acontecimentos dentro dela. Diferentemente do eleitor, ele não pode lidar simplesmente com diferenciais *post facto*. O custo desse conhecimento é tão grande que nenhum cidadão pode arcar com ele em todas as áreas de políticas, mesmo que,

---

<sup>132</sup>ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.78.

<sup>133</sup> MILL, op. cit., 2006, p. 62.

<sup>134</sup> DOWNS, op. cit., 1999, p. 111.

ao fazê-lo, ele conseguisse descobrir lugares nos quais sua intervenção colheria grandes lucros<sup>135</sup>

A falta de informação e/ou interesse em obtê-la desemboca no tão falado e perigoso fenômeno da pós-verdade. O Dicionário Oxford, editado pela Universidade Britânica, definiu “pós-verdade” como um adjetivo que se relaciona ou denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência em moldar a opinião pública do que apelos à emoção e a crenças pessoais<sup>136</sup>. Não seria o culto à mentira, mas a indiferença com a verdade dos fatos. Eles podem ou não existir, e ocorrer ou não da forma divulgada, que tanto faz para os indivíduos. Não afetam os seus julgamentos e preferências consolidados.

E quando esse fenômeno está relacionado aos atos da Administração Pública, a situação se complica face à cultura da opacidade existente no Brasil.

O Brasil precisa hoje de um banho de realidade contra as mentiras da pós-verdade, manuseadas pela linguagem dos políticos que é mais perigosa do que jocosa, porque em sua grosseria está escondido o desejo de enganar principalmente a grande massa de pessoas com pouca cultura, fascinadas pelos lindos discursos.

Os atos da Administração Pública divulgados nessa seara não refletem nem de longe o cumprimento do Princípio da Publicidade, trata-se de propaganda enganosa e perigosa.

Em um contexto de mídias sociais e internet, a facilidade de uma mentira ser dita milhões de vezes em poucos segundos é uma possibilidade que interfere na democracia contemporânea, pois uma vez divulgada uma informação falaciosa, uma retratação não consegue dirimir o dano causado por uma inverdade em um mundo globalizado. Dessa forma, o amadurecimento da democracia atual perpassa pela necessidade de controle da pós-verdade para que o cidadão possa debater e participar das questões que interferem no seu cotidiano. Não existe democracia quando há manipulação de dados e informações, trata-se apenas de mais um artifício autocrático que, em vista da falta de participação do cidadão, possibilita a perpetuação do poder e de interesses através de uma via escusa<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> DOWNS, op. cit., 1999, p.276-277.

<sup>136</sup> POST-TRUTH. In: OXFORD Living Dictionaries. Oxford: 2016. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>><https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth> /.> Acesso em: 28 abr. 2018.

<sup>137</sup> ARANTES, Bruno Rocha Faria. Democracia na contemporaneidade, uma abordagem sobre a pós-verdade. *Revista jurídica Verba Legis*, n. XII, 2017, sem p. disponível em: <http://apps.tre>

É preciso uma reação inteligente, racional e não emocional da sociedade civil no sentido de buscar a informação nos órgãos competentes, bem como saírem da zona de conforto – comodismo social que provoca a inércia social, e ter atitudes pró-ativas, pois a apatia social, em relação aos comandos e destinos da sua própria nação, é extremamente negativa, especialmente num país em desenvolvimento como o Brasil, que precisa fortalecer a democracia, com base no exercício pleno da cidadania.

## 2 MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 CONSTITUIÇÃO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Inicia-se o presente tópico tratando sobre um breve histórico da Constituição Federal de 1988, depois da realidade anterior autoritária, bem como acerca do Estado Democrático de Direito aliado à Dignidade Humana, dando ênfase ao cidadão-administrado na condição de sujeito empoderado, que faz surgir uma nova força de controle da Administração Pública – o controle social, ponto crucial do presente estudo. Tal controle social, tendo como ponto de partida a transparência administrativa, com base em instrumentos de responsabilização, governança, bem como na efetiva e devida utilização dos mecanismos de controle existente, possibilita o estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. Ao final, um breve resumo sobre a Reforma Administrativa, enfatizando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e os avanços ocorridos.

A Lei Fundamental de um país tem por característica ser reflexo do momento histórico da sociedade que pretende regulamentar.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é fruto da luta contra o autoritarismo do regime militar, surgindo em um contexto de busca da defesa e da realização de direitos fundamentais do indivíduo e da coletividade nas mais diferentes áreas (econômica, social, política, dentre outras). Seguindo a tendência do constitucionalismo contemporâneo, incorporou expressamente ao seu texto o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), definindo-o como fundamento da República e do Estado Democrático de Direito.

A Constituição de 1988 adotou o modelo do Estado de Direito (que protege os direitos individuais frente aos excessos do poder, pela adoção do princípio da legalidade e do controle judicial), Social (que busca o bem comum e a redução das desigualdades sociais) e Democrático (em que a participação do cidadão desempenha relevante papel na definição do que seja o interesse público e na fiscalização de sua observância)<sup>138</sup>.

Sobre a decisão do constituinte de 1988 em positivar o princípio da dignidade da pessoa humana, importa destacar que, consagrando expressamente no título dos

---

<sup>138</sup> DI PIETRO, op. cit., 2015.

princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado democrático (e social) de Direito (art. 1º, inc. III, da CF), o Constituinte de 1988 – a exemplo do que ocorreu, em outros países – a exemplo da Alemanha - além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa, e não o contrário, já que o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal<sup>139</sup>.

O constitucionalismo contemporâneo define a Constituição Federal como uma ordem objetiva de valores, ou seja, como o reflexo dos anseios da sociedade em um determinado momento histórico. Essa nova ordem permite que valores que se constroem ao longo da história da sociedade aos poucos se incorporem ao texto constitucional, preservando-o, sempre, de acordo com as necessidades sociais, políticas e jurídicas de seu tempo.

Os valores constitucionais são a mais completa tradução dos fins que a comunidade pretende ver realizados no plano concreto – da vida real mesma – mediante a normatização empreendida pela Constituição. Com efeito, como ordem objetiva de valores, a Constituição cumpre o importante papel de transformar os valores predominantes em uma comunidade histórica concreta em normas constitucionais; com todos os efeitos e implicações que esta normatização possa ter<sup>140</sup>.

Com base nesse entendimento do constitucionalismo contemporâneo, depreende-se a necessidade de se compreender a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana, não somente como uma consequência histórica e cultural, mas como valor que por si só agrega e se estende a todo e qualquer sistema constitucional, político e social e, portanto, o reconhecimento de que o ser humano passou a ser o centro de todo o ordenamento constitucional, devendo este trabalhar em prol do indivíduo e da coletividade e não o contrário. Realça-se o empoderamento do cidadão brasileiro após a Constituição Federal de 1988.

Há de se compreender a positivação do princípio da dignidade da pessoa humana, não só como uma consequência histórica e cultural, mas como valor que por si só agrega e se estende a todo e qualquer sistema constitucional, político e

---

<sup>139</sup> SARLET, I.W.. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.68.

<sup>140</sup> MARTINS, F.J.B.. *Dignidade da pessoa humana*. Curitiba: Juruá, 2003, p.55.



social e, portanto, o reconhecimento de que o ser humano passou a ser o centro de toda ordem constitucional. Assim, há empoderamento da vontade do indivíduo, fundamental no Estado Democrático de Direito, na condição de membro de uma coletividade e em prol dela.

No Direito comparado podem-se indicar como Constituições, antes da Constituição Federal Brasileira, previram em seus textos o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>141</sup>: a Italiana (27/12/1947 – art. 3º); a Alemã (23/05/1949 – art. 1º, nº 1); a Portuguesa (25/04/1976 e revisão de 1989 – art. 1º) e Espanhola (31/10/1978, art. 10, nº 1).

Assim, influenciado por esse movimento internacional (especialmente pelas três últimas leis fundamentais), o constituinte brasileiro, de forma inédita<sup>142</sup>, finalmente consagrou a dignidade da pessoa humana na Constituição Federal proclamada em 05 de outubro de 1988, já no Título I – Dos princípios fundamentais, art. 1º, inciso III.

A Constituição de 1988 foi batizada de Constituição cidadã, porque ela prestigiou os direitos fundamentais do homem; incluiu dentre eles os direitos sociais à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados; colocou a cidadania e a dignidade da pessoa humana entre os princípios fundantes do Estado Democrático de Direito e favoreceu a formação de uma democracia participativa, ao lado da democracia representativa<sup>143</sup>.

Foi em reação ao autoritarismo militar, às violações frequentes a direitos e garantias fundamentais e ao positivismo limitado e cego que se desenvolveram os trabalhos da Constituinte de 1988 e, nesse contexto, a dignidade da pessoa humana foi constitucionalmente acolhida como fundamento da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito. Logo, significa afirmar que ao Estado é conferida

---

<sup>141</sup> Pelos mesmos motivos foi consagrada na Declaração Universal da ONU, em 1948, em seu art. 1º; e na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969.

<sup>142</sup> Inédita, porque embora em algumas Constituições anteriores, a dignidade da pessoa humana fosse prevista em alguns dispositivos, esses dispositivos não guardavam relação com a importância e abrangência que hoje esse valor possui no ordenamento constitucional brasileiro. Veja-se, por exemplo, a Constituição Federal de 1934 (art. 115, parágrafo único); a de 1946, em seu art. 145; a de 1967 que pela primeira vez utilizou a expressão em uma formulação principiológica (art. 157, inciso II) – estrutura mantida na Emenda Constitucional de 1969 (art. 160). Disposições que se mostraram incapazes de evitar a violação da dignidade da pessoa humana, pois não possuíam mecanismos de concretização e sua interpretação era mais restrita.

<sup>143</sup> DI PIETRO, op. cit., 2015.

a tarefa de preservá-la, promovendo condições que a tornem possível de realização prática.

A qualificação da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o art. 1º, inciso III, de Lei Fundamental brasileira não contém apenas uma declaração de conteúdo ético e moral (que ela, em última análise, não deixa de ter), mas que constitui uma norma jurídico-positiva com status constitucional e, como tal, dotada de eficácia, transformando-se de tal sorte, para além da dimensão ética já apontada, em valor jurídico fundamental da comunidade<sup>144</sup>.

Obviamente, não seria a simples previsão constitucional que faria o princípio ser respeitado e, principalmente, efetivado objetivamente, mas, sim, a concretização de condições que tornem possível a plenitude constitucionalmente consagrada. Ensina Jesus González Perez que <sup>145</sup> “[...] todo depende de que seamos capaces de superar la esclavitud a la letra de la ley escrita y de que, partiendo de los principios, sepamos, a través de una correcta interpretación, cumplir aquellos fines”.

Do entendimento de que a simples previsão constitucional não bastaria para efetivar a dignidade da pessoa humana, o constituinte de 1988 elaborou um amplo e aberto (não-taxativo) sistema de direitos e garantias fundamentais que, direta ou indiretamente, busca concretizar, na prática, esse princípio fundamental.

Sendo assim, a dignidade da pessoa humana ingressou na ordem jurídica brasileira como uma norma que envolve noções valorativas e principiológicas, tornando-se preceito de observação obrigatória, fundamento da República Federativa do Brasil cujo valor no ordenamento constitucional deve ser considerado superior e legitimador de toda e qualquer atuação estatal e privada, individual ou coletiva.

A previsão constitucional do princípio da dignidade da pessoa humana é a oficialização de um direito previsto por civilizações antigas e cuja História humana mostrou ser importante constar expressamente nos ordenamentos jurídicos em conjugação com direitos e garantias fundamentais que possibilitem a sua concretização prática.

Percebe-se, portanto, que a dignidade da pessoa humana deixou de ser uma mera manifestação conceitual do direito natural, para se converter em um princípio

---

<sup>144</sup> SARLET, I.W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 11-112.

<sup>145</sup> GONZÁLEZ PEREZ, J.. *La dignidad de la persona*. Madrid: Civitas, 1986, p. 20-21.

autônomo intimamente conectado à realização e concretização dos direitos fundamentais e que impõe limites à atuação estatal e particular visando à mais ampla proteção do ser humano.

Importa ressaltar que tal princípio, mesmo não estando expresso em todos os ordenamentos constitucionais latino-americanos, passou a ser mundialmente reconhecido como um direito humano e, portanto, inafastável de qualquer relação jurídica, econômica, social e política.

O conceito jurídico de dignidade da pessoa humana é indeterminado, ou seja, o seu conteúdo e a sua extensão são incertos, embora seja inegável que se trata de qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano. Com vistas a esclarecimento didático do tema, merece destaque o conceito formulado por Ingo Wolfgang Sarlet, a seguir transcrito:

A dignidade da pessoa humana corresponde à qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover a sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos<sup>146</sup>.

Assim, a formulação principiológica da dignidade da pessoa humana, embora não lhe determine um conceito fixo, atribui-lhe a máxima relevância jurídica cuja pretensão é a de ter plena normatividade, uma vez que colocado, pelo constituinte brasileiro, em um patamar axiológico-normativo superior e, por isso, a importância da ligação do tema central da pesquisa com princípio da dignidade da pessoa humana, pois é a partir dessa nova leitura do cidadão-administrado, empoderado, como centro de tudo, que surge como uma nova força de controle da Administração Pública – o controle social, tendo como base a transparência administrativa e que corrobora com a proposta inovadora da tese que é a intensificação da governança cooperativa na esfera pública.

Ainda no contexto de histórico constitucional, pós-realidade autoritária, é interessante fazer menção que os fóruns participativos de gestão pública, intimamente

---

<sup>146</sup> SARLET, op. cit., 2002, p. 60.

ligados a um dos vértices da pesquisa – o controle social -, embora tenham surgido no final dos anos 1980, foi a partir da Constituição Federal de 1988 que verificou um maior número de experiências participativas.

Ao longo dos anos 1990, através dos fóruns participativos, houve uma aceleração da participação do cidadão na gestão pública, aproveitando a conjuntura política favorável e tendo o nível local como seu hospedeiro-mor. Soluções criativas foram sendo buscadas, sobretudo com a inclusão da participação e da parceria Estado-sociedade nas metodologias empregadas.

A motivação participativa é herança do processo de democratização, que levou diferentes atores sociais a disputarem espaços participativos. Em relação aos orçamentos participativos, os autores entendem que as experiências participativas dos anos 1970 e 1980 estimularam a criação de conselhos, centros comunitários em distritos, e desenvolveram formas de consulta popular ou de usuários de serviços nas áreas de saúde, desenvolvimento urbano, política ambiental e em processos de decisão sobre o orçamento<sup>147</sup>.

Os conselhos de políticas públicas estão ligados às áreas de educação e previdência social e foram criados nas décadas de 1920 e 1930. Atualmente, estão presentes em quase todas as áreas. A Constituição de 1988 estabeleceu a participação da população na área de assistência social e da comunidade no sistema de saúde. Os participantes dos conselhos também foram definidos por lei ou por normas administrativas<sup>148</sup>.

Neste momento, torna-se indispensável tecer comentários sobre a Reforma Administrativa.

O Brasil viveu três movimentos expressivos de Reforma Administrativa no século XX: a) a reforma do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), no período de Getúlio Vargas, quando se procurou racionalizar a Administração, substituindo o patrimonialismo por técnicas burocráticas de gestão; b) a do final da década de 1960, da qual se herdou o sistema de descentralização administrativa por serviços do Decreto-lei nº 200/67, que considerou os princípios burocráticos rígidos

---

<sup>147</sup> CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. “Entre neocorporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil”. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 12, Nº 24, mai./ago. 2010, p. 55. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/14964/8785>>. Acesso em 21 nov. 2016.

<sup>148</sup> Ibidem, p. 60.

herdados da Era Vargas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país; e c) a da década de 1990, que tentou substituir a gestão burocrática pelo modelo gerencial, de inspiração no sistema do *common law*.

A primeira delas ocorreu durante o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), conhecida como a Reforma Burocrática de 1936, quando o país promoveu uma modernização autoritária de teor centralizador, que teve por objetivo dismantelar o estado oligárquico, iniciando um movimento modernizador que representou uma tentativa de substituição da administração patrimonial pela burocrática. Essa primeira experiência, portanto, traz para o Brasil os primeiros elementos da administração burocrática racional-legal weberiana, com a centralização das decisões, estrutura piramidal de poder e controle dos processos administrativos, sendo considerado o primeiro movimento deliberado e continuado de modernização administrativa.

A especificidade do modelo varguista estava não apenas em ter ido além dos militares e dos diplomatas, tendo uma amplitude maior. A singularidade está vinculada à criação de uma burocracia meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala<sup>149</sup>.

No cerne dessa estrutura de controle estava o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que representava os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. O DASP desempenhou um papel fundamental na introdução de um sistema de mérito no serviço público e cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores, contribuindo para a difusão de ideias e práticas modernizadoras da Administração Pública, sendo a primeira estrutura burocrática do Brasil destinada a produzir políticas públicas em larga escala.

O DASP foi criado pelo Decreto Lei 579, de junho de 1938, e basicamente era responsável pela centralização de pessoal, material, orçamento, organização e métodos, e absorveu o Conselho Federal do Serviço Público Civil, de 1936<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 36.

<sup>150</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996a, p. 164.

A segunda reforma considerou os princípios burocráticos rígidos herdados da Era Vargas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico do país. Para avançar, tratou de substituir a Administração Pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, sendo considerada uma primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira, ao introduzir importantes elementos de flexibilização e descentralização, padronizando estruturas e procedimentos e introduzindo os modernos instrumentos de intervenção.

No embalo dessa reforma, vieram à tona alterações no texto constitucional de 1967, além dos Decretos-lei 199/67 e 200/67. Este último propunha a substituição da Administração Pública burocrática por outra para o desenvolvimento, descentralizando o aparelho estatal, diferenciando administração pública direta de administração pública indireta, dando autonomia de gestão às empresas estatais e autarquias e fundações<sup>151</sup>.

Tal reforma está materializada no Decreto-Lei nº 200/ 1967 (Lei de Reforma Administrativa) que, resumidamente, propõe a descentralização e delegações de competências e disseminação dos órgãos dotados de ampla autonomia administrativa, como as fundações públicas de direito privado, autarquias empresas de economia mista, além da grande autonomia para serviços científicos e sociais do Estado, sendo assim a descentralização para a administração indireta o aspecto mais marcante dessa reforma.<sup>152</sup>

Houve, portanto, uma tentativa de modernização gerencial da Administração Pública que buscou superar a rigidez burocrática com vistas a dotar a máquina pública de maior agilidade e flexibilidade, condição importante para que o Estado nacional desenvolvimentista dos governos militares pudesse alcançar seus objetivos ousados.

A terceira reforma destacou o fato de que a crise do Estado e a necessidade de sua reforma surgiram, na realidade, nos anos 1980, nos países centrais. Foi a crise do Estado-Providência ou do Estado de Bem-Estar Social.

Era necessário diminuir os custos sociais, porque nos referidos países centrais o Estado sempre investiu muito em serviços públicos de saúde, educação, habitação

---

<sup>151</sup>COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: Reforma Administrativa, estabilidade, emprego público, direito adquirido*. Curitiba: Juruá, 2003. P. 28.

<sup>152</sup>BRASIL. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União** - Seção 1 - Suplemento - 27/2/1967, Página 4, Poder Executivo. Brasília, DF, 1967.

e outros. Tornava-se imperioso, também, combater a ineficiência pública e os excessos, bem como rever o tamanho do Estado.

Importa ressaltar que, no Brasil, a crise do Estado surgiu nos anos 1990 e não foi a do Estado-Providência, porque ele nunca chegou a existir. O próprio direito à saúde, bem como a garantia de outros direitos sociais são conquistas mais recentes, datada de 1988, com a Constituição-Cidadã.

A crise do Estado no Brasil foi muito mais uma crise de gestão e de qualidade, sem se esquecer de que o Estado nunca deixou de tentar minimizar os custos da Constituição de 1988 com os direitos sociais, muitos deles de caráter universal e gratuito, muito oneroso, pois, para os cofres públicos. A intenção de enxugar o tamanho do Estado sempre esteve presente, e se iniciaria com a transferência dos serviços não exclusivos, como saúde, educação, cultura, para entidades privadas.

Contudo, a Reforma Bresseriana – como ficou conhecida a reforma dos anos 1990 - visou muito mais a levar para o Terceiro Setor, sob regulação estatal, a realização de serviços públicos, ao invés de introduzir modernos processos de gestão no interior da Administração Pública, eivada de problemas já identificáveis, como excesso de controles, ineficiência, limitados resultados e, ainda, inadequada gestão de recursos humanos, baixos salários, amarras burocráticas desqualificadas, não capacitação de servidores e fraco engajamento com a qualidade dos serviços executados<sup>153</sup>.

Não se pensou em reestruturar o Estado, com bem assevera Adriana da Costa Ricardo Shier, com a intenção de adequá-lo, tornando-o uma instituição que efetivamente assegurasse os mínimos direitos capazes de garantir a sobrevivência digna dos cidadãos; em vez disso preferiu-se, mais uma vez na história, conceder tal tarefa ao mercado, à iniciativa privada. Optou-se pela diminuição do Estado em relação ao atendimento de demandas sociais<sup>154</sup>.

Não se pode negar que a Reforma do Estado, nos dias de hoje, não poderá deixar de considerar o Terceiro Setor como um espaço de interesse público fora do Estado, complementar ao Estado, mas não substitutivo dele. Por outro lado, não se

---

<sup>153</sup> Em 1995, foi lançado pelo Ministro Bresser-Pereira, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o qual buscou, na realidade, criar figuras novas no Terceiro Setor, as quais deveriam se transformar em espaço público não estatal. Foram criadas pelas Leis n.ºs. 9637/98 e 9790/99, respectivamente das Organizações Sociais e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ao lado das Agências Executivas (Lei n.º 9.649/98).

<sup>154</sup> SHIER, Adriana da Costa Ricardo Shier – A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação. São Paulo: Renovar. 2002, p. 136.

pode deixar de constatar suas mazelas, tais como: falta de eficiência, qualidade questionável, falta de modernização, dentre outros, clamando, assim, por uma reestruturação.

No intuito de compreender o que pretendiam os idealizadores do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, há a necessidade de analisar o contexto no qual a reforma administrativa proposta nos anos 1990 se deu.

Esse mesmo modelo gerencial foi adotado nos EUA na década de 1990, e, no Brasil, surgiu no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, veiculado por várias medidas, como a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, a elaboração de projetos de reforma, especialmente o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, além de leis e medidas provisórias com esse intuito, culminando, finalmente, na EC nº 19/98, denominada Reforma Administrativa.

De forma objetiva, Irene Patrícia Nohara sintetiza que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi uma tentativa de o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) modernizar as práticas administrativas do Estado brasileiro na década de 1990. Objetivava-se a preparar o Estado para enfrentar a crise que ameaçava as economias em escala mundial, e, em tese, proporcionar maior competitividade ao País num cenário de intensificação da integração regional e, principalmente, global<sup>155</sup>.

Com o advento da CF/88, veio à baila inovações no Direito Brasileiro em todos os sentidos, incluindo a Administração Pública, com princípios constitucionais de respeito obrigatório. Existe uma controvérsia doutrinária, apresentada por Coutinho<sup>156</sup>, sobre a posição do Texto Constitucional a respeito da Reforma Administrativa. Os partidários extremados da reforma julgam a Carta de 1988 demasiadamente burocrática, rígida e formalista. Nesse sentido estão os formuladores do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>157</sup>. Opinião divergente defende que a Constituição já demonstrava a tentativa de inversão da política de intervenção do Estado, por meio da transferência de algumas atividades, antes estatais, para o setor privado.

---

<sup>155</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012, p.01.

<sup>156</sup> COUTINHO, op. cit., 2003, p. 30.

<sup>157</sup> BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de novembro de 1995, p. 12. Disponível em:< <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 05 maio 2017.



Nesse sentido, a opinião da autora do presente trabalho é no sentido de dizer que um ponto não exclui o outro, ou seja, ao mesmo tempo em que a CF/88 deve ser considerada como burocrática, rígida e formalista, nela já havia uma semente para a inversão da política de intervenção do Estado.

O PDRAE admitiu um misto de administração pública burocrática e gerencial apenas para o núcleo estratégico, que deveria obedecer ao princípio da “efetividade”, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas; já nos demais setores (atividades exclusivas, não exclusivas e produção de bens e serviços para o mercado) deveria ser adotado, segundo se planejou, o modelo gerencial, cujo paradigma é a “eficiência”, tendo sido definida com a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público<sup>158</sup>.

A Emenda Constitucional nº 19/98, ponto crucial da reforma administrativa, foi fruto de diversas discussões e debates no Governo e na sociedade brasileira. Sua proposta foi apresentada ao Legislativo em 23 de agosto de 1995, por meio da Mensagem Presidencial nº 886/95. Suas ideias estão compiladas, principalmente, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cujo cerne é a defesa da implementação de uma administração pública gerencial<sup>159</sup>.

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ministra e atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, essa Emenda Constitucional não é uma mera alteração e criação de artigos, mas de “[...] verdadeira mudança de princípios modelares do subsistema administrativo constitucionalmente acolhido.” Para a autora, buscou-se a minimização do Estado, a fim de que sua atuação na sociedade seja reduzida ao máximo<sup>160</sup>.

A EC nº 19/98 introduziu mudanças operacionais na Administração Pública brasileira, compondo um quadro mais amplo de reformas, entre as quais a política, a previdenciária, entre outras. Tais modificações representam um desdobramento ou

---

<sup>158</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Controle social da administração pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: GONZÁLEZ, Jorge Agudo; MARRARA, Thiago (org.). *Controles da administração e judicialização de políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2016a, p.99.

<sup>159</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 99/1998 – Reforma Administrativa (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União** - Seção 1 - Eletrônico - 5/6/1998, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

<sup>160</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 99.

continuação de uma mudança estrutural mais profunda, inaugurada com as EC nº 6/95, 7/95 e 9/95.

As ideias racionalizadas por quem pretendeu reformar o aparelho estatal surgiram em razão de um movimento neoliberal que pretendia enxugar a máquina estatal sob a forte argumentação de que seu gigantismo era deveras prejudicial ao bom atendimento das funções que o Estado deve desenvolver.

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 1990 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas, e principalmente, a crise do Estado, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970, mas só assumiu plena definição nos anos 1980. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, no meio de uma grande crise econômica, que chegou ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se tornou imperiosa<sup>161</sup>.

A proposta reformista dos anos 1990 idealizada para o Brasil, inicialmente por Luiz Carlos Bresser-Pereira, teve como enfoque a dimensão institucional-administrativa do Estado, sem, todavia, deixar de tocar as dimensões econômico-financeira e a sociopolítica. O intuito foi o de tentar solucionar uma eventual “Crise do Estado”. Os idealizadores do plano diretor aduziam que o modelo então vigente precisava ser repensado, ao constatarem a presença de três entraves existentes no contexto brasileiro, a saber: a crise fiscal, o esgotamento do modelo de bem-estar social, e o esgotamento do modelo burocrático.

É preciso destacar que a implementação de um novo modelo de Estado com tendências gerencialistas, de forma alguma ocorreu de maneira uníssona entre os teóricos e estudiosos do tema.

Com a crescente contestação do papel do Estado na economia, os seus críticos buscaram a concretização de um Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, com a economia de mercado determinando as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental. Ao mesmo tempo, patrocinou-se a reforma do Estado para promover o descomprometimento público em relação à economia, por meio da privatização, liberalização e desregulação, buscando a substituição do Estado Intervencionista por um Estado Regulador. Com essa

---

<sup>161</sup> BRESSER-PEREIRA, op. cit., 1996a, p. 269.

substituição, o Estado deixou de prestar o serviço público monopolisticamente e passou a regular a sua prestação, fiscalizando e garantindo a sua universalização. O Estado não deve ser mais o executor direto das atividades econômicas (inclusive dos serviços públicos), mas apenas interfere indiretamente, regulando estas atividades. Segundo Vital Moreira, há uma relação inversa entre a atividade econômica do Estado e sua atividade regulatória: a redução do papel do Estado normalmente implica o aumento da regulação.<sup>162</sup>

Numa proposta de análise crítica que se pretende abordar nesta pesquisa, está a ponderação feita por Irene Patrícia Nohara, ao sustentar que “[...] o próprio Bresser Pereira já não se mostra mais tão convencido dos benefícios da integração da forma como ocorrida na década de 90.”<sup>163</sup>

É preciso compreender que para se chegar a uma conclusão efetiva da melhoria observada pelo novo modelo de gestão estatal há que ser realizado estudo crítico a respeito do que se pretendia pelos idealizadores do modelo, concomitantemente com análise do cenário atual em que toda mudança pode proporcionar à Administração Pública.

Um documento importante nessa fase é o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)<sup>164</sup>. Na introdução de Régis de Castro Andrade, no resumo do diagnóstico, extrai-se que a crise administrativa se manifesta na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. Realça-se que o rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel e a remuneração é baixa<sup>165</sup>.

Tal diagnóstico era, na sua maior parte, verdadeiro, mas tinha uma falha fundamental. O que se queria atacar segundo o documento era “[...] o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político [...]”; o objetivo fundamental a ser atingido - o de estabelecer uma administração pública burocrática - ou seja, “[...] um

<sup>162</sup> BERCOVICI, op. cit., 2005, p.81.

<sup>163</sup> NOHARA, op. cit., 2012, p. 5.

<sup>164</sup> ANDRADE, R. e L. JACOUD, orgs.. *Estrutura e organização do Poder Executivo* - Volume 2.. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1993

<sup>165</sup> ANDRADE, Régis (1993) “Introdução”. In ANDRADE; JACOUD, orgs., op. cit., 1993, p. 26.

sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia”<sup>166</sup>.

Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento não se dava conta que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública - modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar<sup>167</sup>.

Sem sombra de dúvidas, a atuação do Estado visando à eficiência e ao modelo gerencial foram implementados na atual realidade brasileira por intermédio de aparatos jurídicos e ideológicos. Resta averiguar se o sistema realmente foi desenvolvido da forma como idealizada, bem como se os resultados alcançados tantos anos depois dessa implementação são bem-sucedidos e no sentido do que se pretendia.

Em meados dos anos 1990, uma das atitudes previstas pelo Plano Diretor foi a intenção de desburocratizar o aparelho estatal, cedendo aos particulares diversas atividades que antes eram incumbidas exclusivamente ao Estado. Essa tentativa de gerenciamento do aparelho estatal foi vista com bons olhos por grande parte dos doutrinadores, e principalmente pelos administradores naquele contexto.

Esta reforma do aparelho do estado executada por Bresser-Pereira trouxe modificações gritantes ao então modelo de administração burocrática. De certo, toda tentativa de implementação não gerou o sucesso esperado. Essa forma de atuação, na qual o Estado enxerga a iniciativa privada como auxiliar do seu desenvolvimento, passou a ser desvirtuada em razão da forma como as premissas iniciais se desenvolveram de maneira deturpada.

Ressalte-se que a Constituição Federal Brasileira, que é hoje considerada como um dos mais humanitários documentos da história do Brasil, foi elaborada em uma fase de extrema necessidade de redemocratização de uma nação, razão pela

---

<sup>166</sup> Ibidem, p. 27.

<sup>167</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril 1996b. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

qual é possível notar em todo o decorrer do texto que o Estado era sempre amarrado por algum instituto com o viés de evitar os abusos que aconteciam até então.

Mais de 25 anos depois da promulgação do referido texto, pode-se observar um cenário em que o administrador passou a legislar por meio das medidas provisórias, bem como os juízes passaram a concretizar direitos sociais por meio de suas decisões inovadoras, ou seja, houve um engrandecimento do Executivo e do Judiciário, em contrapartida a um enfraquecimento e omissão deliberada por parte do Legislativo.

Durante os anos 1990, o Executivo começou a se mover no sentido de enfraquecer a estrutura da organização do Poder Público, delegando serviços a outros entes, bem como incentivando uma forte onda de privatizações e terceirizações de setores públicos. Naquele contexto, o Executivo realizou as primeiras tentativas de estruturação normativa de entes paraestatais, concedendo-lhes um regramento totalmente inovador e que visa ao afastamento do regime jurídico público, à prestação de serviços públicos por entes de natureza privada, sob o argumento de desburocratização. Tal atitude abriu margem para que os administradores das novas figuras criadas se apropriassem de recursos públicos, dando ensejo a situações inovadoras que devem enfrentadas pelo ordenamento jurídico.

Há uma forte tendência à desburocratização, não resta dúvida.

Nesse sentido, com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a Sociedade Capitalista Industrial e o Estado Burocrático-Industrial desapareceram. Em seu lugar começaram a surgir os contornos que existem hoje: uma mal definida Sociedade Pós-Industrial na qual as elites burguesas e burocráticas, estas públicas e privadas, aumentam em tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorrendo com a classe trabalhadora; e um Estado Gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retomou as ideias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático.

Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixou de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais – estratificada - definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestígio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes

organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações tornou-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando a reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.<sup>168</sup>

É importante se desenvolver um juízo crítico a respeito do que foi feito e do que ainda há por fazer, tendo em vista que como o próprio Bresser-Pereira já escreveu, a implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado<sup>169</sup>.

Ao concluir, verifica-se que a reforma administrativa está inconclusa, há muito o que fazer, ainda, mas constata-se que avanços ocorreram e foram significativos, bem como provocou um fortalecimento no processo democrático do país. Aliado a isso, houve um empoderamento do cidadão-administrado com a ênfase dada ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, pela Constituição Federal de 1988, fazendo ecoar a forma mais eficiente de controle da Administração Pública, o controle social – ponto chave do presente estudo - que, tendo por base a transparência administrativa e utilizando os instrumentos de responsabilização, *compliance*, governança, possibilitará o estímulo da dimensão sociopolítica da governança pública – razão de ser de todo o desenvolvimento desta tese.

## 2.2 INTENSIFICAÇÃO DA GOVERNANÇA COORPORATIVA NO DEBATE DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Controle de procedimentos e regras – *accountability* - gerando controle de resultados (gerenciamento puro), reforma e manuais de governança corporativa (Lei Anticorrupção, Lei das Estatais, *Compliance*, Regime Diferenciado de Contratações e pontos importantes do Projeto de Lei que visa revogar a lei nº 8666/93 – estatuto das licitações) são gatilhos para a intensificação da governança corporativa com o intuito de se incorporarem algumas de suas regras, princípios e valores na governança

<sup>168</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.), *Brasil: Um século de transformações*. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 21.

<sup>169</sup> Ibidem,, p.27

pública, mesmo sabendo da insuficiência disso para atingir os interesses da população, mas ressaltando os avanços conseguidos e os que estão por vir com o olhar voltado para o estímulo da dimensão socioeconômica da gestão pública.

Embora a *accountability* tenha se tornado um assunto recorrente na pesquisa das ciências sociais, especialmente no direito, como foco na perspectiva do controle: o controle das ações dos governantes em relação ao programa de governo ou em relação à corrupção, ou, ainda, em relação à preservação dos direitos dos cidadãos. Por outro lado, alguns estudos passaram a analisar também a questão da responsabilização dos agentes públicos a partir de suas intersecções com a reforma do Estado. Essas análises procuraram examinar como o aprimoramento das instituições estatais podem contemplar, concomitantemente, a melhoria do desempenho das políticas públicas e dos programas governamentais e a maior transparência e responsabilização dos agentes públicos.

O aprofundamento da democracia no Brasil tem exigido dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira. Não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade.

Os entraves ao controle social, embora envolvam a esfera do indivíduo e a do Estado, inter-relacionam-se entre si, com uns exercendo influência sobre os outros, num processo de autoconstrução diária; por isso mesmo as ações minimizadoras dos efeitos de algum deles terão poder de influência sobre os demais. Entretanto, requer que sejam redescobertos outros mecanismos de superação, uma vez que as forças de contenção não se limitam às fronteiras do Estado-Nação. Destacam-se como principais a deficiência da cidadania dos brasileiros, a falta de acesso à informação real e de qualidade e ao excesso de uso da burocracia a serviço dos tecnocratas<sup>170</sup>.

Importante ressaltar, por ser necessário à sua análise, o instituto do *compliance* visto que tal instituto pode e deve ser utilizado na Administração Pública a fim de que possa haver uma evolução na gestão pública.

---

<sup>170</sup> SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. *Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia*. 2010. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, CE, 2010.

O termo *compliance* é originário do verbo *to comply*, em inglês, que significa cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto, agir de acordo, estar em conformidade.

Segundo Silveira e Saad-Diniz<sup>171</sup>, “[...] para Garcia Cavero, a origem do verbo inglês *to comply with* (cumprir com) recorda a questão já utilizada há tempos no ramo médico, em relação ao cumprimento rigoroso, por parte do paciente, quanto à respectiva indicação terapêutica”. Complementam, informando que a ideia foi difundida no ambiente de negócios, mais recentemente, para definir a adoção de práticas internas com o fito de assegurar a observância de leis, standartes e diretivas empresariais. Segundo eles, “em termos amplos, refere-se à observância de parâmetros não só legais, mas também de caráter ético e de política empresarial, enquanto em sentido estrito, faria referência exclusiva à normativa legal pertinente”<sup>172</sup>.

A professora Ana Paula P. Candeloro<sup>173</sup> entende que definir *Compliance* simplesmente como “cumprimento a algo” é uma visão rasa, incompleta, é somente uma parte do conceito e não consegue abranger toda a importância da atividade. O *Compliance* não diz respeito somente ao cumprimento de regras e políticas, ele está inserido dentro de um contexto de gerenciamento de riscos e os mecanismos dos quais se utiliza compõem um cenário de prevenção de riscos.

De acordo com o documento consultivo “Função de Compliance”, elaborado pela Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI)<sup>174</sup>, por meio do Comitê de *Compliance*, e pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), através da Comissão de *Compliance*:

*Compliance* vem do verbo em inglês “to comply”, que significa “cumprir, executar, satisfazer, realizar o que lhe foi imposto”, ou seja, *Compliance* é o dever de cumprir, estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da instituição. “Ser *Compliance*” é conhecer as normas da organização, seguir os procedimentos recomendados, agir em conformidade e

<sup>171</sup> SAAD-DINIZ, Eduardo. *O modelo brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro: as repercussões da ação penal 470*. Pesquisa feita em internet, disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4801-O-modelo-brasileiro-de-preveno-lavagem-de-dinheiro-as-repercussões-da-Ao-Penal-470](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4801-O-modelo-brasileiro-de-preveno-lavagem-de-dinheiro-as-repercussões-da-Ao-Penal-470)> Acesso em 14/10/2016, p. 65.

<sup>172</sup> Ibidem.

<sup>173</sup> CANDELORO, Ana Paula P. *Conceitos de compliance e governança corporativa*. Entrevista exibida em 30/09/2011. Disponível em: <<http://yiesia.com.br/project/entrevista-com-ana-paula-candeloro-conceitos-de-compliance-e-governanca-corporativa/>> Acesso em: 22 jun. 2017.

<sup>174</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS (ABBI); FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). *Documento Consultivo Função de Compliance*. Disponível em: <[http://www.abbi.com.br/download/funcao\\_decompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcao_decompliance_09.pdf)> Acesso em: 18 set. 2015..



sentir quanto é fundamental a ética e a idoneidade em todas as nossas atitudes. “Estar em *Compliance*” é estar em conformidade com leis e regulamentos internos e externos. “Ser e estar em *Compliance*” é, acima de tudo, uma obrigação individual de cada colaborador dentro da instituição.<sup>175</sup>

Assim, estar em *Compliance* é estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos, ou seja, atendimento dos normativos dos órgãos reguladores, consoante atividades desenvolvidas pela empresa, e dos regulamentos internos, com ênfase naqueles que se relacionam ao controle interno, além da regularidade nos processos e procedimentos, os quais devem ser continuamente mapeados, geridos e melhorados.

Para tal, faz-se necessária a implantação de boas práticas de governança, dentre elas, a adoção de um Programa de *Compliance*, importante medida cujo propósito é resguardar a atividade empresarial e a imagem da empresa, preservando a sua longevidade.

Por se tratar de pretensão bastante arrojada, um Programa de *Compliance* requer a elaboração de numerosos procedimentos e, primordialmente, uma mudança na cultura corporativa.

O programa de *Compliance* terá resultados positivos quando conseguir inculcar nos colaboradores de uma empresa a importância em fazer a coisa certa.

As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando os interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. A Governança Corporativa é o macro, é o sistema integrado que permeia a gestão da instituição e a direciona no sentido de transformar as orientações em ações concretas. E é exatamente o *Compliance* que coordena essas ações, atuando como instrumento, integrado aos pilares da Governança Corporativa, definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), quais sejam: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

As práticas de Governança Corporativa e atividades de Gestão de Riscos, por si só não inovam. Ao longo dos tempos, separadamente, sempre foram preocupações fundamentais no mundo empresarial. Relativamente novo é o desafio de integrar esses conceitos, que podem agregar valor significativo e oferecer vantagem

---

<sup>175</sup> Idem.

competitiva à empresa quando aplicados holisticamente, isto é, de maneira completa e abrangente.

Cumprir regras estabelecidas é uma necessidade sempre presente na sociedade, visando à boa convivência, de forma que ao longo das últimas décadas converteu-se em condição indispensável para o bom desempenho das relações entre os agentes que formam a sociedade globalizada. O fenômeno da globalização, por um lado, apresentou-se como forma de crescimento através dos fatores comuns, mantendo a identidade produtiva da origem; por outro, configurou-se em condição de extinção da cultura local, sobrepondo a identidade de uma ou de várias outras nações.

Assim, conseqüentemente, as relações entre mercados se aprofundaram, ampliando-se a teia global de relações e impondo-se a necessidade de regulamentos que possam discipliná-las, oferecendo maior transparência e segurança para todos.

Tornou-se com isso imprescindível um melhor ajustamento nas relações entre as empresas e o Estado, os investidores, os fornecedores, os clientes e a sociedade em geral.

Foi exatamente nesse cenário que surgiu o *Compliance*, com o objetivo de prestar o devido suporte às organizações, a fim de que pudessem adaptar a sua performance empresarial ao novo ambiente regulatório global e local.

Sem a pretensão de expor detalhadamente o longo processo evolutivo do *Compliance*, podemos tomar como marco referencial a Conferência de Haia, ocorrida em 1930 e que concebeu a fundação do *Bank for International Settlements* (BIS), sediado em Basileia, na Suíça, cujo objetivo precípua foi o de promover a cooperação entre os bancos centrais.

Os Programas de *Compliance* se desenvolveram mundo afora em ritmos diferenciados. Atualmente, em alguns países ou regiões encontram-se em processo avançado de evolução, enquanto em outros a progressão do *Compliance* se deu em velocidade menos arrojada. Entrementes, impende salientar que, nas localidades onde a Função de *Compliance* ainda pode ser considerada incipiente, o prognóstico é bastante positivo, ou seja, não serão necessárias décadas para alcançar o mesmo padrão dos demais países.

No Brasil da década de 1990, com o início das privatizações e o incremento da abertura comercial em virtude da globalização, foi necessário promover o alinhamento com o mercado mundial da alta competitividade. A entrada do capital internacional no país demandou a adequação das empresas ao padrão de governança comum no

ambiente empresarial estrangeiro, absolutamente divergente da realidade brasileira de então. Portanto, com o objetivo de tornar as nossas empresas atrativas aos olhos desse novo perfil de investidor, atendendo aos objetivos e interesses dos *stakeholders*, foi identificada a necessidade de implantar boas práticas de Governança Corporativa, dentre elas o *Compliance*.

Em paralelo, eclodiu um movimento global de combate e prevenção à corrupção, quando foram promulgadas diversas leis e celebrados numerosos acordos internacionais, como a seguir explicitado:

A *Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)*, ou Lei de Práticas Corruptas no Exterior, promulgada em 1977 pelos Estados Unidos, obteve maior relevância e aplicabilidade após o ano de 1992, quando o Ministério Público dos Estados Unidos (*Department of Justice – DOJ*) passou a atuar mais fortemente.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA), firmada em 1996, aprovada no Brasil em 2002.

A Convenção da OCDE sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris no ano de 1997, em vigor desde 1999, ratificada pelo Brasil no ano 2000.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada em 2003 pela Assembleia-Geral da ONU, vigente desde 2005 e aprovada pelo Brasil em 2006.

A UK Bribery Act, promulgada em 2010 pelo Reino Unido, equivalente à Lei de Práticas Corruptas no Exterior dos EUA.

Diante de todas essas regras, visando a cumprir os compromissos assumidos a partir da ratificação dos tratados supramencionados, além de estabelecer políticas próprias de oposição à corrupção, o Brasil aprovou um novo conjunto de normas após a Constituição de 1988.

Em alinhamento com o mercado financeiro internacional, foi publicada a Lei 9.613/1998, que dispôs sobre os crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores e a prevenção da utilização do Sistema Financeiro Nacional para atos ilícitos nela previstos. Criou, ainda, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), ligado ao Ministério da Fazenda. Saad-Diniz<sup>176</sup>, em artigo publicado no site do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), afirmou que essa legislação, “integrada ao modelo constitucional de proteção da ordem socioeconômica (artigo 170

---

<sup>176</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS (ABBI); FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN), op. cit..

e ss. da CF/1988), procura introduzir no ordenamento jurídico-penal instrumentos dogmáticos que deem conta da elaboração de um novo modelo de prevenção”.

Ainda em 1988, através da Resolução 2.554, o Bacen estabeleceu a exigência de desenvolvimento das Normas de Controles Internos, direcionando as instituições financeiras para a necessidade de criação de Programas de *Compliance*.

A Portaria SDE 14/2004, editada pelo Ministério da Justiça através da Secretaria de Direito Econômico (SDE), estabeleceu o Programa de Prevenção de Infrações à Ordem Econômica (PPI). De acordo com o professor João Grandino Rodas<sup>177</sup>, seguiu precedentes norte-americanos e europeus, todavia foi inovador quando previu a concessão de Certificado de Depósito de PPI, podendo derivar a atenuação de eventuais penalidades, posteriormente afastada pela Portaria SDE 48/2009.

Em junho de 2009, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Instituto Ethos publicaram o documento "A Responsabilidade Social das Empresas no Combate à Corrupção", primeiro guia brasileiro para orientar as ações das empresas voltadas para contribuir com a construção de um ambiente íntegro e de combate à corrupção.

A Lei 12.529/2011 estruturou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispôs sobre prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica. Instituiu o regime de análise prévia, propiciou a utilização do *Compliance* no âmbito das condutas anticompetitivas, das condutas unilaterais e das concentrações. Para mitigar eventuais infrações, essa Lei prevê a celebração de Acordos em Controle de Concentração, Termos de Compromisso de Cessação e Acordos de Leniência. Entretanto, fica aqui um questionamento, que se configura em importante desafio para o *Compliance Officer*: Qual o ponto de equilíbrio entre defesa da concorrência, que gera maior intervenção nos mercados, e o livre funcionamento de mercado?

A Lei acima mencionada deu maior eficácia à atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) na sua dupla função: prevenir, por meio do controle de atos de concentração que alterem a estrutura dos mercados (fusões, aquisições, etc.); e reprimir, por meio do controle de condutas potencialmente anticompetitivas, as infrações contra a ordem econômica. Desse modo, o Cade possui

---

<sup>177</sup> RODAS, João Grandino. *Compliance concorrencial deve ser a lição positiva da "lava jato"*. Disponível em: <<http://cadireito.com.br/banco-de-noticias/106-licoes-da-lava-a-jato>> Acesso em: 20 set. 2016.

total interesse em facilitar a adoção de Programas de *Compliance*, além de difundirlos.

A Lei 12.683/2012 alterou a Lei 9.613/1998, trazendo mudanças que merecem a atenção de empresários e dos que trabalham com *Compliance* no Brasil. Dentre elas, a ampliação dos setores listados como sensíveis – aqueles mais propícios à prática de lavagem de dinheiro, seja por usar o dinheiro em massa ou por lidar com bens de difícil mensuração econômica – como, por exemplo, setor de joias, consultoria e mercado de arte. Nesse contexto, o “escândalo do mensalão” tornou-se o caso típico mais famoso do Brasil, entretanto, para Saad-Diniz, a avaliação do seu impacto regulatório ainda é precoce. Assim, destaca-se a necessidade de criação de políticas de *Compliance*, com o implemento de mecanismos internos de prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

A Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa, ampara a Administração Pública contra práticas fraudulentas e ilegais, assim como qualquer conduta a ela prejudicial. Exige postura ética nas relações do setor privado com o setor público, além de coibir atos de corrupção. Prevê a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública e estabelece multas que podem chegar a 20% do faturamento anual bruto ou de R\$ 6.000,00 a R\$ 60.000.000,00, além da possibilidade de perda de contratos públicos. Sua grande inovação é a chamada responsabilidade objetiva da empresa, não sendo necessária a comprovação de dolo ou culpa para aplicação das sanções nela previstas.

Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto 8.420/2015, que previu um Programa de Integridade da pessoa jurídica (Programa de *Compliance*), o qual consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade. Também definiu a estrutura desse Programa e os parâmetros utilizados para avaliar sua existência e aplicação, cuja confirmação pode reduzir eventuais multas em até 4% do faturamento bruto da empresa.

Em abril de 2015, a Portaria CGU 909/2015 definiu critérios para avaliação dos Programas de Integridade das empresas, como requisito para concessão de redução no valor da multa, estabelecendo três faces de análise: comprovação da construção de um programa de integridade aderente ao tamanho da empresa, ao seu perfil de atuação e posicionamento no mercado; confirmação do histórico de aplicação do programa, com resultados alcançados na prevenção de atos lesivos; demonstração

da aplicação do programa no ato lesivo em questão, funcionando como prevenção contra um dano maior ou na reparação do prejuízo causado.

Assim, a Lei Anticorrupção consagrou-se como impulso determinante para o desenvolvimento do *Compliance* no Brasil, exigindo das instituições maior punição para corrupto e corruptor, mudança de paradigma, colocando em jogo o patrimônio do empresário. Diferencia empresa negligente, no combate à corrupção, e a que se esforça para evitar e coibir atos ilícitos.

Nesse contexto de manuais de governança corporativa, importa destacar a recente e tão esperada Lei das Estatais.

Passados 17 anos da Reforma Administrativa – EC 19/1998, que determinou a necessidade de lei que estabelecesse o Estatuto Jurídico das Empresas Estatais e subsidiárias que explorem atividade econômica ou comercialização e bens ou prestação de serviços, foi, enfim, editada a Lei das Estatais – Lei 13.303, em 30 de junho de 2016.

Apesar de toda essa lacuna, não é adequado dar tratamento igual para tais entidades administrativas com personalidade jurídica de direito privado que explorem atividade econômica à Administração Pública direta e autarquias, inclusive em relação ao processo licitatório.

Na data de sua publicação, a Lei das Estatais iniciou a sua vigência, porém considera-se que seu artigo 91 foi ampliado por demais, o prazo de adaptação para as estatais constituídas anteriormente ao início da vigência por 24 meses.

Dito isso, importante destacar as principais alterações introduzidas.

O Estatuto das Estatais, à revelia do desejo da Emenda Constitucional 19/98, praticamente não diferenciou o tratamento das estatais que desenvolvem atividade econômica em relação às prestadoras de serviços públicos.<sup>178</sup> Conforme se sabe, encontra-se estampada no inciso III do § 1.º do artigo 173 da Constituição Federal:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1.º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

---

<sup>178</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] União - Seção 1 - 1/7/2016, Página 1. Legislativo, Brasília, DF, 2016.

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública.<sup>179</sup>.

É curioso que a Lei Federal n. 13.303/2016 versa sobre todas as empresas públicas e sociedades de economia mista, não só as que exploram atividade econômica, porém também as que prestam serviços públicos. Assim, a Lei Federal n.13.303/2016 vai para além do previsto no § 1.º do artigo 173 da Constituição Federal, que dispõe apenas sobre as que exploram atividade econômica. Ela equipara e dá o mesmo tratamento para todos os tipos de empresas públicas e sociedades de economia mista.

Ora, a justificativa, que perpassa o texto constitucional e que empresta fundamento à ideia de prescrever regime próprio de licitações e contratos, é que as empresas públicas e sociedades de economia mista que exploram atividade econômica atuam no mercado em regime de concorrência com as demais empresas privadas e, por corolário, precisam de regras mais flexíveis sobre licitações e contratos, para assegurar competitividade, sem desobedecer aos princípios de Direito Administrativo.

Ao contrário, em grande parte, as empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos não atuam em regime de concorrência.

O legislador, não se sabe por qual razão, não observou o ditame constitucional e equiparou todas as empresas estatais.

A edição da lei 13.303/2016 nesse período conturbado – fraudes, corrupção, praticados por altos executivos da Petrobrás – principal estatal brasileira, às pressas, pois a intenção do então presidente interino era só proceder as nomeações após ser sancionada e publicada a referida Lei. Assim, foi motivada por fatores conjunturais.

Diante do exposto no parágrafo anterior, além de regulamentar os cinco pontos especificados pela Constituição Federal de 1988: função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; sujeição ao regime próprio das empresas privadas; licitação e contratação; constituição e funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal; os mandatos de avaliação e desempenho; e a responsabilização dos administradores; houve uma grande preocupação do legislador

---

<sup>179</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Aprovada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

com a previsão de um sistema de governança corporativa que intensificasse a transparência e o controle das estatais, com a finalidade de minimizar as possíveis falhas de integridade na conduta dos gestores dessas empresas.

Quanto aos parâmetros de governança corporativa, o ativismo societário veio a reivindicar mais poder aos acionistas minoritários, a exemplo dos EUA na década de 1980 que influenciou a realidade brasileira.

No Brasil, os parâmetros empregados na governança corporativa (Código Brasileiro de Melhores Práticas)<sup>180</sup> são: prestação de contas (*accountability*), a transparência, a equidade na composição de eventuais interesses divergentes entre acionistas, membros do Conselho e dirigentes e a *Compliance* – que se aprofunda na criação e prática dos códigos de ética e de integridade organizacional. Inserir material

No Estatuto, em seu art. 6º, *compliance* se reporta ao Conselho de Administração em situação que suspeita de envolvimento de diretor-presidente em irregularidades. No tocante à governança, terão o prazo de 180 dias para editarem os seus atos normativos, caso não tenham o que se estabelece aqui na lei.

As sociedades de economia mista possuem um conflito com o Estado, pois, por um lado, o Estado e particulares investidores pretendem o lucro, por outro lado o Estado necessita desenvolver políticas públicas para o fornecimento de produtos e serviços a preços mais acessíveis – universalização.

Como pontos interessantes da Lei das Estatais a citar: o artigo 12, no seu parágrafo único, fala da arbitragem; o artigo 15 trata do acionista controlador da estatal que pode responder por abuso de poder e o artigo 27 há a função social da Estatal e o estímulo às tecnologias brasileiras.<sup>181</sup>

A presente lei teve a intenção de tornar mais rígida a indicação dos dirigentes das estatais. Sabe-se que, ao longo do tempo, tais cargos eram ocupados por aqueles que tinham estreita relação com os gestores e sempre com um objetivo de obter vantagens. Tudo isso desembocou no chamado aparelhamento político, ou seja, beneficiamento de esquemas entre empresas e políticos, numa articulação que compreende propinas, em contratos superfaturados e beneficiamento ilícito de recurso que depois foram supostamente utilizados para campanhas e, também, para a compra de votos.

---

<sup>180</sup> BRASIL. *Código das Melhores Práticas da Governança Corporativa*. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015.

<sup>181</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.



Nesse contexto, após os escândalos noticiados pela imprensa e a ausência de dados concretos que orientariam os investidores sobre a situação da Petrobras que culminou com uma queda brutal no valor das ações, o Estado reagiu e editou a nova lei das estatais com regras mais rigorosas para a indicação de membros do Conselho de Administração, da Diretoria, da Presidência e da Vice-presidência.

Assim, só poderão ser indicados para tais cargos cidadãos com reputação ilibada e notório conhecimento, que tenham, alternativamente: a) dez anos de experiência profissional no setor público ou privado na área de atuação da estatal ou conexas; b) 04(quatro) anos de três possibilidades: b.1) em direção ou chefia de empresa de porte ou objeto social semelhante ao da estatal; b.2) em cargo em comissão ou função de confiança equivalente a DAS-4 ou superior no setor público; ou b.3) de docente ou de pesquisador em áreas de atuação da estatal; e CUMULATIVAMENTE: formação acadêmica compatível para o cargo para o qual foi indicado e não se enquadrar nos casos de inelegibilidade.<sup>182</sup>

A lei trouxe também impedimentos, ou seja, não podem ser indicados para o conselho de Administração e para a Diretoria: a) representante de órgão regular ao qual a estatal está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo, sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção ou assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente federação, ainda que licenciados do cargo – ou de parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau deles; b) de pessoa que atuou, nos últimos 36 meses, como participante da estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; c) de pessoa que exerça cargo em organização sindical; d) de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, com fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da estatal ou com a própria empresa ou sociedade.<sup>183</sup>

Ressalte-se que, no caso explicitado do item “a” acima citado, poderá haver a dispensa daqueles requisitos, se forem cumpridas as seguintes exigências: a) o empregado tenha ingressado na estatal por concurso público; b) o empregado tenha mais de dez anos de trabalho efetivo na estatal e c) o empregado tenha ocupado

---

<sup>182</sup> Ibidem

<sup>183</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

cargo na gestão superior da estatal, comprovando a sua capacidade de assumir as responsabilidades para os cargos a que forem indicados.<sup>184</sup>

A tentativa de inibir indicações inoportunas não afastou a possibilidade de haver a contratação de técnico alinhavado a interesses políticos escusos e, por outro lado, é preconceituosa a proibição de indicação de pessoa que exerça cargo em organização sindical, pois nem todos agem de maneira distorcida. Tal pessoa representa os interesses dos funcionários da empresa, os quais são impactados também pelas decisões estratégicas dos órgãos de direção.

Ora, tendo como objetivo de desenvolvimento, com foco no interesse coletivo e da defesa de segurança nacional, as estatais devem gerar utilidades não somente aos seus acionistas, mas também devem considerar a qualidade de vida de funcionários que dedicam parcela da sua vida útil em atividades desenvolvidas em prol da companhia.

No tocante ao desenvolvimento sustentável, as preocupações não são apenas econômicas e ambientais, mas também de qualidade de vida das pessoas, sejam elas as que usufruem das atividades das estatais ou mesmo os empregados públicos concursados que teriam direito de voz nas altas cúpulas se tivessem pessoas envolvidas em atividades de representação sindical.

A Lei das Estatais prevê que o Conselho de Administração terá o número mínimo de sete e máximo de 11 membros, sendo 25% deles independentes, ou seja: que não tenham vínculo com a estatal; nem sejam cônjuges ou parentes de detentores de cargos de chefia no Executivo, como o Presidente da República, Ministros ou Secretários de Estados e Municípios ou de administrador de estatal; que não tenham mantido nos últimos três anos vínculo de qualquer natureza com a estatal, que possa vir a comprometer sua independência; que não tenham sido nos últimos três anos empregados ou diretores de estatal, exceto se o vínculo for exclusivamente com instituições públicas de ensino ou pesquisa; que não tenham sido fornecedores ou compradores, diretos ou indiretos, de serviços ou produtos da estatal; e que não sejam funcionários ou administradores de sociedade ou entidade que esteja oferecendo ou demandando serviços ou produtos à estatal ou receberem outra remuneração da estatal, além daquela relativa ao cargo de conselheiro, à exceção de proventos em dinheiro oriundos de participação no capital.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Ibidem.

<sup>185</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

A lei também dispõe que o diretor da estatal tenha compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar o seu cumprimento.<sup>186</sup>

Dessa forma, a diretoria deve apresentar plano de negócios para o exercício seguinte; estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos cinco anos, sendo que o Conselho de Administração deve promover anualmente a análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e na estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Legislativo e ao respectivo Tribunal de Contas, quando houver. Podem ser, todavia, excluídas da obrigação de publicação informações de natureza estratégica cuja divulgação possa ser comprovadamente prejudicial ao interesse da empresa pública ou da sociedade de economia mista.<sup>187</sup>

No que se refere às regras de fiscalização e transparência, foram criadas regras de fiscalização e de governança na participação da estatal em sociedade empresarial, sendo o controle proporcional à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes. No tocante à fiscalização aplicam-se às estatais o que dispõe a Lei das sociedades anônimas.

A lei elencou uma série de relatórios de execução de orçamento, riscos, execução de projetos, sendo exigida a publicidade.

No seu artigo 8º, como exigências mínimas de transparência, dispôs sobre a necessidade, entre outras: elaboração de carta anual, subscrita pelos membros do conselho de administração, com recursos e impactos econômicos dos compromissos de cumprimento das políticas públicas; adequação do estatuto social à autorização legislativa de criação; e, como novidade, da exigência também de ampla divulgação, ao público em geral, de uma carga anual de governança corporativa.<sup>188</sup>

A carta anual de governança corporativa deverá consolidar em documento escrito, numa linguagem clara e direta, as informações relevantes, de forma tempestiva, sobre as atividades desenvolvidas (dados operacionais), estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, comentários dos administradores sobre o desempenho, políticas e práticas de governança corporativa e descrição da composição e da remuneração da administração.

---

<sup>186</sup> Ibidem

<sup>187</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>188</sup> Ibidem.

No seu artigo 9º prevê regras de estruturas e prática de gestão de riscos e controle interno que englobem: a ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos e auditoria interna e comitê de auditoria estatutário.<sup>189</sup>

Destaque para o Código de Conduta e Integridade, por sua vez, que deverá ser elaborado e divulgado, devendo dispor sobre: (a) princípios, valores e missão da estatal, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude; (b) instâncias internas responsáveis por sua atualização e aplicação; (c) canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento desse código, bem como das demais normas internas éticas e obrigacionais; (d) mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias; (5) sanções aplicáveis em caso de violação às regras do código; e (e) previsão de treinamento periódico, no mínimo anual, e sobre a política de gestão de riscos, a administradores.<sup>190</sup>

Além de a auditoria interna ser vinculada ao Conselho de Administração, haverá um Comitê de Auditoria Estatutário, ao qual cumpre, entre outras atribuições relevantes, avaliar a razoabilidade dos parâmetros em que se fundamentam os cálculos atuariais, bem como o resultado atuarial dos planos de benefícios mantidos pelo fundo de pensão, quando a empresa pública e a sociedade de economia mista for patrocinadora de entidade fechada de previdência complementar. Tal comitê será integrado por, no mínimo, três e, no máximo, cinco membros, em sua maioria independentes, com reunião bimestral, de modo que as informações contábeis sejam sempre apreciadas antes de sua divulgação. As atas das reuniões do Comitê de Auditoria Estatutário devem ser divulgadas, exceto se a divulgação for considerada pelo Conselho de Administração como algo que possa pôr em risco interesse legítimo da estatal, hipótese em que só se divulgará o extrato das atas (essa opacidade não atinge, todavia, os órgãos de controle, que deverão ter total e irrestrito acesso ao conteúdo das atas do Comitê, com responsabilidade da transferência do sigilo).<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Ibidem

<sup>190</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>191</sup> Ibidem

No tocante a licitações e contratos das estatais, pode-se afirmar que é a parte mais polêmica da lei.

Grande parte da Lei nº 13.303/2016, do artigo 27 ao 85, trata de licitações e contratos, tema que não é objeto desse estudo, razão pela qual não será mencionado.

Com efeito, as diretrizes previstas na lei supracitada têm íntima ligação com valores constitucionais republicanos de extrema relevância, como a eficiência, a transparência, o controle, a moralidade e a impessoalidade. Importa dar destaque à atribuição legal de uma função social para as empresas públicas e sociedades de economia mista que deverão, dentre outras coisas, orientar suas ações para o alcance do bem-estar econômico, para a alocação socialmente eficiente dos recursos e adotar condutas que busquem a ampliação economicamente sustentada do acesso de consumidores aos produtos e serviços que produzam<sup>192</sup>.

Com relação à moralidade e à impessoalidade, a lei institui vedações e impedimentos para a escolha de membros para integrar o Conselho de Administração e cargos de Diretoria, privilegiando a experiência e a formação técnica e obstando, taxativamente, as indicações de cunho político partidário. Em relação ao controle, a lei cria um verdadeiro e efetivo sistema de controle interno para as estatais formado por órgãos e unidades dotados de certa independência e autonomia, orientados à consecução de seus misteres, como o Comitê de Auditoria Estatutário, o Conselho Fiscal, e a Auditoria Interna. Institui, ainda, um conjunto de direito e deveres para possibilitar a aplicação de regras destinadas à fiscalização pelo Estado e pela Sociedade das ações e decisões adotadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. No que respeita à transparência e à governança, há previsão de inúmeros documentos e relatórios que deverão ser produzidos para ampliar o acesso à informação sobre a atividade exercida pelas estatais<sup>193</sup>

Vê-se, com alegria, que a nova legislação privilegia pontos de destaque do presente trabalho, a saber: transparência, controle, governança.

Percebe-se uma grande mistura na Lei nº 13.303/2016: um pouco da Lei nº 8.666/1993, um pouco da Lei nº 10.520/2002 (pregão) e muito da Lei nº

---

<sup>192</sup> GUIMARÃES, Edgar. Regime jurídico contratual no âmbito das estatais: breves apontamentos em face das inovações da Lei Nº 13.303/16. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *A regeneração da administração pública*: Livro do XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. NATAL-2016. Curitiba: Íthala, 2017, p. 66.

<sup>193</sup> Ibidem, p.66.

12.462/2011<sup>194</sup> Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com algumas novidades.

As principais características das licitações pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) são: inversão das fases (primeiro julgamento e depois habilitação), etapa de lances (com modos de disputa aberto e fechado), recurso concentrado ao final, orçamento sigiloso e contratação integrada. As três primeiras características, diga-se de passagem, o RDC incorporou da modalidade pregão. Todas as cinco estão presentes na Lei n. 13.303/2016, ainda que com alguma especificidade. Afora isso, encontram-se nas licitações da Lei nº 13.303/2016 outras características do Regime Diferenciado de Contratações, como possibilidade de remuneração variável, contratações simultâneas, normas sobre sustentabilidade, critérios de desempate, dentre outros. Pode-se dizer que se trata de uma versão melhorada das licitações do Regime Diferenciado de Contratações – RDC.<sup>195</sup>

Um aspecto importante que foi resolvido pela lei foi a revogação das leis que autorizam o Presidente da República a editar decreto de procedimento de licitação simplificado para a Petrobras e para a Eletrobras – aguardava-se há tempo uma posição do Supremo Tribunal Federal.

Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens serão, necessariamente, precedidos de licitação, exceto nas hipóteses de contratação direta – previstas nos artigos 29 e 30 da Lei das Estatais.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial [da] União** - Seção 1 - Edição Extra - 5/8/2011, Página 1, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011.

<sup>195</sup> BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, op. cit..

<sup>196</sup> Ibidem

Houve seguimento de orientação que já era conhecida, no sentido de que as estatais não precisariam licitar atividades fins.

Não se pode deixar de mencionar a inclusão de um inciso polêmico e perigoso que afasta a licitação nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculadas a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade do procedimento competitivo. Como oportunidades de negócio são consideradas a formação e extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias e contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias e operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.<sup>197</sup>

A lei expressamente estende a obrigatoriedade de observância dos favorecimentos às microempresas e empresas de pequeno porte previstos no Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (LC n. 123/06).

Incorpora aos seus princípios, dentre outros: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, referindo-se expressamente à observância do ciclo de vida do objeto, o que revela uma preocupação com a previsão de regras atinentes à sustentabilidade para a existência de contratações, sendo objetivo expresso evitar o sobrepreço ou superfaturamento.

Dentre as hipóteses de dispensa, previstas de forma detalhada no art. 29 da lei, houve a previsão de valores de contratação direta para: (a) obras e serviços de engenharia até 100 mil reais, e (b) para outros serviços, alienações e compras de valor até 50 mil reais. Os valores parecem-me excessivos.<sup>198</sup> Até então, para as empresas públicas e sociedades de economia mista, conforme parágrafo único do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993<sup>199</sup>, eram de R\$ 30 mil e R\$ 16 mil. Não é adequado ampliar assim os casos de dispensa de licitação, sobretudo diante dos avanços do pregão eletrônico, por meio do qual as licitações ganharam agilidade e tornaram-se menos onerosas para a Administração Pública. Com o novo dimensionamento das dispensas de licitação, a Lei n. 13.303/2016 caminha na direção de maximizar a

---

<sup>197</sup> Ibidem

<sup>198</sup> BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, op. cit..

<sup>199</sup> BRASIL. Lei 8.666 de 26 de junho de 1993. Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União** - Seção 1 - 22/6/1993, Página 8269 Poder Executivo, Brasília, DF, 1993.

discricionariedade das estatais para escolherem seus contratados, alargando as possibilidades para desvios. A flexibilização ocorre no lugar errado.

Já no artigo 30 da Lei 13.303/2016 prevê as hipóteses de inviabilidade de competição, na lei 8.666/93 é chamada de inexigibilidade.

A grande novidade para licitação da lei das estatais foi a autorização legal para o uso de procedimento de manifestação de interesse privado (PMI), expediente normalmente empregado em concessões ou permissões de serviços públicos, bem como em parcerias público-privadas, que permite a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de dar subsídios a Administração Pública na estruturação de empreendimentos. Ótima medida, que deveria ser estendida para todas as licitações públicas, da Administração Pública em geral.<sup>200</sup>

O PMI foi primeiramente previsto no Decreto 5.977, de 1º de dezembro de 2006, expressamente determinou a necessidade de vinculação da manifestação apresentada pelo particular às prioridades já definidas pela Administração, o qual assinala que:

Artigo 1º- Este Decreto regulamenta o artigo 3º *caput* e parágrafo 1º da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, destinado à apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, elaborados por pessoa física ou jurídica da iniciativa privada, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal. Um outro aspecto interessante é que a Lei das Estatais cria algumas exigências particulares de suas licitações, mas depois alega que haverá a adoção da modalidade de preferencial de licitação por pregão, conforme a Lei n.º 10.520/02. Permitindo maior flexibilidade na classificação, pois se permite correção de defeitos sanáveis apresentados nas propostas. Parágrafo único. A apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações elaboradas por organismos internacionais dos quais o Brasil faça parte, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista submete-se a regime próprio.<sup>201</sup>

Por tal procedimento, o particular (pessoa física ou jurídica) elabora e apresenta à Administração Pública projetos, estudos, levantamentos ou investigações relativas

---

<sup>200</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>201</sup> BRASIL. Decreto 5.977 de 01 de dezembro de 2006.—Regulamenta o art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 4/12/2006, Página 9, Poder Executivo, Brasília, DF, 2006.



a determinado projeto já definido como prioritário pelo Poder Público. Tais estudos podem ou não ser aproveitados em futura licitação para a contratação de parcerias público-privadas. Se esses estudos não forem aproveitados, o particular não terá qualquer direito ao ressarcimento pelos custos com a sua elaboração (inciso IV do artigo 5º e artigo 7º do supracitado decreto).

Se, diversamente, tais projetos, estudos, levantamentos ou investigações forem utilizados para a realização de licitação, o licitante vencedor (e não a Administração Pública) deverá ressarcir ao seu autor os custos com os quais tiver incorrido (artigo 14 do referido Decreto).

Assim, o Poder Público pode ter acesso a estudos, propostas e levantamentos referentes a projetos dos mais diversos setores de infraestrutura, sem que isso represente qualquer custo direto aos cofres públicos.

O PMI, enquanto era regulamentado pelo Decreto 5.977, de 2006, estava voltado, apenas, às Parcerias Público-privadas (PPPs), mas, desde esse momento, foi considerado um importante mecanismo.

Em 2015, o Decreto 8.428 revogou o Decreto supramencionado, alargando as hipóteses para subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos, objetos de concessão ou permissão de serviços públicos de parcerias público-privadas, de arrendamento de bens públicos ou de concessão de direito real de uso.

Se tal procedimento for utilizado com critérios objetivos e para projetos de efetivo interesse público, afigura-se como um importante meio de a sociedade colaborar com o Poder Público na estruturação de projetos sem que isso represente custo ao erário.

Assim, urge valorizar essa previsão na lei em comento.

O inciso IV do artigo 32 da Lei nº 13.303/2016 afirma que o pregão deve ser utilizado preferencialmente para a aquisição de bens e serviços comuns. A norma é desnecessária, haja vista que o procedimento de licitação previsto na Lei nº 13.303/2016 poderia ser considerado como uma modalidade própria, tal qual no Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Contudo, em face do dispositivo, será necessário conciliar as novidades da Lei n. 13.303/2016 com a sistemática da Lei n. 10.520/2002, o que deve gerar dificuldades. A questão, em síntese, é a seguinte: em caso de aquisição de bens ou serviços comuns promovidos por estatal, havendo

contradição entre a Lei n. 13.303/2016 e a Lei n. 10.520/2002, qual deve prevalecer? A Lei nº 13.303/2016 não oferece resposta.

O artigo 38 da Lei nº 13.303/2016 estabelece inúmeros impedimentos de participação de licitação por empresa bastante restritivos inclusive se houver sócio ou administrador de empresa suspensa ou impedida ou mesmo tiver nos seus quadros de diretoria pessoa que participou de empresa declarada inidônea, o que ,talvez, possa ser considerada por alguns como uma medida exagerada, sobretudo se a pessoa não tiver culpabilidade em relação à conduta da mencionada empresa anterior, mas em se tratando de Brasil quanto mais cuidado, melhor.<sup>202</sup>

Foram mantidas do RDC as hipóteses de orçamento sigiloso (art. 34 da Lei), a oportunidade recursal concentrada, e a contratação integrada.<sup>203</sup>

A Lei das Estatais<sup>204</sup> inovou, criando uma controvertida contratação semi-integrada que será regra em obras de engenharia. Semi-integrada porque o projeto básico existe, mas pode ser alterado, desde que seja demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento de qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação. Foi um jeito que encontrou de driblar o Tribunal de Contas da União, visto que esse impôs restrições ao uso da contratação integrada, prevista no RDC, exigindo justificativas técnica e econômica rigorosas (Acórdão nº 1399/2014, Plenário). O entendimento do Tribunal de Contas da União é que a contratação integrada é exceção, que somente pode ser utilizada para casos pontuais, cercados de justificativas.

Daí, para não bater de frente, criou uma espécie de “meia” contratação integrada. Preferiu chamar de contratação semi-integrada, conforme inciso V do seu artigo 42. Em bom português, contratação integrada licitada com projeto básico – essa é a diferença.

O inciso IV do § 1.º do artigo 42 da Lei n. 13.303/2016 prevê que,

[...] na contratação semi-integrada, o projeto básico poderá ser alterado, desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação.<sup>205</sup>

O § 3.º do mesmo artigo 42 enuncia que,

---

<sup>202</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>203</sup> Ibidem

<sup>204</sup> Ibidem

<sup>205</sup> BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, op. cit..

[...] nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.<sup>206</sup>

Merece adendo a interessante inovação da lei no que diz respeito à previsão de uma definição legal para o termo “matriz de riscos”, que consta de seu art. 42, X, nos seguintes termos:

Art. 42. Na licitação e na contratação de obras e serviços por empresas públicas e sociedades de economia mista, serão observadas as seguintes definições:

[...]

X - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência;

b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação;

c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação<sup>207</sup>.

Atente-se que a lei alargou a concepção até então vigente a respeito das matrizes de risco nos contratos administrativos, à medida que exige não apenas a previsão e alocação dos eventuais riscos incidentes sobre o ajuste (art. 42, x, “a”), mas também a indicação dos elementos contratuais em que haverá liberdade de inovação da contratada para melhor se adequar à realidade dos bens/serviços licitados, seja em obrigações de meio ou em resultado (art. 42, x, “b” e “c”)<sup>208</sup>

<sup>206</sup> Ibidem

<sup>207</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>208</sup>CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O Estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “Teoria das Áleas” no Direito Administrativo, P. 115. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *A regeneração da administração pública*: Livro do XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo NATAL-2016. Curitiba: Íthala, 2017.

São muitos os riscos da Administração, de natureza contábil, financeira, jurídica, social, dentre outros. Quando se pretende uma gestão de risco, é ideal que, antes, haja uma planificação e identificação de quais os riscos que se pretende dirimir.

A lei das estatais expressamente deixa de lado a óptica tradicional da Lei nº 8.666/93 de decisão *ex post* acerca da alocação dos riscos incidentes, optando pela lógica, estatuída originariamente na Lei nº 11.079/04, de alocar prévia, objetiva e eficientemente todos os riscos contratuais possíveis de antecipação. A opção é válida, por um lado, porque permite aos licitantes interessados divisar quais serão suas responsabilidades e, assim, elaborar suas propostas com maior exatidão. Por outro lado, é salutar por evitar disputas ao longo da execução contratual, sabendo as partes de antemão quais eventos darão e quais não darão ensejo ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato<sup>209</sup>.

Feito o adendo a respeito da matriz de riscos, ressalta-se o § 4.º do artigo 42 da Lei n. 13.303/2016, o qual determina que a contratação semi-integrada é a regra nas contratações de obras e serviços de engenharia promovidas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista. Só pode deixar de ser utilizada com as devidas justificativas. Realçando a sua importância.<sup>210</sup>

O inciso V do artigo 43 da Lei n. 13.303/2016 estabelece que a contratação semi-integrada deve ser utilizada

[...] quando for possível definir previamente no projeto básico as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual, em obra ou serviço de engenharia que possa ser executado com diferentes metodologias ou tecnologias.<sup>211</sup>

Como nas parcerias público-privadas que visam a uma repartição objetiva de riscos, na licitação da lei das estatais há, no art. 42, X, a obrigatoriedade da previsão de uma matriz de riscos, na qual se estabelecem regras referentes aos ônus financeiros decorrentes de fatos supervenientes à contratação. O que deve ser realçado como positivo.

Por fim, importante ressaltar que apesar de a lei ter sido bastante pormenorizada no tratamento da licitação, embora com lacunas questionáveis, que têm impactos na fiscalização e dos contratos, ela não previu um tratamento completo

---

<sup>209</sup> CASTRO; MENEGAT, 2017, op. cit., p. 115

<sup>210</sup> BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016, op. cit.

<sup>211</sup> BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011, op. cit..

no tocante à regulamentação dos contratos administrativos, em comparação, por exemplo, com a Lei de Licitações, o que também é alvo de indagações.

No que tange aos contratos, pela regra do artigo 68 da Lei das Estatais, os contratos das empresas públicas e sociedades de economia não se subordinam ao regime jurídico de direito público, passando a sofrer o influxo do direito privado, com as demais prescrições da Lei nº 13.303/16 e das respectivas cláusulas contratuais.<sup>212</sup>

Em matéria de contratos, trata-se de uma inovação importante. Com o afastamento do regime jurídico de direito público e a incidência de regras de direito privado, a consequência imediata é a inaplicabilidade nas relações contratuais das estatais das denominadas cláusulas exorbitantes<sup>213</sup>. Assim, ficam sepultadas aquelas prerrogativas especiais ou poderes unilaterais outorgados às entidades contraentes presentes na Lei nº 8.666/93. Referida inovação vem ao encontro dos anseios das estatais, notadamente as exploradoras de atividade econômica, pois, com a incidência de regras de direito privado, suas contratações tendem a ser mais eficazes em razão da igualdade entre as partes<sup>214</sup>.

Segundo Irene Patrícia Nohara<sup>215</sup>, o ponto forte da lei foi pormenorizar regras de fiscalização e controle rumo à maior transparência da governança corporativa, para evitar conflitos de interesses e permitir o controle tempestivo da estatal diante de decisões estratégicas. Essas determinações tendem a melhorar a situação jurídica dos seus investidores particulares. O ponto fraco é o tratamento dado às licitações e contratos, pois a Lei das Estatais supostamente procura hastear a bandeira do combate à corrupção ficando-se em terreno tecnicamente movediço.

Segundo a mesma autora<sup>216</sup>, também houve a delimitação da necessidade de adoção do Código de Ética e Integridade, o que já era praticado por grande parte das estatais, e a previsão de um Comitê de Auditoria Estatutário, este sim mais inovador, uma vez que avaliará os parâmetros que fundamentam os cálculos atuariais, bem como os planos de benefícios de fundos de pensão para tentar evitar lesão aos investidores de fundos, sobretudo de entidades fechadas de previdência

---

<sup>212</sup> *Ibidem*

<sup>213</sup> Por cláusulas exorbitantes entende-se as cláusulas que exorbitam o direito comum, ou seja, se colocadas num contrato regido exclusivamente por regras de direito privado, serão consideradas abusivas.

<sup>214</sup> GUIMARÃES, op. cit. 2017, p. 67.

<sup>215</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Mudanças promovidas pela nova Lei das Estatais: pontos fortes e fracos. (16/08/2016b). In: *Irene Nohara Direito Administrativo* Disponível em: <[www.direitoadm.com.br](http://www.direitoadm.com.br)>+(<http://www.direitoadm.com.br>)>. Acesso em 07 set. 2017.

<sup>216</sup> *Ibidem*

complementar, diante de possíveis decisões abusivas tomadas pelos órgãos de cúpula.

Os novos critérios de indicação, para supostamente afastar o “aparelhamento político” da estatal, não teve êxito, pois tais parâmetros ainda são bem abrangentes. A presença de critérios técnicos de indicação é uma preocupação legítima, mas não suficiente, pois os desvios seriam muito mais bem combatidos se existisse um tratamento mais pormenorizado focado na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelas estatais, pois aí é que reside o maior perigo, como se constata na operação “Lava-Jato”.

Assim, quanto às regras de licitação, não há dificuldades de compreensão da lei, dado que ela foi pormenorizada em muitos dispositivos, até mais do que o desejado pelo desígnio constitucional pós-emenda 19/98 para estatais que atuam no domínio econômico, daí outro ponto conflitante da regulamentação legal em relação ao tratamento constitucional (pois a lei tratou indiscriminadamente todas as estatais: tanto as que prestam serviços públicos como as que atuam no mercado, o que é um equívoco), mas, ao mesmo tempo, ela copia do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), o que é mais indiciário da flexibilização na fiscalização, isto é, além do orçamento sigiloso, houve a adoção de uma problemática contratação que agora é semi-integrada e que deixa abertas brechas de ajustes que podem gerar, a depender da índole da contratação em particular, o “pretensamente” combatido superfaturamento.

A Lei nº 13.303/2016 compõe o movimento do Governo de estender as licitações do Regime Diferenciado de Licitações (RDC), para tudo, começando pelas empresas estatais e culminando (se aprovado) com o Projeto de Lei nº 1292, de 1995, que irá revogar o vigente estatuto das licitações – Lei 8.666/93.

No tocante ao Projeto de Lei nº 1.292, apresentado no dia 30 de novembro de 1995, cuja situação é: aguardando Parecer do Relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1292, de 1995, do Senado Federal, que “Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, e apensados (PL1292/95)<sup>217</sup>,

---

<sup>217</sup> Segundo o que consta no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>>. Acesso em 27 abr. /2018.

importa fazer comentários, sem o intuito de aprofundamento de tão complexa temática, mas visando a enfatizar pontos do projeto que coincidem com preocupações constantes ao longo do presente estudo.

Em recente audiência pública realizada na Câmara dos Deputados, pela Comissão Especial que analisa proposta de nova lei de licitações (PL 1.292/95, 6814/17 e apensados)<sup>218</sup>, no dia 25/04/2018, vários especialistas foram ouvidos, dentre os quais a notável professora Irene Patrícia Nohara, a qual fez elogios e críticas ao mencionado projeto, dentre as quais há de ser pontuada: a) a necessidade de volta do objetivo da promoção do desenvolvimento nacional sustentável – enfocando as transformações no eixo de interpretação das licitações no Brasil, que a partir das últimas alterações da Lei 8.666/93, em 2010, ganharam esse patamar, assim não pode retroceder; b) considerações sobre os “valores fixos” de contratação direta, se colocou contra a perenização de valores de licitação, a fim de que não se repita o erro de 1993; c) sobre a questão do atraso do pagamento, estabelecer que o pagamento seja a regra, sendo o atraso, doravante, reduzido pela metade, utilizado, exclusivamente, mediante justificativa; d) elogio à inserção do credenciamento (com critério objetivo de distribuição, caso não haja contratação de todos os credenciados); e) pertinência da previsão da matriz de riscos – o que auxilia futuramente na arbitragem; f) indagações sobre alguns perigos derivados do orçamento sigiloso; e g) sugestão para que a lei preveja, em caráter de obrigatoriedade, programa de *compliance* dos contratados (se não de todos, ao menos dos grandes contratados).

Na esteira desse pensamento, importa dar destaque à necessidade de ser criado um programa de *compliance*, tendo em vista uma governança pública mais eficiente e devidamente controlada.

Diante de todo o exposto, verifica-se que há sinais de avanços com dispositivos já existentes em algumas legislações e/ou a próxima efetivação de outros, bem como uma preocupação dos estudiosos em garantir maior transparência, controle, responsabilização, na gestão da coisa pública, trazendo institutos do direito privado – como o *compliance*, bem como exterminando com alguns privilégios que antes eram concedidos à Administração Pública e hoje não mais se admite – extinção da possibilidade de cláusulas exorbitantes nos contratos com empresas estatais. Tudo

---

<sup>218</sup> DEBATE sobre o PL 1292/1995. Vídeo produzido pela Câmara dos Deputados, em 25/04/2018. In: *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/webcamara/arquivos/videoArquivo?codSessao=72493>>. Acesso em 27 abr.2018.

isso convergindo na intensificação da governança corporativa aplicada na governança pública.

### 2.3 ESTÍMULO À DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA DA GESTÃO PÚBLICA

Após o desenvolvimento dos capítulos anteriores, pedras angulares do presente estudo, chega-se ao momento mais importante, que tem o intuito inovador da pesquisa: o estímulo à dimensão sociopolítica da gestão pública. A proposição é feita através da efetividade da transparência administrativa (pressuposto necessário) e nos instrumentos de controle social existentes, bem como com a aplicação de manuais corporativos, *accountability*, a fim de promover uma intensificação da governança corporativa no debate da governança pública, como forma de promover avanços nos processos democráticos e caminhar no sentido do exercício de uma cidadania plena.

Justifica-se no fato de que a cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que também exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa, consciente da atuação dos seus representantes desempenha de forma mais satisfatória o exercício da cidadania quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos. Impossível não fazer ligação com princípio da dignidade da pessoa humana, pois é a partir dessa nova leitura do cidadão-administrado empoderado, como centro de tudo, que surge uma nova força de controle da Administração Pública – o controle social. Dessa forma, surgirá um ambiente propício para a governança pública.

Diversas administrações públicas dos países ocidentais passaram, no término do século XX, por uma onda de transformação de suas estruturas burocráticas com base na *New Public Management* (Nova Gestão Pública), que influenciou o vocabulário da gestão pública com noções importadas da governança corporativa. No Brasil, pode-se mencionar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PRDRAE), esse devidamente comentado no tópico anterior do presente trabalho. Importa destacar que tal reforma administrativa acabou por alterar as dimensões



econômico-financeira e institucional-administrativa, tendo sido dada, todavia, pouca ênfase à dimensão sociopolítica da gestão pública.<sup>219</sup>

O novo desafio é a governança como um sistema descentralizado de governo, que implica o aumento da participação e deliberação da sociedade civil organizada nas decisões políticas, assim entendida como um “Estado em Rede”, em vez de hierárquico e burocrático, mas sem fragilizar o núcleo rígido da autonomia administrativa.

A concepção de governança pública utilizada pauta-se em um projeto político democratizante, em que a participação da sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia. Defende-se uma maior articulação entre Estado e sociedade civil. A governança pública expressa vontade política e comprometimento político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação<sup>220</sup>.

O novo modelo de gestão pública busca superar o padrão administrativo centralizado, e projetar relações abertas cujo norte é a gestão para o exercício da cidadania. Com base na transparência administrativa, a essência da governança no setor público é o estabelecimento de formas de controle da gestão e a possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões.

A governança definida como a inter-relação entre a gestão, o controle e a *accountability*, visando à realização dos objetivos da política pública de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva, bem como à comunicação aberta entre todos os atores sociais. Só a perfeita ligação entre esses elementos pode proporcionar a concretização dos objetivos de uma boa gestão da coisa pública e a desejada transparência administrativa. Nesse ponto é importante destacar que a *accountability* é considerada aspecto central da boa governança, porque esta requer claras definições de responsabilidade e compreensão do relacionamento entre os gestores dos recursos e a sociedade.

A governança é compreendida como tipo de gestão do Estado. Refere-se, portanto, à dimensão governamental, ou seja, a um tipo de arranjo institucional governamental que, ao articular as dimensões econômico-financeira, institucional-

---

<sup>219</sup> NOHARA, op. cit., 2016b, p. 93.

<sup>220</sup> RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. *Emancipação*, Ponta Grossa. 11(1): 21-34, 2011 (p. 20-33), p. 22. Disponível em :<<http://www.revista2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em: 22 maio 2018

administrativa e sociopolítica, e estabelecer parcerias com a sociedade civil e mercado, busca soluções inovadoras para os problemas sociais e o aprofundamento da democracia. Diferente, portanto, do projeto neoliberal que parte de uma concepção de governança na qual a participação da sociedade civil ocorre unicamente porque o Estado transfere para ela parcelas de suas responsabilidades. É, portanto, nessa confluência que a dimensão governamental precisa ser pensada.<sup>221</sup>

A governança pública, sendo vislumbrada como novo paradigma da gestão pública, assume o papel de destaque sendo posicionada como prática facilitadora da troca de informações entre governo e sociedade, dentro dos princípios constitucionais e dos preceitos da lei, de forma que os mesmos se tornem um elo para a ocorrência do debate entre as duas categorias.

A governança adota princípios como a transparência e a *accountability* para propor práticas de controle e acompanhamento da administração a fim de evitar os problemas da relação agente e principal. A adoção desses princípios aproxima a sociedade do poder público, fortalecendo a democracia e a participação social. A sua aplicação traz grandes benefícios para a coletividade. A aplicação da governança no setor público está relacionada à Nova Gestão Pública.

Nesse contexto, a transparência está associada à divulgação de informações as quais permitam que sejam averiguadas as ações dos gestores e a consequente responsabilização por seus atos. Na definição de transparência são identificadas características em relação à informação: completa, objetiva, confiável, de qualidade, acessível e que seja compreendida pela maioria dos cidadãos. Importa, também, que haja canais totalmente abertos de comunicação. Uma informação parcial não conseguirá dar a transparência devida; existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos.

Por outro ângulo, o conceito de *accountability* só se realiza pelo aprimoramento da transparência; pode-se dizer que se o poder público fosse transparente não haveria necessidade de *accountability*. Para mitigar os efeitos do segredo na ordem democrática, o conceito de transparência assumiu importante papel na definição de *accountability*, a qual se consubstancia na responsabilização, ancorada no princípio da legitimidade democrática.

---

<sup>221</sup>RONCONI, op. cit., 2011, p.22.

Ressalte-se que um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de *accountability*, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente da Administração Pública que permita ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes.

Fraudes e atos de corrupção encontram oportunidades propícias para propagação em ambientes nos quais a gestão pública pode escamotear informações por julgá-las impróprias para o acesso generalizado.

Pesquisas teóricas e empíricas têm demonstrado a importância da ação governamental na criação e consolidação de formas de participação dos cidadãos na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A exigência de uma nova geração de reformas administrativas e do Estado, que enfatiza o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado, empresas e sociedade civil – previstas, inclusive em legislações recentes tratadas nesse trabalho no tópico anterior, surge, por um lado, a partir de uma demanda por gestão deliberativa e, por outro, a partir da necessidade democrática dos governos. Compreende-se, assim, que a categoria de governança pública se inspira em teorias democráticas, cooperando, assim, para a consolidação de uma democracia que aponta para a construção de sujeitos políticos e expansão da esfera pública; transcendendo, portanto, a visão do cidadão como portador autônomo de direitos. O debate contemporâneo sobre a democracia emerge da percepção de que a democracia participativa é a “ampliação do conceito de política mediante a participação cidadã e a deliberação nos espaços públicos”<sup>222</sup>.

A Governança Pública está associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público: “Essa seria a perspectiva de uma polis, na qual os cidadãos, em conjunto, se preocupariam com a res pública e velariam pelo bom nome das organizações públicas, no sentido de entidades que cuidam do que é público e do que o público significa”.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> RONCONI, op. cit., 2011, p.23.

<sup>223</sup> KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2006. p. 23.

Nota-se uma convergência dos autores citados no sentido de destacar a transparência administrativa, viés do Princípio Constitucional da Publicidade como ponto indispensável para uma boa governança, além de terem realçado a importância da prestação responsável de contas – *accountability*.

Assim sendo, corrobora com o sentido proposto da íntima ligação entre transparência administrativa e governança, a ponto de se considerar a primeira como pressuposto da segunda, bem como a importância e ligação de ambos com a *accountability*.

No mesmo sentido, o conceito de governança não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado. A governança refere-se a “[...] padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”.<sup>224</sup>

Diferentemente, a governabilidade, segundo o mesmo autor, diz respeito às “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.”<sup>225</sup>

Assim, tem-se que a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, e a governança um plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

O conceito de Governança surgiu no âmbito da governança associada às empresas privadas, conhecida como Governança Corporativa (GC). Essa governança está relacionada à necessidade de a empresa ser transparente, disponibilizando ao mercado e, especificamente aos acionistas, informações além do previsto na legislação. A adoção desse modelo faz com que organizações privadas comecem a seguir os princípios da equidade, transparência, responsabilidade por prestar contas – *accountability*, obediência às leis do país – *compliance* e definição de responsabilidades<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-constituente. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. p. 341-342.

<sup>225</sup> *Ibidem*, p. 342.

<sup>226</sup> SCOLFORO, Roberta Ferraço. *Lei de Acesso a Informação e Governança Pública no Município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Lavras. Lavras/MG, 2013, p. 20-21.

Na esfera pública, os princípios advindos da Governança Corporativa são muito utilizados, razão que justifica a relação no presente artigo entre transparência e governança, a ponto de se colocar a primeira como pressuposto da segunda.

Governança corporativa compreende, portanto, processos, políticas e regras que dizem respeito à forma de gestão das empresas em relação com os *stakeholders*, sendo estes os acionistas ou grupos apoiadores (segmentos interessados), para que haja, entre outros fatores, a responsabilização e o monitoramento das ações dos gestores. São temas essenciais da governança corporativa: *accountability* ou prestação de contas, *compliance* ou responsabilidade corporativa – que se baseia num programa de integridade adotado pela empresa, equidade (*fairness*) na discussão dos interesses divergentes e a *disclosure* ou transparência. Esses conceitos permeiam atualmente as definições de diversos mecanismos do Direito Administrativo brasileiro. Por exemplo, a transparência, disciplinada pela Lei de Acesso à Informação, é cotejada em função do princípio da publicidade; a *compliance*, por sua vez, denominada programa de integridade, é um dos assuntos regulamentados pela Lei Anticorrupção; e a *accountability* refere-se mais diretamente à prestação de contas, fator importante do controle organizacional, tendo sido empregada no vocabulário do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.<sup>227</sup>

Na administração pública, o debate atual é permeado pela continuidade da modernização do setor público.

Governança pública, na condição de um tipo de gestão do Estado, pressupõe uma vontade política para implementar um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil. Foi a partir dos anos 1990 que o Banco Mundial introduziu o conceito de boa governança como parte de seu critério de empréstimo para países em desenvolvimento. Sob essa ótica, “[...] o Novo Serviço Público tenta encontrar valores compartilhados e interesses comuns por meio de um diálogo generalizado e engajamento dos cidadãos.”<sup>228</sup>

O significado original de governança aborda um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista. Esse termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do

---

<sup>227</sup> NOHARA, op. cit., 2016a, p. 94-95.

<sup>228</sup> RONCONI, op. cit., 2011, p.24.

setor público, considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades<sup>229</sup>

Assim, a governança relacionada ao setor público representa a capacidade de gestão de modo idôneo, transparente, responsável, econômico e participativo, com vistas à promoção do bem comum.

Werner Jann (2002), ao analisar a obra “Da gestão para a governança - as experiências de reforma do setor público na Europa e na Alemanha”, os temas políticos dos anos 1990 estavam centrados na concepção de gestão, cujos *slogans* se direcionavam para a nova Gestão Pública, a Administração como negócio, antiburocracia e o Estado enxuto, possuindo como valores cruciais a eficiência, o serviço, a orientação para o cliente e a qualidade. Já os temas políticos dos anos 2000 se voltam para governança e têm os seus *slogans* pautados na sociedade civil, capital social, Estado capacitador e Estado ativador, assentando-se nos valores de coesão social, política e administrativa, participação e engajamento.<sup>230</sup>

Nessa esteira de pensamento, a sociedade exige responsabilidade dos dirigentes no exercício da função pública e clama por serviços públicos de qualidade. A sociedade quer resultados<sup>231</sup>.

Implica, portanto, a ideia de construção de uma esfera pública; um campo de disputas e consensos em que estão presentes a representação política tradicional e diferentes atores, interesses e organizações. Governança pública não significa, portanto, apenas reforma do Estado nos aspectos financeiros e administrativos. Ela significa uma articulação das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da Gestão Pública. Implica ainda a democratização do Estado, a renovação de seus critérios de atuação e uma reforma dos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade; depende de uma intervenção que, abrangendo toda a esfera pública, converta as ações estatais em ações efetivamente públicas, sendo que o controle por parte da sociedade se dá através do resgate da democratização e da política<sup>232</sup>.

---

<sup>229</sup> KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2006, p. 22.

<sup>230</sup> Apud RONCONI, op. cit. 2011, p.25.

<sup>231</sup> RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle interno e paradigma gerencial*. Brasília: Enap, 1997, p.05.

<sup>232</sup> RONCONI, op. cit., 2011, p.29.

A governança pública vem para criar um espaço para o desenvolvimento de uma democracia que vai além da democracia representativa, uma vez que implica participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e, portanto, nos processos decisórios. A democratização radical do Estado garante a publicização do mesmo e a viabilização de uma esfera pública de cogestão dos recursos públicos.

Por se tratar de um modo de governar que se encontra em construção, os desafios para que se assegurem a continuidade e a institucionalização de experiências de governança pública são imensos. A Gestão Pública brasileira ainda vive sob as influências de uma Administração Pública gerencialista, que coloca ênfase na eficiência administrativa e na centralização dos processos decisórios. A governança pública expressa vontade política e comprometimento político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação, tendo por base o diálogo e o debate – que reflete valores, interesses e projetos conflitantes – pautados nos princípios da igualdade, pluralidade e publicidade<sup>233</sup>.

O sucesso da governança pública, em termos de satisfação dos interesses públicos, do ponto de vista da democracia material, deve transcender a verificação da satisfação exclusiva de determinados grupos sociais, sendo uma dimensão intrínseca ao Estado Democrático de Direito a soberania popular, conforme enfatizada no parágrafo único do art. 1º, da Constituição Brasileira de 1988<sup>234</sup>.

Assim, o indivíduo empoderado deve ter como foco o interesse da coletividade e, com base nisso, exercer o controle sobre os atos da Administração Pública.

O debate acerca da “ingovernabilidade” e da “democracia volúvel” recrudescer o questionamento da exclusividade do sistema político como local exclusivo de exercício da cidadania. Logo, o cerne da governança pública passa a ser permeado pela reflexão sobre consolidação da democracia, na aproximação entre Estado e as pautas de reivindicação da sociedade civil. Abre-se, então, espaço à governança pública como *locus* de uma democracia que se exercita para além dos modelos exclusivamente representativos, havendo um destaque mais recente para a participação do cidadão na gestão deliberativa das políticas públicas e dos processos decisórios. A democracia implica transparência (*disclosure*). Influenciada pela governança corporativa, conforme visto, também se menciona a *compliance*, sendo

---

<sup>233</sup> RONCONI, op. cit., 2011, p. 32-33.

<sup>234</sup> NOHARA, op. cit., 2016a, p. 98.

conhecida como um programa de integridade que objetiva provocar a inserção de uma pauta de conduta ética de responsabilidade dos diversos atores empresariais e também políticos no contexto de interação entre Estado, mercado e sociedade civil. Tais concepções foram aprofundadas no Brasil a partir da edição da lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).<sup>235</sup>

Diante de todo o exposto, verificam-se dois pontos antagônicos: de um lado vislumbram-se grandes dificuldades para a continuidade e a institucionalização de experiências de governança pública, especialmente na sua dimensão sociopolítica, e do outro lado há legislações dispendiosas a respeito da implementação da governança corporativa com base em institutos de *compliance*, *accountability* e *disclosure*.

Dito isso, a opção que se deseja é por um caminho difícil, cheio de percalços, mas que é o único capaz de avançar no processo democrático: a efetivação da governança pública associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

---

<sup>235</sup> NOHARA, op. cit., 2016a, p. 106-107



### 3 MECANISMOS JURÍDICOS DE CONTROLE SOCIAL

#### 3.1 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA INTERLOCUÇÃO COMUNITÁRIA

A necessidade de serem constituídos meios de controle dos atos da Administração Pública está vinculada à própria concepção de Estado Democrático de Direito, com o desígnio de mantê-la submetida aos limites de sua legitimidade.

Na lição de José dos Santos Carvalho Filho, o controle da Administração Pública é conceituado como “[...] o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”<sup>236</sup>.

O objetivo do controle, portanto, é o de assegurar, aos administrados e à própria Administração através de seus mecanismos, a garantia de poder verificar a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, com o intuito de que os direitos subjetivos dos indivíduos não sejam vulnerados.

Além disso, visa a que os atos dos agentes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estejam em conformidade com a finalidade e o interesse público, com os princípios constitucionalmente estabelecidos e com as demais regras do ordenamento jurídico.

Nesse sentido, o controle é corolário da ação administrativa do Estado, implicando na proteção dos cidadãos contra a arbitrariedade, no zelo pela justiça e na coerência das ações empreendidas pela autoridade<sup>237</sup>.

A doutrina não é pacífica quanto à classificação das modalidades de controle. Bandeira de Melo<sup>238</sup> classifica o controle da Administração Pública em interno ou externo, consistindo o primeiro no controle realizado pela própria Administração através de seus órgãos, enquanto o segundo naquele que é efetivado por órgãos alheios à Administração.

Carvalho Filho acrescenta classificando o controle em controle administrativo, o qual se relaciona com a fiscalização das instituições administrativas; e o controle

---

<sup>236</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., 2015, p. 975.

<sup>237</sup> REMÉDIO, José Antônio. *Direito administrativo*. São Paulo: Verbatim, 2012, p. 566.

<sup>238</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 930.

político, que mantém relação com o sistema de freios e contrapesos entre os poderes, “[...] que tem por base a necessidade de equilíbrio entre os Poderes estruturais da República”<sup>239</sup>.

Importante ressaltar a classificação apontada por Di Pietro<sup>240</sup> que, além de classificar o controle em interno ou externo, o classifica quanto ao órgão que o exerce que pode ser administrativo, legislativo ou judicial; quanto ao momento, que pode ser prévio, quando o controle é preventivo, visando a impedir a prática de ato ilegal ou contrário ao interesse público; concomitante quando acompanha a atuação da administração no mesmo período em que ela se verifica; e o controle posterior que ocorre com o intuito de rever os atos já praticados. Quanto ao aspecto da atividade administrativa, o controle ainda pode ser de legalidade, quando exercido pelos três Poderes; ou de mérito, quando cabe à própria Administração e, com algumas exceções, ao Poder Legislativo.

É nesse contexto, que trazemos à baila a sua classificação em controle social que, ao lado do controle externo e interno, compõe o tripé basilar de instâncias de controle da Administração Pública.

A ideia do controle social está atrelada ao ressurgimento da sociedade como elemento político. No século passado, o Estado existia para colocar ordem nas sociedades humanas, tidas como desagregadas, como conjunto de interesses desarmônicos e conflitantes.

Com o passar do tempo a sociedade reuniu forças para reclamar a sua reaparição no cenário político, como elemento essencial de uma relação de poder substancialmente democrática, “um protagonista recém-chegado e muito bem-vindo de um novo diálogo político Sociedade-Estado”<sup>241</sup>.

O controle social representa um instrumento fundamental, para a construção e consolidação do Estado Democrático instituído no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que instituiu, no âmbito das políticas públicas, a participação dos cidadãos como elemento essencial na gestão pública.

A Controladoria Geral da União (CGU) assim define o controle social: Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na

---

<sup>239</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., 2015, p. 973.

<sup>240</sup> DI PIETRO, op. cit., 2016.

<sup>241</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Globalização. Regionalização. Reforma do Estado e da Constituição*, p. 2, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47121>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania<sup>242</sup>.

O controle social, portanto, constitui um mecanismo que integra a sociedade à Administração Pública por meio da fiscalização, do monitoramento e da avaliação das ações governamentais.

Assim sendo, sobre o controle social:

Controle social significa o entendimento, a participação e a fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. É uma forma de realizar a democracia. Democracia é o sistema de governo no qual as decisões políticas seguem as necessidades e as orientações dos cidadãos, por meio de seus representantes (vereadores, deputados e senadores) ou diretamente pelo povo. O controle social propicia a vivência dessa democracia direta, conduzida pelo povo. Ao praticar o controle social, os cidadãos podem interferir no planejamento, na realização e na avaliação das atividades do governo [...].<sup>243</sup>

A essencialidade do controle social sobre os atos da gestão pública se justifica, pela crise ética que se alastrou nas instituições políticas e governamentais, comprometendo a efetivação das garantias fundamentais constitucionalmente estabelecidas, tais como o direito à saúde, alimentação, segurança, educação, habitação, respeito à dignidade e ainda a redução da desigualdade social.

O controle social permite a inserção social na Administração Pública, com capacidade de garantir que os programas do governo sejam cumpridos efetivamente, além de viabilizar a realização de projetos sociais e de interesse da nação.

Além disso, ao permitir que os cidadãos participem da gestão pública, o controle social limita o poder e busca a eficiência, a partir da interferência no planejamento, realização e avaliação das atividades do governo, além de contribuir no combate de irregularidades de naturezas distintas, dentro do setor público<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Controle Social, orientações aos cidadãos*. Brasília: CGU, 2008, p. 16.

<sup>243</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para conselheiros de saúde*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF>>. Acesso em: 30 maio 2016. p. 14.

<sup>244</sup> FÁRIA, Nádia Rezende. *O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil*. Concurso Nacional de Monografias: Conselheiro Henrique Santillo / Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Brasília: Esaf, 2012.

Di Pietro defende que o controle social “corresponde às aspirações do indivíduo de participar, quer pela via administrativa, quer pela via judicial, da defesa da imensa gama de interesses públicos que o Estado, sozinho, não pode proteger”<sup>245</sup>.

Embora o controle seja atribuição estatal o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse público primário. A Constituição confere ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com esse fim. E esse provavelmente o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular<sup>246</sup>.

No mesmo sentido, dando destaque à importância do Controle Social, a relevante observação acima mencionado fora ampara por Fernandes: “o primeiro e talvez mais valioso sistema de controle seja o social”<sup>247</sup>.

O controle social apresenta-se como o mecanismo de cidadania ativa, que se manifesta através de participação popular no processo de fiscalização das atividades desempenhadas pelos órgãos e agentes públicos, o que acarreta o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e conseqüentemente o nível de confiabilidade da finalidade da gestão pública é ampliado.

Oportunamente, explica José dos Santos Carvalho Filho, que o controle social é o “[...] poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder”<sup>248</sup>.

O controle social é composto por diversos mecanismos que possibilitam o exercício da democracia, uma vez que a sociedade participa ativamente do processo de fiscalização dos atos emitidos pelos seus gestores, impedindo-os que se desvinculem da órbita pública. Percebe-se que os instrumentos do controle social estão diretamente ligados à reafirmação da soberania popular perante o Estado.

É relevante abordar que o controle social é definido como mecanismo de enorme potencial, em virtude da sua natureza não restritiva, que possibilita que atuação social se alastre em todas as partes, o que não é inerente às outras formas

---

<sup>245</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo* (RDA), Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>>. Acesso em: 22 jul. 2017, p. 38.

<sup>246</sup> DI PIETRO, op. cit., Atlas, 2016.

<sup>247</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 50.

<sup>248</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., 2015, p. 984.

de controle, que são submetidas a limitações de atuação, de pessoal, e de competência.

Siraque assevera que o controle social é o direito que o cidadão possui de desempenhar o seu controle sobre o agir do Estado, configura-se como "forma de exercício da soberania popular"<sup>249</sup>.

Importa ainda citar, uma síntese da brilhante reflexão do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, muito antes de ascender ao seu cargo máximo. Pois bem, a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela a que se aplica a expressão "controle popular" ou "controle social do poder", para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo e por todos<sup>250</sup>.

Portanto, percebe-se que o controle social é a defesa de direito individual e coletivo, que recai sobre o poder, sobre o governo, para se saber até a que ponto as autoridades públicas são cumpridoras dos seus deveres para com as associações e a coletividade em geral. Insta ainda ressaltar, que o controle em questão se mostra através da cidadania ativa, o que propícia o fortalecimento da soberania popular.

Soares exprimiu um pensamento valioso sobre a participação da sociedade na gestão do Estado:

A evolução do pensamento filosófico ao longo da história das relações entre Estados e cidadãos demonstra que quanto maior a distância entre aqueles, mais fraca torna-se a organização estatal como centro de poder e conseqüentemente a manutenção de todos os valores legitimadores do próprio Estado [...].<sup>251</sup>

A partir dessa compreensão percebe-se que o controle social não é apenas relevante ao interesse da coletividade, mas também para a legitimação do próprio Estado, bem como a manutenção da sua existência. Tendo em vista que as diversas atividades exercidas pela Administração Pública imprimem a necessidade de criar meios de controle que dificultem a ineficiente aplicação de recursos públicos, e, conseqüentemente, a inadequação da prestação dos seus serviços.

---

<sup>249</sup> SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 100.

<sup>250</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Revista de Direito Administrativo*, p. 114-122, 1992.

<sup>251</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de participação: cidadania, direito, estado e município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 261.

Sendo assim, é primordial a participação da sociedade no planejamento governamental, uma vez que controle social deve ser enxergado como um aliado do Estado, que estará do mesmo lado da corda a ser puxado. Sua função será alertar o Estado sobre possíveis irregularidades, evitando que prejuízos recaíam sobre o cidadão.

É sabido que a sociedade é movida por diversas dificuldades, mesmo sendo tratadas como una. Em razão disso, sempre existirá conflitos de interesses a serem superados, assim, o controle social aparece como um agente aglutinador dessas necessidades, possibilitando a averiguação do problema e conseqüentemente uma solução comum as insatisfações existentes.

Como já abordado em tópico anterior, mas que é oportuno enfatizar aqui, o ponto de partida necessário para que o controle social possa ser exercido é a transparência administrativa, em toda a sua abrangência – já exaustivamente exposta no capítulo anterior.

O advento das novas tecnologias da informação e comunicação possui caráter determinante na consolidação do controle social. É através de seus mecanismos, de disponibilização de informações em tempo hábil e de acesso livre, que a sociedade pode tomar conhecimento da utilização dos recursos públicos e demais atos da gestão, tornando viável, portanto, o exercício de seu papel fiscalizador.

Desse modo, o controle social depende de alguns fatores que são imprescindíveis para a sua efetivação. O primeiro é a disponibilidade e o acesso dos cidadãos, a informações relacionadas à gestão e as políticas públicas; o segundo, diz respeito à participação da sociedade em canais de interlocução, por meio do qual podem ser ouvidos, possibilitando de certa forma, a sua intervenção nas políticas públicas; e o terceiro, por fim, constitui a atuação dos cidadãos de forma conjunta com o Estado, o que lhe permite dispor de instrumentos que auxiliam na apuração e punição de irregularidades praticadas no âmbito da gestão pública.

Quando o assunto é a efetivação do controle social, Carvalho Filho aponta:

A efetivação do controle social pode ocorrer basicamente de duas formas; de um lado, o controle natural, executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio das entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor. De outro, o controle institucional, exercido por entidades e órgãos do Poder Público instituído para defesa de interesses gerais da coletividade,

como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos órgãos de ouvidoria e outros gêneros.<sup>252</sup>

No mesmo sentido, a professora Irene Patrícia Nohara pontua que:

Além do efetivo controle feito pela opinião pública, que acaba exercendo pressão no governo, há órgãos que possuem atribuições específicas para receber reclamações, como as ouvidorias, e mecanismos de participação ou influência do povo na condução dos assuntos políticos, como, por exemplo: ação popular; as consultas públicas; as audiências públicas; o plebiscito; e o referendo.<sup>253</sup>

Em termos concretos, o controle social tornou-se possível, devido à instituição de diversos canais de participação democrática, conforme mencionados alhures, permitindo assim a interferência dos cidadãos na gestão pública. Ressalta-se dentre os meios de participação, os mecanismos fundamentais do controle social no Brasil que são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o Observatório Social, o Orçamento Participativo, a Audiência Pública e a Ouvidoria.

Importa ressaltar que os mecanismos de controle social estão previstos em legislações esparsas, a saber: a) Lei 9.784/1999 que prevê nos artigos 31 e 32 os mecanismos de consulta pública e audiência popular para discussão de processos que envolvam interesses coletivos; b) o Estatuto da Cidade que prevê a obrigatoriedade da gestão democrática nos planos do desenvolvimento urbano; c) o artigo 37, § 3º, da Constituição Federal/1988, que prevê a participação da comunidade nos serviços de saúde; d) o artigo 194, VII, da Constituição Federal/1988, onde é mencionado o caráter democrático e de cogestão, e e) o artigo 2º, X, da Lei 11.445/2007, que prevê o controle social dos serviços públicos de saneamento básico, sendo este considerado como “[...] conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de saneamento básico”<sup>254</sup>.

Verifica-se que, além de outras previsões legislativas expressas ou implícitas na nossa Carta Magna e em leis infraconstitucionais, não se pode dizer que o

---

<sup>252</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., 2015, p. 985.

<sup>253</sup> NOHARA, op.cit., 2016, p. 877.

<sup>254</sup> Art. 3º, IV, da Lei 11.445/2007 (NOHARA, op. cit. 2016a, p. 878).

legislador não autoriza, aliás, impõe a ação do Estado no sentido de promover o controle social.

Insta destacar que a ação de promoção do controle social deve ser conjugada com a fiscalização da operacionalização, viabilização de meios (recursos físicos e humanos) bem como com a efetividade<sup>255</sup> de seus instrumentos de controle social.

Cumpra nesse momento, antes de adentrar em cada um desses mecanismos de controle social, enfatizar que a interlocução comunitária, através desses canais de participação e controle social, é a forma de concretização do interesse público primário do Estado.

O interesse público deve ser entendido como o interesse da coletividade envolvida naquela situação fática. O brilhante administrativista prof. Celso Antônio, com muita propriedade, divide o interesse público em primário e secundário. O primeiro como sendo a finalidade precípua da Administração Pública – o interesse da sociedade, e o segundo como caracterizado como o interesse do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público. Enfatizando que o interesse primário deve ser sempre respeitado no exercício dos interesses secundários<sup>256</sup>.

O interesse público — finalidade do Direito Administrativo — permite compreender que esse ramo do Direito foi desenvolvido para assegurar os meios jurídicos necessários de modo que a Administração Pública concretize os objetivos fixados e, por via de consequência, satisfaça os interesses da coletividade.

Em função da indispensável defesa e proteção do interesse público pela Administração Pública é que existe um regime jurídico diferenciado – regime jurídico-administrativo, o qual é aplicado somente à Administração Pública. Tal regime impõe restrições, mas concede prerrogativas que possibilitam a garantia dos interesses coletivos, do bem-estar social.

Nesse sentido, merecem destaque os princípios essenciais do regime jurídico-administrativo, propulsores do Direito Administrativo – o princípio da Supremacia do

---

<sup>255</sup> Efetividade deve ser entendida diferentemente da eficácia, essa refere-se, apenas, à produção dos efeitos. A efetividade é a garantia do cumprimento da lei em todos os seus termos, formal e material. Com muita propriedade, FERRAZ (1998, p. 29) pontua que é a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela traduz a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. A efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são inerentes. Não se trata apenas da vigência da regra, mas também, e, sobretudo, da “capacidade de o relato de uma norma dar-lhe condições de atuação”

<sup>256</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., 2011.



interesse público sobre o privado e o princípio da Indisponibilidade do interesse público pela Administração Pública. O primeiro, privilégio concedido, assegura, e porque não dizer impõe que, em caso de conflito entre uma direito e/ou liberdade individual e o interesse da coletividade, este se sobreponha àquele.

Héctor Jorge Escola, levando em consideração a amplitude das funções administrativas, propõe que o Direito Administrativo seja estruturado para possibilitar e assegurar que a Administração Pública — e toda sua estrutura organizacional composta por órgãos e entidades — desenvolva atos, procedimentos, tendentes a alcançar os seus fins, que não são os determinados pela própria Administração, tampouco pelo Direito Administrativo, mas pelos fins externos, devidamente adequados aos fins gerais do Estado<sup>257</sup>.

É a vinculação com os interesses dos indivíduos inseridos numa comunidade que justifica a atuação estatal garantidora e protetora dos direitos e garantias fundamentais, evitando, por via de consequência, possíveis práticas injustificadas e indesejadas por parte das autoridades públicas envolvidas e responsáveis pela administração da *res pública*.

Afinal, o interesse público será o somatório dos interesses particulares, de cada indivíduo, enquanto parte do todo social, ou seja, inserido na comunidade<sup>258</sup>.

O intervencionismo estatal é justificado à medida que assegura o bem-estar geral, que, nesse sentido, permite que os indivíduos desfrutem da liberdade e dos direitos constitucionalmente reconhecidos.

Embora não seja tão difícil o entendimento acerca da definição do interesse público, como sendo o interesse da coletividade, a grande dificuldade está na concretização do interesse público pelos agentes públicos nas inúmeras situações concretas.

Assim, observa-se que o agente pratica o ato e/ou decide, motivando-o no interesse público, mas oculta prioridades escusas de promoção pessoal, como obras faraônicas que enaltecem a pessoa do administrador e viabilizam, muitas vezes, a perpetuidade naquele cargo público. Tais obras podem até traduzir interesse da coletividade, mas, em segundo plano, visto que existem para os indivíduos outras questões mais urgentes, como, por exemplo, saneamento básico.

---

<sup>257</sup> ESCOLA, Héctor Jorge. *El interes público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989, p. 20.

<sup>258</sup> BANDEIRA DE MELLO, op. cit., 2011.

Assim, é imperioso afirmar que a concretização do interesse público primário prescinde, também, da interlocução comunitária da sociedade com o Poder Público, a qual depende da abertura de canais de diálogo – mecanismos fundamentais de controle social, precedidos da transparência administrativa, onde deverão ser conhecidos os verdadeiros anseios sociais – interesse coletivo.

As principais ferramentas de controle social são conselhos de políticas, observatório social, controle social orçamentário, audiência pública e ouvidoria. Cada uma tem a sua importância, mas deve-se investigar a forma de utilização, de maneira detalhada e individualizada, tendo em vista que a ferramenta pode ser boa, mas se mal utilizada ou subutilizada não atingirá a finalidade para a qual foi criada.

Dito isso, passa-se, agora, à análise de cada um dos instrumentos de controle social.

### **3.1.1 Conselhos Gestores de Políticas Públicas**

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas<sup>259</sup> foram instaurados no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, como um canal de natureza deliberativa e consultiva, para promoção de mudanças na gestão pública, por meio de um processo de descentralização administrativa e aumento da participação popular.

No Brasil, atualmente, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa. Presentes na maioria dos municípios brasileiros, articulados desde o âmbito federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. Sua inovação histórica consiste na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos.

---

<sup>259</sup> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39).

Esses conselhos estão presentes nas três esferas do governo, sendo instituídos através de leis. Seus regimentos e/ou regulamentos, ficam a cargo de seus conselheiros, que os definem. Como competência, possui a prerrogativa de intervir desde a Constituição até efetivação dos direitos e interesses de caráter coletivo, quando houver relação com sua área específica de atuação.

Esses conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”<sup>260</sup>.

Os Conselhos são espaços públicos permanentes, constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja função é sugerir as diretrizes das políticas públicas, podendo ainda controlar, fiscalizar e até mesmo decidir sobre a execução destas.

Tais instrumentos de controle social constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle.

Consiste em um mecanismo de participação da sociedade no Estado, ao propiciar o acesso da população e dos movimentos sociais às instâncias decisórias<sup>261</sup>.

Tais Conselhos podem ser entendidos como uma das maneiras de participação popular com o objetivo de propiciar mudanças na gestão pública, bem como na elaboração de políticas, tendo em vista sua democratização e transparência, devendo, portanto, ser visto como canal de relação entre Estado e sociedade, espaço de administração de conflitos.

Por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas a sociedade civil pode intervir, e porque não dizer deve, nos debates a respeito do planejamento e na gestão de diversas políticas públicas responsáveis pela efetivação de direitos fundamentais como, educação, saúde, cultura, assistência social, habitação, dentre outros.

---

<sup>260</sup> GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio político*. São Paulo: Cortez, 2001. v. 1, p. 7.

<sup>261</sup> GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2016, p. 4.

Desse modo, a importância dada aos conselhos está vinculada à função de fortalecimento da participação democrática da sociedade, ao efetivar o direito à cidadania, através da participação dos cidadãos tanto na formulação, quanto na concretização das políticas públicas.

Para que isso ocorra, "precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opiniões, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela"<sup>262</sup>.

Os Conselhos devem funcionar como órgãos de gestão pública, que, apesar de vinculados à estrutura do Poder Executivo, a ele não se subordinam por serem autônomos em suas decisões, cabendo somente ao Poder Executivo a garantia permanente dos Conselhos. Assim, embora constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público, os Conselhos não pertencem a nenhum desses segmentos, acarretando em uma corresponsabilidade de ambos em suas deliberações.

Seus formatos variam conforme estejam vinculados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento), ou à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura). Há também conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher, etc.).<sup>263</sup>

Por não terem personalidade jurídica, tais órgãos colegiados ficam vinculados à estrutura orgânica da própria Administração Pública e, por esta razão, a ela subordinados hierarquicamente, inclusive, por não disporem de autonomia financeira e administrativa<sup>264</sup>.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, "a", da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para a criação e extinção de órgão da administração pública,

---

<sup>262</sup> OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle social e assistência social: o desafio impossível. *Katálysis*, Florianópolis, n. 4, abr. 1999, p. 47.

<sup>263</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000, p. 102.

<sup>264</sup> PEREZ, Marcos Augusto. Institutos de participação popular na administração pública. 1999. Dissertação—Dissertação (Mestrado em Direito), São Paulo: FD/USP 1999, p. 121-122.

ao julgar uma ação direta de inconstitucionalidade em relação a instituição dos conselhos gestores nas unidades de saúde, bem como citando a Lei 12.516, de 02 de janeiro de 2007, afirma que tais conselhos devem contar com a participação majoritária do Poder Público<sup>265</sup>.

Isso depõe desfavoravelmente em relação à promoção da participação popular, razão principal da criação desse instrumento de controle social.

Os Conselhos são órgãos pluripessoais, que se diferenciam pela sua natureza e atribuições, podendo desempenhar funções deliberativas ou de aconselhamento. As de aconselhamento reúnem-se pessoas reconhecidas por ter conhecimento em determinada área política e que desempenham função de assessores na tomada de decisões dos governantes. Os conselhos deliberativos são responsáveis pelas decisões que envolvem a articulação de estratégias, financiamento, beneficiário, bem como do exercício do controle sobre a ação do Estado. Constituem-se instrumentos de expressão, representação e participação social de natureza interinstitucional, exercendo o papel de mediadores na relação da população e o Estado<sup>266</sup>.

Tais conselhos, teoricamente, representam uma oportunidade de discussão sobre temas importantes que merecem total atenção.

Para Luchmann e Almeida:

Os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união) com a finalidade de contribuir para o controle social.<sup>267</sup>

Esse mecanismo revela profunda interferência no Poder Público, tanto na sua estrutura, quanto em seu funcionamento, dando-lhe feições de controle público estatal, relegando em segundo plano a função primordial de proporcionar a sociedade civil mecanismos de exercício do controle sobre a Administração Pública.

---

<sup>265</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000/SP. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Estado de São Paulo N. 12.516/2007. Instituição dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Estado. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. Separação dos Poderes. Princípio da Simetria. Ação Direta Julgada Procedente. Relator: Ministro Edson Fachin. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 118/05/2017. Publicação no **Diário [de] Justiça eletrônico**, nº 116, em 02-06-2017, p.01 e p. 3-4., Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12989324>>

<sup>266</sup> CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 111-126, 2011.

<sup>267</sup> LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Katálisis* [online], v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010. ISSN 1414-4980.

O número de conselhos nacionais aumentou consideravelmente desde o início da década de 1990. Enquanto, entre 1930 e 1989, foram criados apenas cinco conselhos nacionais, entre 1990 e 2009, somaram-se a eles mais 26 conselhos, tendo em vista a difusão da ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-CF/1988<sup>268</sup>.

No entanto, a disseminação dos conselhos pelos municípios brasileiros não significa o sucesso na qualidade deste instrumento de participação. A literatura sobre o tema revela uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas.

A institucionalização dos conselhos e sua disseminação pelos municípios brasileiros os tornaram importantes instrumentos à disposição da sociedade para o exercício do controle social sobre as políticas públicas. No entanto, a literatura sugere que tais instrumentos possuem mais potencial do que eficácia, nas atuais condições. Problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas são encontrados no dia a dia dos conselhos<sup>269</sup>.

Porém, como experiências que acompanham e particularizam o processo de busca da concretização da democracia no Brasil, os Conselhos refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes.

Nesse sentido, importa destacar importante contribuição a esse assunto representado pela publicação do livro *Democracia e participação: os Conselhos gestores do Paraná*, organizado por Mário Fuks, Renato Perissinotto e Nelson Rosário de Souza, em 2004. Trata-se de um estudo descritivo sobre diversos Conselhos do Paraná, que têm como foco principal o detalhamento dos processos decisórios no interior dos Conselhos.

Embora seja uma experiência de um Estado apenas da Federação, merecem atenção algumas observações:

- 1) No tocante ao perfil dos conselheiros. Nesse quesito, os resultados da pesquisa reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e

---

<sup>268</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA) Conselhos Nacionais: *Perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de Pesquisa.. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ministro Wellington Moreira Franco. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2013, p.11.

<sup>269</sup> GOMES, op. cit. ,2003, p.45.

engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. Ainda sobre o perfil geral, um dado chama a atenção: em todos os conselhos analisados, um grande número de conselheiros, inclusive dentre os que representam a sociedade civil, trabalham no serviço público. A partir dos dados da pesquisa, poderíamos imaginar um perfil típico do conselheiro, tal como descreve Tonella: "eles são brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários"<sup>270</sup>

2) Sobre o Conselho Municipal de Saúde, destaca a tendência das organizações a canalizar suas demandas para atores estratégicos que fazem parte de sua rede de apoio político ou para os espaços institucionais mais permeáveis às suas demandas: "Cada segmento ocupa, preferencialmente, certos nichos de ação política, possivelmente aqueles espaços mais adequados aos recursos organizacionais de que dispõe e mais permeáveis à sua atuação. Assim, os representantes dos hospitais de Curitiba [...] encontram uma certa facilidade em estabelecer contato e encaminhar as suas demandas ao governo municipal e aos vereadores, enquanto os representantes dos trabalhadores na área de saúde, tendo em vista as experiências com os litígios trabalhistas, adquiriram uma maior capacidade de se fazerem presentes na arena judiciária" (idem, p. 23).

3) "O segmento que mais tem apresentado assuntos para serem debatidos e aprovados pelo conselho [Estadual de Assistência Social do Paraná] é o governamental, em particular o órgão gestor" (idem, p. 133).

4) Existiu pouco debate no Comtiba [Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Curitiba] durante as gestões analisadas e, quando ele ocorreu, ficou circunscrito, principalmente, à ala governamental [...]. O fato de que em pouquíssimas vezes aconteceu diálogo entre dois atores no interior da arena aponta a possibilidade de uma reduzida incidência de conflito nesse espaço [...]. Quando indagamos as atas sobre a ocorrência de contestação no interior do Conselho, fica mais patente a harmonia entre os atores, os segmentos e entidades que o compõe.<sup>271</sup>

Pela pesquisa, vê-se que, desde o perfil dos conselheiros, passando pela tendência das organizações de canalizar suas demandas para atores estratégicos que fazem parte de sua rede de apoio político até chegar a constatação de falta de debate entre os envolvidos na problemática, ocorrem muitos equívocos que inviabilizam a efetividade o instrumento de controle em tela.

<sup>270</sup> FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004, p. 190.

<sup>271</sup> FUKS; PERISSINOTTO; SOUZA, op. cit., 2004, p.98. (orgs.).

Os temas relacionados às políticas públicas são decididos pelos conselhos, sem debate ou negociação, o que parece sugerir uma forte despolíticação dessas instâncias e tem consequências sérias que afetam a concretização do interesse público.

Sobre este estudo, as experiências participativas assumem características profundamente contraditórias, justamente porque realizam o novo, inovando os processos e os conteúdos das políticas, ao mesmo tempo em que mantêm limites rígidos ao avanço do diálogo entre o cidadão e as instituições no que respeita à democratização da decisão. Se por um lado elas avançam no aspecto gerencial, estabelecendo a importância do planejamento e monitoramento das ações, submetendo a ação estatal ao controle social, em contrapartida, por outro lado elas apresentam um reduzido poder de inovação no que respeita ao centro de formulação das políticas e seus tradicionais percursos e atores. Se inovam nas estratégias gerenciais, também podem acabar levando à reprodução dos canais antigos de definição das políticas, conforme se constata nesta avaliação sobre a qualidade da deliberação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba: "A única resolução que foi apresentada ao Conselho durante a gestão investigada foi de autoria do segmento gestor. Ou seja, é exatamente aquele segmento que já dispõe de meios próprios para promover normas legais que tem a iniciativa de apresentar o único tipo de deliberação do CMSC que assume a forma de norma estatal" (idem, p. 36).

No mesmo sentido, as dificuldades apresentadas pela realidade dos conselhos no Brasil levantam dúvidas sobre a viabilidade desse espaço de participação da sociedade atingir os objetivos a que se propõe, essencialmente de constituir espaço de controle social democrático. Dificuldades levantadas remetem aos mesmos problemas relativos à teoria democrática e aos sistemas representativos: questões quanto à legitimidade da representação, à falta de transparência ou à baixa qualificação dos conselheiros não são diferentes dos problemas de informação e de capacidade cognitiva, apontados como causas da insuficiência democrática do sistema representativo tradicional e fatores essenciais a um controle efetivo sobre as políticas públicas. Não são, também, elementos ausentes nas causas que concorrem para a deficiência do método democrático em alcançar os valores de igualdade e



soberania popular<sup>272</sup>. Dessa forma, detecta-se, de logo, uma fragilidade em tal instrumento de controle social, que será comentada no tópico próprio.

Todavia, parece correto afirmar que a tendência a uma participação branda e não crítica não está restrita aos Conselhos, mas estende-se a um grande número de experiências consideradas inovadoras, não apenas no Brasil, mas também em outros países latino-americanos.

Como sugerem os autores do livro, é preciso ir mais a fundo na compreensão dessas tendências como forma de qualificar não apenas os processos participativos em curso, mas o impacto que representam no que se refere à qualidade da democracia, tema já discutido em capítulo anterior.

A qualidade e, conseqüente, efetividade da participação, quanto à democratização dos processos de gestão, depende de alguns pressupostos, cuja identificação e discussão ainda estão latentes, refletindo numa democracia contemporânea inacabada.

Ademais, é importante salientar, que o referido mecanismo necessita da efetiva participação popular, bem como depende da publicidade dos atos administrativos, pois o acesso dessas informações é primordial para o efetivo controle social, tornando possível adoção de medidas que aniquilem os atos que violem os interesses da coletividade. Ressalta-se que, o grande problema desse controle está diretamente ligado ao reduzido nível de consciência política de grande parte da população, que não participa, nem mesmo mantém vínculo com os conselhos.

O potencial de controle social a partir dos conselhos é tímido, se falar da prerrogativa de vigorosas sanções políticas sobre os responsáveis, mas pode ser bastante promissor se tratar do controle sobre as dimensões técnica e administrativa da política pública em si e também do processo de socialização paulatina dos participantes do colegiado, agentes públicos e conselheiros da sociedade civil, em valores e princípios democráticos e republicanos<sup>273</sup>.

Nesse sentido entende-se que os conselhos gestores de políticas públicas têm vulnerabilidades e ambigüidades, mas também potencialidades quanto ao fortalecimento da democracia participativa.

Na prática, na hora de deliberar, os posicionamentos dos conselheiros são influenciados pelo seu engajamento ou afinidades com distintas concepções de

---

<sup>272</sup> GOMES, op. cit., 2003, p.46.

<sup>273</sup> GOMES, op. cit., 2003, p.66-67.

sociedade, partidos políticos de variadas tendências, assim como por questões humanitárias e/ou até mesmo de inspiração religiosa.

Todos os segmentos de conselheiros expressam, de modo recorrente, à ausência de um conhecimento sobre orçamento público que lhes dê respaldo para deliberar com segurança. Por isso, demandam uma aprendizagem nesse difícil e complexo campo, considerando que em volta dele se concentram as deliberações mais difíceis e mais importantes ao exercício do controle social.

Quanto às assimetrias entre saber formal e senso comum, geralmente consideradas como a dificuldade dos conselheiros da sociedade civil e dos usuários, elas podem ser vistas como pontos cruciais que levam a perceber-se que as posições de muitos representantes do segmento governamental não derivam apenas do seu saber (muitos deles sabem menos que os da sociedade civil sobre a política de assistência social) e que seu suposto poder é, de fato, do gestor a quem ele deve fidelidade política em troca da permanência no cargo que ocupa.

Tal instrumento de controle social, desde a sua alocação – órgão público, até o desenvolvimento de suas ações sinaliza-o como, apenas, potencial mecanismo de controle, visto que seus vícios se sobrepõem às suas virtudes.

### **3.1.2 Observatório Social**

Assim como os conselhos gestores, o Observatório Social constitui um importante mecanismo de controle social, possibilitando a participação dos cidadãos na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas locais. Todavia, difere dos Conselhos por se tratar de uma instituição completamente independente (ONG<sup>274</sup>) do poder público, o que lhe dá uma maior credibilidade e efetividade.

Importa logo registrar que a pesquisa revelou uma grande força latente nos observatórios sociais, fazendo com que a investigação fosse mais detalhada, inclusive com levantamento de dados oriundos de sites oficiais. A referência à força latente se faz em virtude de sentir a necessidade de uma maior divulgação desse mecanismo de controle social.

---

<sup>274</sup> Organização não governamental. O termo ONG significa Organização Não Governamental, mas não corresponde a uma natureza jurídica. ONG é popularmente entendido como entidade do Terceiro Setor que trabalha com ações de interesse público não vinculada ao governo. Embora o termo não esteja definido pela legislação brasileira, ele é utilizado para identificar entidades privadas sem fins lucrativos que existem sob as formas jurídicas de associação ou fundação.

Na própria definição do Observatório Social do Brasil - OSB, há uma conceituação clara do que vem a ser um observatório social, como sendo um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública<sup>275</sup>.

Interessante que não se esquece da entidade de, ao definir observatório social, incluir os cidadãos, individualmente considerados, nesse contexto, como principais personagens das suas iniciativas, ao destacar que cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em ações em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos<sup>276</sup>.

Um dos objetivos do Observatório Social é a possibilidade de desenvolver um trabalho conjunto entre os diversos setores da sociedade civil, quais sejam: professores, acadêmicos, empresários, profissionais autônomos, dentre outros. Com o objetivo comum de salvaguardar o patrimônio, assim como promover a fiscalização do gasto no setor público e a correspondente aplicação dos recursos de uma maneira transparente.

Trata-se de um sistema organizado de maneira a contribuir para a transparência da gestão pública. Tendo como ferramenta primordial a prevenção do desvio dos recursos públicos, utilizando-se de metodologias práticas e informações contábeis para uma eficácia no controle social.

O Observatório é um órgão composto somente por representantes da sociedade civil, o que o distingue dos demais mecanismos do controle social, de modo, que há uma compreensão maior a propósito das reais necessidades da população, suas pretensões e suas perspectivas.

O observatório está presente somente na esfera municipal. É um espaço que necessita ser democrático e apartidário, e deve congrega um quantitativo plausível de entidades representativas da sociedade civil, com o intuito de colaborar com a progressão da gestão pública, permitindo deste modo, o exercício da cidadania.

---

<sup>275</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL . Disponível em <osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> Acesso em 05 nov. 2015.

<sup>276</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, op. cit..

Por ser um órgão independente, exerce seu papel fiscalizador junto ao poder público, ao acompanhar a gestão dos recursos públicos, com a intenção de obter uma melhor aplicabilidade, de modo a atender as carências da sociedade civil.

O site do Observatório Social do Brasil ainda assevera que:

Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, o Observatório Social prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos.<sup>277</sup>

É atribuição do observatório social a análise de editais de licitação, dispensa e inexigibilidade de licitação, com o fito de averiguar a presença de irregularidades, e se positivo, realizam a notificação das autoridades, para possíveis providências. Ainda, acompanham e conferem a prestação dos serviços ou a entrega do material adquirido averiguando se estes se adequam ou não ao contrato e ao edital.

Assim sendo, o observatório ao atuar verificando a execução do objeto licitado pelo poder público, colabora para uma licitação transparente, além de vincular seu processamento e julgamento aos moldes dos princípios básicos instituídos, como da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, vinculação ao instrumento, convocatório e probidade administrativa.

A Lei de Acesso à Informação foi um mecanismo relevante para a atuação social e das organizações civis que visam a estimular uma conduta proba e transparente na gestão pública.

Para os professores Zuccolotto e Teixeira<sup>278</sup>, essa legislação cumpre em instituir como um dos fundamentos para a construção do processo de transparência e ampliação do controle social sobre a coisa pública, além de tornar o Brasil um dos 89 países submetidos a normas de acesso à informação pública.

Dentre os seus dispositivos legais cumpre-se destacar o artigo 3º da LAI que traz em seu corpo os seguintes incisos, os quais destinam assegurar o direito fundamental de acesso à informação.

---

<sup>277</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, op. cit..

<sup>278</sup> ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças USP*, São Paulo, v. 25, n. 66, set./out./nov./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/98013>>. Acesso: 28 jul. 2017.

- I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública.<sup>279</sup>

Em acordo com esse regramento jurídico é que os observatórios sociais se manifestam usando a legislação como fundamento basilar, com vistas a identificar eventuais lacunas ou a inércia do poder público em cumprir com os requisitos estabelecidos por essas normas.

Com o propósito de enriquecer o presente relato, abre-se, assim, um parêntese para uma breve abordagem acerca do conceito de observatório social, no contexto a partir do qual vem sendo o mesmo empregado não apenas aqui no Brasil, mas também em território e idioma alienígenas.

Curiosamente, ao se pesquisar em importantes dicionários da língua portuguesa o significado da palavra observatório depara-se com definições que a vinculam, predominantemente, ao lugar físico ou instituição onde se realizam observações astronômicas e meteorológicas, sugerindo que a Física houvera se apropriado primeiramente da expressão.<sup>280</sup>

Entretanto, uma busca avançada na *web* conduz o pesquisador a uma gama de endereços eletrônicos que, superando em números os resultados que correlacionam a palavra observatório ao universo da Física, vinculam a expressão a instituições públicas e privadas que desenvolvem ações, especialmente, de acompanhamento, fiscalização, controle, suporte, desenvolvimento e difusão de práticas voltadas para o alcance de interesses coletivos ou de categorias sociais específicas, a exemplo das práticas organizacionais de que se ocupa o presente trabalho de pesquisa. É o caso do Observatório Social de Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)<sup>281</sup>, do

<sup>279</sup> BRASIL. Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011, op. cit..

<sup>280</sup> OBSERVATÓRIO (verbetes). In MICHAELIS, *Dicionário de Português Online*. Disponível em [www.meusdicionarios.com.br](http://www.meusdicionarios.com.br) Acesso em 05 nov.2015; HOUAISS, Instituto Antônio. Mini Houaiss – Dicionário da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

<sup>281</sup> Conf. < [http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/o-que-e->](http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/o-que-e-) Acesso em 05 nov. 2015.

Observatório da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa<sup>282</sup>, do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero<sup>283</sup>, do Instituto Observatório Social<sup>284</sup> e do Observatório de Segurança Pública da UNESP<sup>285</sup>, dentre outros.

O Observatório de Educação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), por exemplo, consiste em um programa de fomento desenvolvido pelo INEP em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que visa ao desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de educação, contribuindo para a criação, o fortalecimento e a ampliação de programas de Pós-Graduação *strictu sensu* predominantemente na área da educação, com base nos dados estatísticos educacionais produzidos pelo INEP<sup>286</sup>.

Já o Observatório da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa se constitui em um portal desenvolvido e mantido através de parceria entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Indústrias (SEBRAE) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), que possibilita o monitoramento, a avaliação e o subsídio à implementação da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na União, nos Estados e nos Municípios brasileiros. Objetiva, ainda, o monitoramento de outras políticas públicas relacionadas às micro e pequenas empresas, dentre outros assuntos de interesse desse setor da economia nacional<sup>287</sup>

Por sua vez, o Observatório Brasil de Igualdade de Gênero, uma iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR em parceria com instituições públicas outras e privadas, foi desenvolvido para disseminar informações acerca das desigualdades de gênero e direitos das mulheres, com vistas a subsidiar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de gênero; a fortalecer e estimular a participação social; e, a dar visibilidade às políticas públicas e ações que o Estado brasileiro realiza e participa nacional e internacionalmente<sup>288</sup>.

---

<sup>282</sup>

Conf. <<http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumPageld=FF808181270AF73D01270B564E140FC3>> Acesso em 05 nov. 2015.

<sup>283</sup> Conf. < <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/quem-somos>> Acesso em 05 nov. 2015.

<sup>284</sup> Conf. < <http://www.observatoriosocial.org.br/>> Acesso em 05.11.2015.

<sup>285</sup> Conf. < <http://observatoriodeseguranca.org/quemsomos>> Acesso em 05 nov. 2015.

<sup>286</sup> Disponível em < <http://portal.inep.gov.br/web/observatorio-da-educacao/o-que-e> > Acesso em 07 nov. 2015.

<sup>287</sup> Disponível em:<<http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp?lumPageld=FF808181270AF73D01270B564E140FC3>> Acesso em 07 nov. 2015.

<sup>288</sup> Disponível em < [www.observatoriodegenero.gov.br/menu/quem-somos/missao-e-objetivos-1](http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/quem-somos/missao-e-objetivos-1) > Acesso em 07 . nov. 2015.

O Instituto Observatório Social, nascido de uma iniciativa do movimento sindical, define-se como uma organização sem fins lucrativos que tem como objetivo a geração de conhecimento, para o mundo sindical e o mundo do trabalho<sup>289</sup>, propondo-se a atuar a partir de frentes de monitoramento de multinacionais, indicadores de trabalho descente, formação e apoio de redes sociais, apoio ao movimento sindical, formação e capacitação de líderes sindicais, erradicação do trabalho escravo, comunicação e projetos editoriais e jornalismo investigativo<sup>290</sup>.

Finalmente, o portal Observatório de Segurança Pública da UNESP (OSP), que foi desenvolvido no ambiente institucional de Pesquisa da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e é mantido com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), da Fundação para o Desenvolvimento da UNESP, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Comissão Permanente de Pesquisa da UNESP -, trata-se de um portal eletrônico que busca facilitar o acesso a informações sobre Segurança Pública no Estado de São Paulo, com ênfase em boas práticas<sup>291</sup>. Dentre as iniciativas estratégicas, o OSP documenta, acompanha e avalia as políticas de segurança pública, destacando as principais iniciativas; bem como informações sobre criminalidade, polícia e justiça criminal, disponibilizando-as à sociedade<sup>292</sup>.

E, para fins predominantemente comerciais, há, até mesmo, o Observatório Cristão, um *blog* dedicado ao público evangélico-cristão, que se destina à consultoria e à difusão de diversos temas de interesse, dentro desse universo de pessoas no Brasil, em especial, do mercado gospel.

No além-fronteiras, também é possível encontrar instituições que desenvolvem projetos sob um formato que vem se denominando observatório social, a exemplo do Observatório Social do Alentejo (OSA), instituído através de projeto da Fundação Eugênio de Almeida, com sede em Portugal. Essa Fundação desenvolve, desde o ano de 2004, ações voltadas à qualificação do terceiro setor, promovendo estudos com enfoque especial na região do Alentejo; ações de reflexão, formação e qualificação,

---

<sup>289</sup> Disponível em < [www.observatoriosocial.org.br/?q=institucional/quemsomos](http://www.observatoriosocial.org.br/?q=institucional/quemsomos). > Acesso em 07 nov. 2015.

<sup>290</sup> Disponível em < [www.observatoriosocial.org.br/?q=frentes](http://www.observatoriosocial.org.br/?q=frentes). > Acesso em 07 nov. 2015.

<sup>291</sup> Disponível em < [www.observatoriodeseguranca.org/quemsomos](http://www.observatoriodeseguranca.org/quemsomos). > Acesso em 08 nov. 2015.

<sup>292</sup> *ibidem*.

dirigidas a organizações e agentes do terceiro setor, e à comunidade em geral; bem como a promoção do conhecimento e do trabalho em rede<sup>293</sup>.

Também na Europa, é possível encontrar o *European Social Observatory* (OSE), com sede em Bruxelas, na Bélgica, um centro de pesquisa, estudos e outras atividades no campo das políticas sociais e de emprego na Europa, que reúne pesquisadores, acadêmicos e especialistas em temas relacionados a essas políticas, com ênfase na União Europeia. O OSE analisa o impacto das políticas europeias na esfera social nacional e em nível europeu, formulando propostas, conduzindo pesquisas e produzindo ferramentas de aprendizagem e apoio para reflexão na dimensão social da União Europeia<sup>294</sup>.

E, mais precisamente na cidade de Barcelona, capital da comunidade autônoma da Catalunha, na Espanha, encontra-se uma rede também formada por acadêmicos e investigadores de diversas universidades e centros de pesquisa da Espanha, especializados no estudo das diversas áreas do Estado de Bem-Estar Social, a saber: seguridade social, mercado de trabalho, educação, saúde, políticas públicas de apoio à família, exclusão social, desigualdades fiscais e de renda. Trata-se do Observatório Social de España<sup>295</sup>, que tem como principal finalidade a documentação e análise das intervenções públicas que, em matéria de bem-estar social e qualidade de vida, são desenvolvidas nos níveis do governo nacional, autônomo e local. Dentre os objetivos do Observatório Social de España, estão a geração de informação e o debate público em torno das políticas sociais, da qualidade de vida e do bem-estar social da população, bem como a proposição de intervenções visando a melhoria da qualidade de vida e da cidadania<sup>296</sup>.

O Observatório de los Derechos de la Niñez y la Adolescência<sup>297</sup>, no Equador e a Associação Civil Observatório Social<sup>298</sup>, na Argentina, são outros exemplos que se podem citar de entidades da sociedade civil que promovem iniciativas comuns a instituições que se autodenominam observatórios sociais.

---

<sup>293</sup> Disponível em < [www.fundacaoeugeniodealmeida.pt/qts/observatorio-social-do-alentejo/290.htm](http://www.fundacaoeugeniodealmeida.pt/qts/observatorio-social-do-alentejo/290.htm). > Acesso em 08 nov. 2015.

<sup>294</sup> Disponível em < [www.ose.be](http://www.ose.be)> Tradução nossa. Acesso em 10 nov. 2015.

<sup>295</sup> Disponível em < [www.ose.be/EN/team.htm](http://www.ose.be/EN/team.htm).> Acesso em 10 nov. 2015.

<sup>296</sup> Disponível em < [www.observatoriosocial.org/ose/pObservatorio.html](http://www.observatoriosocial.org/ose/pObservatorio.html). > Acesso em 08 nov.2015.

<sup>297</sup> Disponível em < [www.odna.org.ec](http://www.odna.org.ec). > Acesso em 08.11.2015.

<sup>298</sup> Disponível em < [www.observatoriosocial.com.ar/es/observatorio/quienes-somos](http://www.observatoriosocial.com.ar/es/observatorio/quienes-somos).> Acesso em 08 nov. 2015



No sítio eletrônico da Federação das Indústrias do Estado do Paraná – que também desenvolve projetos por meio de observatórios - encontra-se um conceito para a expressão que muito bem sintetiza as práticas institucionais objeto do presente trabalho de pesquisa. Para essa organização, um observatório deve ser entendido como um dispositivo de observação criado por organismos, para acompanhar a evolução de um fenômeno, de um domínio ou de um tema estratégico, no tempo e no espaço. Na criação de um observatório deve haver uma problemática que possa ser traduzida sob a forma de objetivos, que permitam definir indicadores, cujo cálculo necessita a integração de dados e permita a realização de sínteses<sup>299</sup>.

Verifica-se, assim, que, no contexto de ações e iniciativas que surgem e se desenvolvem em um ambiente apto para estudo pelo campo das ciências humanas - como é o caso das práticas desenvolvidas pelas entidades públicas e privadas aqui referenciadas e congêneres -, algumas se realizam como um fim em si mesmo, outras, por sua vez, como uma ferramenta para o alcance de finalidades estatuídas.

A pesquisa não encontrou fonte mais específica sobre o tema, além das aqui expostas de forma sintéticas, o que permite que se escolha, com base nas fontes levantadas, aquele conceito que mais se aproxima do tema da pesquisa, no caso, as práticas de observação, acompanhamento, fiscalização, controle e participação da sociedade – através de seus diversos segmentos -, na gestão de recursos públicos, nas políticas públicas e na promoção da cidadania e suas correspondentes ações estratégicas. Sendo assim, as entidades da sociedade civil que se organizam sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e que elegem, dentre os seus principais objetivos práticas e iniciativas estratégicas afins às aqui destacadas podem ser definidas como observatórios sociais, como, inclusive, as mesmas se autoconceituam.

Entretanto, a pesquisa revelou – e adiante compreender-se-á o porquê - que as frentes, estratégias e ferramentas de atuação escolhidas pelo Observatório Social do Brasil para levar adiante as suas finalidades e objetivos permitem aos seus associados/franqueados e voluntários uma postura singularmente pró-ativa em face das condutas das Administrações Públicas locais, principal foco da atenção dos observatórios sociais que integram a Rede OSB.

---

<sup>299</sup> Disponível em < <http://www.fiepr.org.br/observatorios/FreeComponent2272content11361.shtml>.> Acesso em 06 nov. 2015.

O propósito de se trazer para o âmbito da presente discussão o conceito do que - e do porquê - vem sendo denominado observatório é o de ressaltar a expansão e o destaque que a atuação de práticas organizacionais de cunho social, que tomam de empréstimo à Física o vocábulo para se autodefinirem, vêm obtendo na comunidade global.

Ao público o Observatório Social do Brasil se apresenta como uma organização não governamental que tem como princípio a justiça social, fundada na responsabilidade fiscal de agentes públicos e privados; por missão, o despertar do espírito de cidadania fiscal na sociedade, tornando-a pró-ativa e vigilante nos interesses da comunidade; e, por visão, a contribuição para a conscientização das comunidades quanto aos direitos e deveres de contribuintes e de cidadãos que as integram<sup>300</sup>. Urge dar destaque que os objetivos e diretrizes institucionais eleitos no estatuto da organização irão refletir essas ideias.

Após percorrer esse longo caminho de pesquisa, dando destaque à base dos observatórios em geral, apresentando as experiências nacionais e internacionais que deram certo, importa, a partir de agora, dar foco ao Observatório Social do Brasil – instrumento diferenciado para o efetivo exercício do controle social da Administração Pública.

Trata-se o Observatório Social do Brasil (OSB) de uma pessoa jurídica de direito privado, constituída como associação, a qual coordena uma rede de Observatórios Sociais (OSs) presentes em mais de 120 cidades de 16 Estados da Federação Brasileira, mediante a disseminação de uma metodologia padronizada para a consecução dos fins da organização, que compreende tanto o modelo jurídico de constituição dos observatórios sociais locais, quanto os procedimentos de fiscalização e controle social dos recursos públicos e ferramentas para educação fiscal.

O Observatório Social do Brasil, que se constitui hoje como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), iniciou oficialmente suas atividades como uma entidade de direito privado de fins não econômicos no município de Maringá, Estado do Paraná, no ano de 2008, sob a denominação primeira de Instituto da Cidadania Fiscal (ICF). Nos moldes desenhados pelo estatuto de Fundação da entidade já objetivavam os seus fundadores a constituição de uma rede nacional de

---

<sup>300</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, op. cit..

ação de um movimento pela cidadania fiscal<sup>301</sup>. Essa rede seria composta por unidades independentes de trabalho, organizadas sob a denominação de Observatório Social (OS), com autonomia administrativa e financeira, regimento interno e normas operacionais próprias e atuação nos municípios onde estivessem sediadas, a qual obedeceria a padrões previamente estabelecidos em manual de práticas do ICF<sup>302</sup>.

Dentre os objetivos do então ICF, merecem destaque neste relato: a) a atuação como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético dos funcionários e dirigentes, aos resultados e à qualidade dos serviços prestados; b) a congregação local de representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as áreas, sem vinculação político-partidária, que se dispunham a contribuir para o processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo ao próprio grupo profissional e à sociedade em geral; c) o exercício do direito de influenciar o processo pelo qual se discute, delibera e implementa qualquer política que de alguma forma afeta a comunidade ou o cidadão em sua vida profissional ou privada, conforme assegurado no art. 1º da Constituição Federal; d) o incentivo e a promoção de projetos e eventos artísticos e culturais possíveis de disseminar conhecimentos pertinentes e de contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos; e) a contribuição para uma maior transparência na gestão dos recursos públicos; f) o estímulo a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade na sua aplicação, dentro de princípios éticos, com vistas à paz e à justiça social; e g) a reversão do quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> ESTATUTO SOCIAL DO INSTITUTO DE CIDADANIA FISCAL e seu art. 2º. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF\\_Estatuto-Social.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF_Estatuto-Social.pdf)> Acesso em 06 mar. 2018.

<sup>302</sup> ESTATUTO SOCIAL DO INSTITUTO DE CIDADANIA FISCAL e seu art. 2º, op. cit.

<sup>303</sup> ESTATUTO SOCIAL DO ICF, art. 2º, itens I, II, III, V, VI, IX e XVII. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF\\_Estatuto-Social.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF_Estatuto-Social.pdf)> Acesso em 06 mar. 2018.

Em 04 de outubro de 2010, por meio da primeira alteração estatutária, o Instituto de Cidadania Fiscal (ICF) passou a denominar-se Observatório Social do Brasil (OSB), mantendo a sua sede no município de Maringá (PR). Nessa oportunidade foi destacada no dispositivo que tratou das finalidades e objetivos da associação a priorização do fortalecimento e ampliação da rede, ao estabelecer, o novo estatuto social que o agora Observatório Social do Brasil (OSB)

[...] tem como finalidade a gestão, manutenção e ampliação da Rede de Observatórios Sociais em todo o Brasil, visando o cumprimento da sua missão de 'estimular as cidades a criarem o seu próprio Observatório Social dotando-as com metodologia capaz de orientar o trabalho local de forma padronizada' através de certificação<sup>304</sup>.

Quanto aos demais objetivos, foram preservados os anteriormente estabelecidos no estatuto social originário da Associação, dentre os quais foram citados anteriormente os de conexão mais estreita com a pesquisa.

Importa ressaltar também, como fruto da primeira alteração do estatuto social do Instituto de Cidadania Fiscal (ICF), a reafirmação à vedação de ingerências político-partidárias nas ações da Associação. Isto porque, além de preservar a disposição estatutária segundo a qual constituía um dos seus objetivos, a congregação local de representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as áreas, sem vinculação político-partidária, que se dispusessem a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo ao próprio grupo profissional e à sociedade em geral, a referida alteração veio estabelecer – em capítulo dedicado a disciplinar as categorias de associados, sua forma de ingresso e permanência na associação -, que o direito de participar como associado do OSB seja concedido a

[...] entidades de classe, organizações sociais ou de representação comunitária, empresas e instituições públicas, através de cidadãos, não filiados a partidos políticos, que as integrem e por elas nomeados e que venham a contribuir para a consecução da missão do OSB<sup>305</sup> (grifo nosso).

---

<sup>304</sup> ESTATUTO SOCIAL DO ICF 1ª Alteração do art. 2º, *caput*. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf)>. Acesso em 28 out. 2016.

<sup>305</sup> ESTATUTO SOCIAL DO ICF, 1ª Alteração ao art. 2º, II e art. 4º, *caput*. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf)>. Acesso em 28 out. 2016.

Do acima exposto, verifica-se, logo no início da instituição do OSB a sua diretriz como instrumento de controle social.

Alterações na estrutura organizacional da associação também foram promovidas a partir da primeira alteração estatutária, podendo-se registrar a criação da Diretoria Executiva, dentre os órgãos executivos do OSB, ao lado do Conselho de Administração, dos Departamentos e das conveniadas ou filiadas, já previstas desde o estatuto social de fundação. Mais uma vez o Observatório Social do Brasil manifesta a sua preocupação – subtende-se – com eventuais influências e ou ingerências de ordem político-partidárias, proibindo, expressamente, aos membros da estrutura organizacional da Associação a filiação a partidos políticos<sup>306</sup>.

Ao compulsar diversos dispositivos do estatuto social do Observatório Social do Brasil verifica-se a sua proposta de se constituir numa rede de associações filiadas sob coordenação e padronização únicas - embora disponham as filiadas de autonomia administrativa e financeira, voltadas prioritariamente para o exercício e a disseminação da cultura da cidadania fiscal e do controle social, com foco nos municípios brasileiros. Afirma essa proposta a previsão, no estatuto social, de criação do órgão denominado Conselho da Rede de Observatórios Sociais do OSB, o qual, tal conselho, entretanto, não subsistiu a partir das alterações seguintes<sup>307</sup>.

Uma segunda alteração no estatuto do Observatório Social do Brasil foi promovida em 22 de novembro de 2011. Por força dessa alteração o parágrafo primeiro do art. 2º - que trata dos objetivos da associação - estabeleceu a possibilidade de atuação em todo o território nacional, sob a forma de unidades independentes e autônomas administrativa e financeiramente, como filiais e filiadas, e denominação de Observatórios Sociais Estaduais, Municipais e Distrital, mediante certificação do OSB. Até aquele momento, o estatuto falava em filiadas e ou conveniadas, restringindo o seu campo de atuação aos municípios. Na sequência também foram acrescentados os parágrafos terceiro e quarto ao art. 2º, que dizem com as alterações aqui referidas, permitindo a criação, mediante o consentimento dos OSs municipais de cada Estado, dos Observatórios Sociais estaduais e distrital, que, além da função de coordenar os OSs municipais respectivos, poderão auxiliar no controle social das contas do

---

<sup>306</sup> ESTATUTO SOCIAL DO ICF 1ª Alteração ao, art. 26, parágrafo terceiro. Disponível em [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf). Acesso em 28.out. 2016.

<sup>307</sup> Ibidem arts. 54 e segts.

Governo do Estado e da Assembleia Legislativa, nos termos dos estatutos sociais próprios e normas específicas necessariamente alinhadas com as estratégias de atuação do OSB. A esses observatórios estaduais, municipais e distrital, inclusive, passou a ser facultada a participação, como associado, do OSB<sup>308</sup>.

Importante acrescentar que a segunda alteração do estatuto social do OSB abriu um capítulo próprio no texto, dedicado a tratar dos Observatórios Sociais estaduais e distrital, assim considerados como filiais do OSB, impondo aos mesmos o dever de respeitar seu estatuto e demais normas regimentais, não obstante a autonomia administrativa e econômica que lhes é conferida. De igual modo procedeu em relação às entidades consideradas filiadas, assim chamadas Observatórios Sociais Municipais, aos quais foi atribuída a finalidade primordial, dentro dos objetivos do OSB, de atuar no controle social sobre os recursos públicos na esfera municipal. Assim, aos Observatórios Sociais Estaduais e Distrital o OSB conferiu a condição de subordinadas suas e aos Observatórios Sociais Municipais a de coordenadas, na ausência daqueles<sup>309</sup>.

Seguindo a linha apartidária a que se propôs desde a sua criação sob a denominação de ICF, o OSB acrescenta disposições ao seu estatuto social que acentuam o propósito associativo de atuar com isenção político-partidária, estabelecendo que é expressamente vedada a participação, independentemente da categoria de associado, contratados como funcionários, dirigentes ou voluntários que: a) estejam filiadas a partidos políticos; b) ocupem cargos ou funções em órgãos públicos objeto de controle social do sistema OSB; e c) tenham se desfiliação de partido político há menos de seis meses<sup>310</sup>.

A partir da terceira alteração estatutária, editada em 22 de setembro de 2012206, o OSB transferiu oficialmente a sua sede para a cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná<sup>311</sup>.

---

<sup>308</sup> ESTATUTO DO OSB, 2ª Alteração ao arts. 2º e 4º. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-2ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-2ª-alteração.pdf).> Acesso em 31 out. 2016.

<sup>309</sup> Ibidem, arts. 50 e segts.

<sup>310</sup> ESTATUTO DO OSB, 2ª Alteração ao arts. 2º e 4º. Art. 5º, parágrafo único. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf).> Acesso em 01 mar. 2017.

<sup>311</sup> “O Observatório Social do Brasil (OSB) é pessoa jurídica de direito privado, constituída em forma de associação, de fins não econômicos, com sede e foro na Cidade de Curitiba-PR, sito à Rua Heitor Stockler de França, 356, sala 304, Centro Cívico – CEP 80.030-030, regida [...]” ESTATUTO DO OSB, 3ª Alteração do art. 1º. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf).> Acesso em 01 mar. 2017.

Merece menção que os principais objetivos e diretrizes da organização foram mantidos com a 3ª alteração do Estatuto Social do OSB, especialmente o estímulo à cultura da cidadania fiscal, da transparência na gestão dos recursos públicos e na participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão desses recursos, visando à defesa da austeridade na sua aplicação, dentro de princípios éticos; além da construção e manutenção de um quadro de associados sem qualquer vinculação a partidos políticos.

Por fim, a quarta e última alteração por que passou o Estatuto Social do Observatório Social do Brasil, desde a sua fundação até o momento atual (março de 2018), ocorreu em 28 de março de 2015, oficializando-se por meio do competente Serviço de Registro de Títulos e Documentos do município-sede da organização em 8 de maio do mesmo ano. Particularmente a essa alteração, o informe da data da sua aprovação merece destaque, concomitante com a do seu registro e vigência, em virtude da circunstância de haver a mesma sido aprovada em Assembleia Geral Extraordinária realizada por ocasião do 6º Encontro Nacional de Observatórios Sociais – 6º ENOS, que teve lugar na cidade de Brasília, Capital do Distrito Federal, no período de 26 a 28 de março de 2015.

Um dos pontos a se destacar na quarta alteração do estatuto social do Observatório Social do Brasil é a autorização para a implantação de um processo de franquia social na Rede OSB, assunto que também será abordado em subtítulo específico. Por meio da previsão de um sistema de certificação de organizações que reproduzem nas suas áreas de atuação as ferramentas de trabalho criadas e oferecidas pelo OSB, pretende a Associação, a partir dessa alteração estatutária, instituir um processo de filiação por meio de concessão de franquia social para o cumprimento dos objetivos do OSB, de controle social, conforme estabelecido em manual específico do Sistema de Franquia Social do OSB<sup>312</sup>.

Entende-se da leitura cuidadosa do Estatuto Social do Observatório Social do Brasil que, com as alterações aprovadas e introduzidas na Assembleia Geral Extraordinária, as competências dos órgãos que antes estavam previstas no

---

<sup>312</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB, 4ª Alteração do art. 2º, incs. XV e XVI e §§ 1º, 2º e 3º. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 01 mar.2017.

Regimento Interno do OSB passaram a integrar o Manual do Sistema de Franquia Social, juntamente com o Código de Conduta da organização<sup>313</sup>.

Tendo como ponto de partida as diretrizes compatíveis com os seus objetivos, o OSB desenvolve um Plano de Ação Anual, proposto pelo Conselho de Administração e referendado pelo Conselho Superior, órgãos de caráter administrativo e deliberativo, respectivamente, da Associação.

Sobre os recursos para manutenção da organização central e os locais e o financiamento dos projetos e atividades finalísticas da Rede OSB - questão que geralmente desperta interesse e elucubrações, seja por parte dos que aprovam iniciativas como as de que se incumbem o OSB, seja por parte de quem as tomem como objeto de pesquisa – como é o caso desta pesquisa - ou seja por parte daqueles que delas desconfiam ou, até mesmo, a elas são indiferentes - a pesquisa levantou por meio dos dados fornecidos aberta e oficialmente em sítio eletrônico da organização, que são originados de doações de pessoas físicas e jurídicas com e sem fins econômicos em sua maior parte<sup>314</sup>; e cada associação (OS) de determinada cidade procura os seus próprios mantenedores e apoiadores. A própria sede do OSB, na cidade de Curitiba, Estado do Paraná, ocupa uma sala cedida gratuitamente por uma das entidades mantenedoras.

Agora, a reflexão e pesquisa se deu em torno da franquia social OSB, entendido como um desafio à frente da organização.

Outras alterações no estatuto social do OSB, instituídas por força da adoção de um sistema de Franquia Social pela organização, serão agora descritas, levando-se em consideração as particularidades do processo, do seu perfil inovador e, em especial, da sua implantação.

Conforme foi comentado, o Sistema de Franquia Social da Rede OSB foi apresentado no dia 24 de março de 2014, por ocasião da realização do 6º ENOS em Brasília (DF), e as alterações estatutárias essenciais à sua implantação foram submetidas a discussão e aprovação, em Assembleia Geral Extraordinária da Rede OSB, prevista na pauta do evento, e registradas no competente Serviço de Registro de Títulos e Documentos, no dia 8 de maio de 2015.

---

<sup>313</sup> É o caso, v.g, da competência dos vice-presidentes do Conselho de Administração, conforme a nova disposição inserida no parágrafo primeiro do art. 40, bem como do parágrafo único do art. 85, do Estatuto Social do OSB. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 01 mar.2017.

<sup>314</sup> Disponível na página principal do sítio < <http://osbrasil.org.br>> Acesso em 09 mar. 2017.



As alterações pelas quais passou o Estatuto Social do OSB, a fim de recepcionar e viabilizar a pretendida implantação do Sistema de Franquia Social da Rede OSB, portanto, são identificadas ao longo do seu texto, em momentos diversos: (a) inicialmente, passou a estabelecer, como um dos seus objetivos, a implantação do processo de filiação e franquia social das organizações que formarão a rede de ação do movimento nacional pela cidadania fiscal e controle social, como também a instituição de um sistema de certificação das organizações que reproduzem, nas suas localidades, as ferramentas de trabalho criadas e oferecidas pelo OSB, em regime de concessão e de Franquia Social, para o cumprimento dos objetivos da Rede OSB de Controle Social, conforme estabelecido nos Manuais do Sistema de Franquia Social<sup>315</sup>; (b) ao prever a possibilidade de expansão da rede por todo o território nacional, através de unidades denominadas filiais e filiadas/franqueadas, que receberão certificação conforme Sistema de Franquia Social, “[...] organizado de acordo com a Lei 8.955 de 15.12.1994 [...]”, o qual estabelecerá os padrões que regerão a atuação dos OSs locais, conforme previsto nos manuais do Sistema de Franquia Social da Rede OSB<sup>316</sup>; (c) ao estabelecer como competências do seu órgão deliberativo e de orientação estratégica – o Conselho Superior do OSB -, a prestação de apoio ao Conselho de Administração no acompanhamento do cumprimento do disposto nos manuais do Sistema de Franquia Social, junto às filiais e franqueadas<sup>317</sup>; (d) conferindo ao Conselho de Administração do OSB a competência para zelar pelo cumprimento das regras e orientações constantes dos Manuais do Sistema de Franquia Social, perante as filiais e filiadas, competência esta que deverá ser acompanhada pelo Conselho Fiscal da organização<sup>318</sup>; (e) conferindo ao Conselho Consultivo do OSB a tarefa de apoiar e difundir o Sistema de Franquia Social, dentre outras competências<sup>319</sup>; (f) quando estabelece para as filiais da Rede o dever de respeitar não somente o estatuto como também as normas regimentais do OSB e os

---

<sup>315</sup>ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 2º, inc. XV e VI. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>316</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art. 2º, §§ primeiro, segundo e terceiro. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>317</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 30, inc. VI. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>318</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Arts. 37, inc. XI e 42, inc. VI. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>319</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art. 44, inc. V. Disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

Manuais do Sistema de Franquia Social, os quais também regerão os OSs estaduais e distrital, no tocante à administração de seus serviços, gestão de seus recursos, regime de trabalho e relações empregatícias<sup>320</sup>; (g) quando também estabelece como condição para a filiação dos Observatórios Sociais Locais, dentre outros requisitos já anteriormente previstos, o registro no OSB como franqueadas – o qual deverá ser anualmente renovado -, e a obediência às orientações constantes dos Manuais do Sistema de Franquia Social, enfatizando os fins não comerciais do Sistema, mas sim de padronização da Rede OSB<sup>321</sup>; (h) ao prever o pagamento de contribuições periódicas, estabelecidas nos Manuais do Sistema de Franquia Social, devidas pelos Observatórios Sociais filiados/franqueados, como forma de compor as receitas do OSB<sup>322</sup>; (i) ao estabelecer que o Manual da Franqueadora também regulará as compras efetuadas pelo OSB, em razão dos serviços prestados<sup>323</sup>; e (j), ao finalmente estabelecer que o Código de Conduta do OSB e o Manual da Franqueadora substituirão o seu Regimento Interno.<sup>324</sup>

O Sistema de Franquia Social – como é denominado - da Rede OSB<sup>325</sup> foi desenvolvido visando a fortaleza da identidade da Rede, o estabelecimento de uma relação de parceria entre a Franqueadora e as Unidades Franqueadas e a constituição de uma marca detentora de *know-how* próprio<sup>326</sup>, arquitetado a partir do perfil institucional e dos objetivos perseguidos pela organização.

A compreensão do Sistema de Franquia Social desenvolvido para o Observatório Social do Brasil impõe que se recorra ao modelo jurídico que serviu de base para o desenvolvimento desse e de outros sistemas de franquia social, ou seja,

---

<sup>320</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art. 51, Parágrafo Primeiro. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>321</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Arts. 53, Parágrafo Terceiro, e 54, Parágrafo Único. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>322</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art. 67. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>323</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art. 76. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02.05.2017.

<sup>324</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Art.85, Parágrafo Único. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)> . Acesso em 02 maio 2017.

<sup>325</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia\\_Adesão.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia_Adesão.pdf)> . Acesso em 26 maio 2017.

<sup>326</sup> ESTATUTO SOCIAL DO OSB Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia\\_Adesão.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia_Adesão.pdf)> . Acesso em 26 maio 2017.

aquele previsto para a modalidade mais comum de franquia: a franquia comercial, regulamentada pela Lei nº 8.955, de 15.12.1994<sup>327</sup>.

Assim, o que se fez no processo de formatação do Sistema de Franquia Social da Rede OSB, assim como de outras existentes em território nacional, foi aplicar-se a lei brasileira de *franchising* a iniciativas de caráter social.

Impõem-se, neste momento, embora não seja esta a finalidade neste estudo, aprofundar o tema e tecer algumas considerações acerca da lei aplicada.

A lei brasileira de *franchising*, seguindo o modelo difundido mundo afora, definiu a franquia empresarial como: o sistema pelo qual um franqueador cede ao franqueado o direito de uso de marca ou patente, associado ao direito de distribuição exclusiva ou semiexclusiva de produtos ou serviços e, eventualmente, também ao direito ao uso de tecnologia de implantação e administração de negócio ou sistema operacional desenvolvidos ou detidos pelo franqueador, mediante remuneração direta ou indireta, sem que, no entanto, fique caracterizado vínculo empregatício<sup>328</sup>.

A Lei ainda trata de uma circular de oferta de franquia a ser obrigatoriamente fornecida ao interessado em se tornar franqueado, que deverá conter os elementos informativos nela enumerados, dentre os quais se destacam aqui: (a) descrição detalhada da franquia, descrição geral do negócio e das atividades que serão desempenhadas pelo franqueado; (b) perfil do franqueado ideal; (c) valores devidos ao franqueador ou a terceiros que a ele sejam ligados; (d) indicação do que é efetivamente oferecido ao franqueado pelo franqueador no que se refere a supervisão da rede, serviços de orientação e outros prestados ao franqueado, treinamento do franqueado, treinamento dos funcionários do franqueado, manuais de franquia, dentre outros serviços; e (e) modelo do contrato-padrão e, se for o caso, do pré-contrato-padrão de franquia adotado pelo franqueador<sup>329</sup>.

São elementos fundamentais do contrato de franquia, regulamentado nacionalmente pela Lei nº 8.955/94, a licença de uso de marca ou patente, transferência de *know-how* e a distribuição exclusiva ou semiexclusiva de produtos e/ou serviços - que, a propósito, configuram modalidades específicas de contratos privados, mediante pagamento de uma remuneração ao franqueador auferida não

---

<sup>327</sup> BRASIL. Lei 8.955 de 15 de dezembro de 1994. Lei de Franquia; Lei de Franchising; Lei Magalhães Teixeira. Dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (franchising ) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União** - Seção 1 - 16/12/1994, Página 19733. Poder Legislativo, Brasília, DF 1994.

<sup>328</sup> Ibidem, Art. 2º.

<sup>329</sup> BRASIL. Lei 8.955 de 15 de dezembro de 1994 op. cit.. Art. 3º

apenas pela comercialização do uso da marca ou patente, mas também pelas taxas de franquia e dos *royalties* pagos pelos franqueados. Ressalta-se, entretanto, a importância da qualidade da transferência do conhecimento para o êxito do empreendimento.<sup>330</sup>

Como já foi supracitado, o presente trabalho não se aprofundará no tema dos contratos de franquia empresarial. As considerações aqui tecidas têm por objetivo estabelecer o necessário paralelo entre o modelo previsto na Lei nº 8.955/94 – marco legal dos contratos de franquia no Brasil -, e o Sistema de Franquia Social da Rede OSB, ou seja, o confronto entre os elementos básicos do contrato de franquia empresarial e o modelo desenvolvido para a Rede OSB.

No Sistema de Franquia Social da Rede OSB, conforme apresentado, o Observatório Social do Brasil, com sede em Curitiba (PR), como entidade central do sistema, detém os direitos de franqueadora e as filiadas da Rede, locais dos municípios e estados, a condição de unidades franqueadas. Como franqueador social, ao OSB cabe disponibilizar às franqueadas sociais apoio jurídico, técnico, operacional e para comunicação e instalação, além da supervisão inicial e contínua das mesmas.

O suporte jurídico compõe-se, predominantemente, de um conjunto de documentos que materializam o modelo de franquia - desenhado para a Rede OSB a partir da Lei nº 8.955/94: Orientação Normativa nº 1, Pré-Contrato de Franquia Social, Orientação Normativa nº 2, Manual da Franqueada, Circulares de Normas e Procedimentos (CNP) e Relatórios de Supervisão. Tanto as CNPs quanto o Manual da Franqueada também fazem parte da estrutura de apoio operacional disponibilizado pela Franqueadora às franqueadas. As Orientações Normativas nº 1 e 2 aqui referidas podem ser conhecidas acessando-se o *link* “Orientações”, disponível no site oficial do OSB<sup>331</sup>.

Para facilitar a identificação e comunicação com e/ou entre as unidades franqueadas, por sua vez, a franqueadora disponibiliza os seguintes instrumentos: Manual de Comunicação e Identidade Visual, site vinculado ao portal da franqueadora, Sistema SIM de Monitoramento das Licitações Municipais e Relatórios de Resultados, espaço no Boletim Informativo Semanal do OSB e Modelo de Relatório Quadrimestral.

---

<sup>330</sup> BRASIL. Lei 8.955 de 15 de dezembro de 1994, op. cit..

<sup>331</sup> Disponível em: <[http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Orient\\_Normativa\\_n\\_01\\_atualiz\\_em\\_dez.1241595-1.pdf](http://novo.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Orient_Normativa_n_01_atualiz_em_dez.1241595-1.pdf)> e <<http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/03/OSB-Normativa-2-palestra-de-sensibilização-rev.-R.pdf>> Acesso em 30 nov. 2017.

O apoio técnico viabiliza-se através do Serviço de Atendimento ao Observador (SÃO), que se propõe a oferecer orientações padronizadas às unidades franqueadas, orientações e resolução de dúvidas e capacitação *online*. A propósito da capacitação às franqueadas, em um nível mais abrangente, envolve o apoio na gestão administrativa e captação de recursos, gestão dos programas de trabalho, gestão de voluntários, conhecimento de gestão pública e de legislação, monitoramento das licitações, os Índices de Gestão Pública (IGP) e o já referido SIM. Estes últimos ainda constituem parte do apoio operacional da franqueadora às entidades franqueadas, posto que são operacionalizadas por meio de tutoriais<sup>332</sup>.

Mas o que teria motivado a Rede OSB a promover sensível alteração em seu estatuto para adaptá-lo a um novo modelo institucional que, embora não seja o primeiro em território nacional, se constitui uma proposta inovadora?

Fatores conspiraram para que o Observatório Social do Brasil (OSB) passasse a se autogerir e conduzir seus objetivos por meio da adoção de um sistema de franquia social encontram eco entre tratadores do tema, no sentido de que:

A franquia social é um meio de garantir a qualidade e aumentar a capilaridade dos projetos sociais aos quais se destinam, a apropriação do conceito de franquia por uma ONG traz vantagens e desvantagens. Entre as vantagens estão o aumento da visibilidade e da credibilidade do trabalho entre patrocinadores e apoiadores em potencial.

[...]

Como outras vantagens, podemos citar a padronização das ações e reedição de estratégias e processos já testados e aprovados na prática, que contribuem diretamente para a rápida conquista de resultados<sup>333</sup>.

Para Marcelo Cherto a única característica que diferencia o sistema de franquia social do empresarial é que aquele não visa ao lucro, mas sim à disseminação de práticas e projetos sociais que dão resultados. Ambos operam dentro da mesma lógica, utilizando os mesmos mecanismos e as mesmas ferramentas, enfim, possuem o mesmo “DNA”<sup>334</sup>.

<sup>332</sup>Toda a descrição acima do sistema de apoio da franquia OSB está disponível em < [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Oferta-de-Franquia\\_Adesão.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Oferta-de-Franquia_Adesão.pdf). > Acesso em 30 nov. 2017.

<sup>333</sup>ROTA, Sérgio Luiz. *Franquias sociais: minimizando riscos no investimento social*. 2004. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2004, p.39. Disponível em: <[www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3818/000345634.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3818/000345634.pdf?sequence=1)>. Acesso em 18 mar. 2017.

<sup>334</sup>CHERTO, Marcelo. *Franquias Sociais*. Disponível em: <[www.oabsp.org.br/comissoes2010/Downloads/OAB\\_FranquiasSociais\\_2009\\_03\\_24.pdf](http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/Downloads/OAB_FranquiasSociais_2009_03_24.pdf)>. Acesso em 22.03.2016.

O mesmo se há de afirmar quanto à atração de apoiadores e de investidores do setor empresarial: as empresas que investem no terceiro setor querem que sua marca esteja ligada a um projeto com modelo de gestão eficiente. As franquias sociais de sucesso tornam mais fácil a captação de recursos financeiros ou não, não só pela 'matriz' como pelos franqueados<sup>335</sup>.

O autor Rota também aponta desvantagens no sistema das franquias sociais<sup>336</sup>, o que se entende aqui como desafios<sup>337</sup>.

O trabalho de conformação do OSB a um sistema de franquia social consistiu basicamente no detalhamento dos procedimentos padronizados a serem seguidos, por meio de orientações e criação de modelos de documentos, que viriam a compor o conjunto de ferramentas de suporte técnico e treinamento das filiadadas/franqueadas constantes do Manual de Franquia Social da rede OSB.

O fato é que, se no seguimento empresarial o sistema de franquia vem se mostrando como um setor em contínua expansão tanto no Brasil como em diversos outros países, tanto para quem busca uma alternativa ao emprego e renda como para os seguimentos empresariais que visam uma rápida expansão de suas marcas com menores custos e riscos<sup>338</sup>; enquanto agente de desenvolvimento da sociedade vem sendo adotada em atividades fora do setor de produtos e serviços comerciais, através da formatação de modelos próprios para atividades típicas do Terceiro Setor, em que a acumulação do capital não se constitui o fim em si mesmo, mas que demanda alternativas de autossustentabilidade econômica para serviços sociais diversos<sup>339</sup>.

---

<sup>335</sup> ROTA, op. cit., 2004, p.39.

<sup>336</sup> O autor destaca como desvantagens das franquias sociais as mesmas que se apresentam às franquias comerciais no tocante ao relacionamento franqueador/franqueado, tornando a escolha desse último um processo que ele chama de "delicado, balizado por diversos critérios de seleção". (Ibidem, p. 39).

<sup>338</sup> GICLIOTTI, Batista Salgado. O funcionamento do sistema de franchising, In: MELO, Pedro Lucas de Resende, ANDREASSI, Tales (Orgs.). *Franquias brasileiras: estratégia, empreendedorismo, inovação e internacionalização*. São Paulo: CENGAGE Learning. 2012, p.4.

<sup>339</sup> Na Europa é possível citar a experiência de social franchising relatada e fomentada por organizações não governamentais (NGOs), a exemplo da Cáritas Portuguesa, que atua, predominantemente, no desenvolvimento

de projetos pautados a partir do conceito inovador das franquias sociais, como é o caso da iniciativa Criatividade (Ver em: <[www.caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com\\_contest&view=article&id=3823:franchising-social-potenciado-pelo-marketing-social&catid=389:projectos-nacionais&itemid=10](http://www.caritas.pt/site/nacional/index.php?option=com_contest&view=article&id=3823:franchising-social-potenciado-pelo-marketing-social&catid=389:projectos-nacionais&itemid=10)>, Acesso em 22 mar. 2016). Nesse mesmo continente, a Rede Europeia de *Franchising Social* (ESFN), sediada no condado inglês de Northumberland-UK e criada no idos de 2008, vem atuando no sentido de promover o conceito de franquia social, facilitando o desenvolvimento de boas práticas nesse campo (Conf.< [www.aocialfranchising.coop/about-us](http://www.aocialfranchising.coop/about-us)>. Acesso em 22 mar 2016, a partir de tradução nossa). Outros dados, disponíveis em: < [www.the-icsf.org/wp-content/upload/2012/11/Social-Franchising-Innovation-and-the-Power-of-Old-Ideas-Dan-Berelowitz](http://www.the-icsf.org/wp-content/upload/2012/11/Social-Franchising-Innovation-and-the-Power-of-Old-Ideas-Dan-Berelowitz)

Os Observatórios Sociais são organizados em rede, cuja coordenação é efetuada pelo Observatório Social do Brasil, que por sua vez, assegura a disseminação de uma metodologia padronizada entre os diversos observadores. Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, no processo de monitoramento das compras públicas em nível municipal, prima-se sempre pelo trabalho técnico e o controle preventivo do gasto no setor público.

O trabalho do Observatório Social do Brasil, dentro do território brasileiro, também direciona as suas ações para o acompanhamento de questões de ordem nacional, não deixando o seu escopo primordial que é a atuação regionalizada nos municípios.

Em 2016, foram 1.370 contatos, de pessoas de 750 cidades, interessadas em conhecer ou implantar um OS em seu município. A equipe e diretoria do OSB viajou mais de 83 mil quilômetros entre 57 cidades de Norte a Sul do país promovendo palestras de sensibilização nas comunidades. Quarenta cidades iniciaram os procedimentos para constituição de um observatório em seu município e, em 2017, além das dez cidades que já estão em processo de constituição, outras 160 cidades deverão estar mobilizadas até a metade do ano<sup>340</sup>.

Assim, é notório o crescimento dos observatórios sociais no nosso país, tais mecanismos de controle têm demonstrado a sua importância para a sociedade.

Atualmente são cerca de três mil voluntários trabalhando pela causa da justiça social nos Observatórios Sociais pelo Brasil afora. Estima-se que nos últimos quatro anos (2013 – 2016), com a contribuição desses voluntários, houve uma economia de mais de R\$ 1,5 bilhão para os cofres municipais, e a cada ano mais de R\$ 300 milhões do dinheiro público deixam de ser gastos desnecessariamente. Mais importante que os resultados já obtidos é a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão de olho no dinheiro público. (OSBRASIL 2017). A Rede OSB está presente em mais de 110 cidades, em 17 estados brasileiros como demonstrado na Figura 01, a seguir:

Figura 01 - Mapa do Brasil e localidades de atuação da rede OSB

---

Nov- 2012.pdf. (Acesso em 16 mar 2016) e <[www.the-icsf.org/wp-content/uploads/2012/09/ICSF-Social-Franchising-Complete-Report.pdf](http://www.the-icsf.org/wp-content/uploads/2012/09/ICSF-Social-Franchising-Complete-Report.pdf)>. Acesso em 16 mar. 2016).

<sup>340</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *OSB faz um balanço do último ano e prevê novidades para 2017*. 2017. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/osb-faz-um-balanco-do-ultimo-ano-e-preve-novidades-para-2017/>> Acesso em: 10 de junho de 2017.



Fonte: Observatório Social do Brasil.<sup>341</sup>

Excelente reflexão sobre o tema merece transcrição:

A capacidade de influência de cada observatório e da Rede OSB como promotores de *accountability* está em fase inicial e tende a prosseguir em permanente construção, dependendo da articulação entre mecanismos típicos de controle social com mecanismos de controle institucional, de sua habilidade e legitimidade para mobilizar diferentes segmentos sociais e interesses em cada local e da maneira como lidarem com os dilemas que se apresentam. Embora enfrentem limites e dilemas, os observatórios sociais estudados podem ser vistos como parte de um movimento de renovação e diversificação de formas de controle social, no âmbito do processo de amadurecimento da democracia brasileira e da incorporação da noção de *accountability* no arcabouço institucional e na cultura política nacional.<sup>342</sup>

Embora enfrentem limitações, as quais serão tratadas no próximo tópico, e sua capacidade de influência esteja em permanente construção, pode-se dizer que os

<sup>341</sup> OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)? Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 23 maio. 2018.

<sup>342</sup> SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu; MORAES, Rubens Lima. Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *EAGU*, Brasília, ano IV, n. 18, p. 229-258, maio 2012. Disponível em: <<http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Schommer+Nunes+e+Moraes+Observatorios%2C+accountability+e+coproducao++Revista+AGU.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.



observatórios sociais mostram grande potencial para gerar aproximação entre governantes e cidadãos e para promover articulação entre técnica e política, contribuindo para o aprimoramento da qualidade da Administração Pública e da democracia.

Impossível não concluir que o Observatório contribui para o controle social, ao consolidar a vontade dos cidadãos que almejam uma gestão dos recursos públicos adequada ao interesse social, tendendo reduzir os índices de corrupção na gestão dos recursos públicos, bem como provocar a responsabilização dos agentes públicos, merecendo destaque esse mecanismo de controle social.

### **3.1.3 Controle Social Orçamentário**

Antes de adentrar no tema do controle social orçamentário, importa delimitar que a atividade financeira da Administração Pública representa essa procura pelos recursos indispensáveis ao atendimento dos interesses públicos, bem como a sua administração, a fim de que os meios materiais obtidos sejam empregados da melhor maneira possível neste sentido. Resumindo, a atividade financeira consiste na obtenção, criação e gestão dos recursos financeiros, que serão gastos de acordo com os anseios sociais, cuja satisfação incumbe às pessoas jurídicas de direito público<sup>343</sup>.

Essa atividade financeira tem como fundamental refletor o orçamento público, o qual se apresenta como concretização de todo um programa de atuação governamental.

O controle social orçamentário consiste em um mecanismo governamental de democratização da política orçamentária, que admite a influência ou deliberação dos cidadãos, ao lado do poder público, na formulação da proposta orçamentária, permitindo assim, que uma atribuição do Poder Executivo seja compartilhada com o cidadão. Sob a ótica jurídica, adiante exposta, deve ser entendido como o exercício do direito de participação popular no planejamento e fiscalização da gestão municipal, de modo que a Administração Pública possa ser mais eficiente ao disseminar os centros decisórios de poder e conferir maior transparência ao processo de decisões governamentais.

---

<sup>343</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 4. ed..Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 18.

Tal instrumento de controle social orçamentário está amparado pelo ordenamento jurídico pátrio, visto que decorre do exercício do direito de participação popular no planejamento e fiscalização da gestão municipal, em conformidade com os princípios constitucionais (artigo 1º, § único, combinado com o artigo 29, inciso XII) e os dispositivos infraconstitucionais (artigo 48, § único, da Lei de Responsabilidade Fiscal e artigo 44, do Estatuto da Cidade).

Embora no art. 165 da Constituição Federal vigente exista a disposição no sentido de que as leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual) sejam de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, pode-se verificar que o mesmo texto constitucional favorece, em função dos princípios, a participação popular – especialmente no que toca ao orçamento público municipal. Isso acontece porque os municípios devem ser regidos por uma Lei Orgânica, que deve obediência às disposições constantes da Constituição Estadual e às disposições da Constituição Federal, essa enumera vários princípios, inclusive o da participação popular (artigo 1º, § único) e o da cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, Inciso XII).<sup>344</sup>

Ademais, no plano infraconstitucional, tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, ambas já citadas acima, estão em sintonia com os princípios constitucionais da participação popular e da cooperação no planejamento municipal, estabelecendo que o controle social orçamentário é inerente ao planejamento municipal, visto que o primeiro diploma legal o encerra como um legítimo instrumento de transparência da gestão fiscal e o segundo determina a sua obrigatoriedade na aprovação das leis orçamentárias locais<sup>345</sup>

O orçamento elaborado com a participação popular torna efetivamente “pública” a atividade financeira estatal, não só porque o plano governamental fica explícito nas leis orçamentárias, permitindo transparência no exercício do poder, mas, principalmente, porque o advento do paradigma democrático participativo prima pela criação compartilhada de tal programa de implementação de políticas públicas, que se reproduz na figura do orçamento<sup>346</sup>.

Nesse sentido, a submissão da gestão financeira local à sociedade propriamente dita é talvez a face mais importante desse atual processo de

---

<sup>344</sup> BRASIL. Constituição (1988), op. cit..

<sup>345</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.157.

<sup>346</sup> Ibidem, p. 81.

potencialização da democracia pela participação popular direta, pois o controle social dos recursos públicos aproxima governantes e governados, coadjuvantes no que diz respeito à determinação do destino desses meios materiais, indispensáveis para a concretização daqueles interesses trazidos pela coletividade às instâncias decisórias do poder estatal<sup>347</sup>.

Dessa forma, estar-se-á cumprindo um dos princípios propulsores do Direito Administrativo: princípio da indisponibilidade, pela Administração Pública, dos interesses públicos (aqui incluído o patrimônio público).

Segundo Souza<sup>348</sup>, as visões sobre o controle social orçamentário são tão diversas que tornam difícil uma síntese. Como tentativa de agregar todas as respostas, a referida autora realizou as seguintes sínteses:

Na gestão: existe a visão de que o orçamento participativo é: a) gestão urbana com os pobres; b) mecanismo de gestão conjunta dos recursos públicos através de decisões compartilhadas sobre a alocação dos recursos orçamentários; c) modelo de gestão urbana mais do que uma política pública; e d) processo de gestão fiscal social. [...]

Na política, as visões são bastante diversas. O orçamento participativo é: a) uma política pública em que os que têm poder o cedem para os grupos em desvantagem; b) uma forma de radicalizar a democracia e o resultado de uma grande vontade política, capaz de permitir a construção de uma cultura política, que aumente a conscientização sobre a cidadania, e de melhorar as condições de vida da população; c) uma das formas correntes de globalização contra-hegemônica; d) uma forma de combinar democracia representativa com participação; e, e) um instrumento para superar os limites da democracia representativa através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil para além do corporativismo e da simples consulta. [...]

Na mudança social: o orçamento participativo permite: a) a distribuição mais justa de recursos escassos em uma sociedade altamente desigual; b) um instrumento inovador para a reconstrução da vida pública; c) nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade, a fim de atender às demandas dos segmentos mais pobres da população; d) o fortalecimento do associativismo urbano e do relacionamento entre as associações comunitárias e os moradores dos distritos; e) uma forma justa de decidir sobre a alocação de recursos.<sup>349</sup>

No contexto participativo do orçamento, pressupõe-se a existência de etapas sucessivas e um encadeamento lógico de tomada de decisões, considerando-se a

<sup>347</sup> Ibidem, p. 132.

<sup>348</sup> SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, v. 15, n. 4, p. 84-87, out./dez. 2001, p. 67.

<sup>349</sup> SOUZA, op. cit., 2001, p. 67

etapa de elaboração, a discussão do orçamento popular, sua apreciação, execução e avaliação.

No caso do Brasil o âmbito do controle social orçamentário é mais amplo, pois envolve a participação em dois outros instrumentos legais que antecedem e regulam a sua operacionalização. É a participação da população na construção do Plano Plurianual (PPA)<sup>350</sup> e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)<sup>351</sup>. Somente após a aprovação destes dois instrumentos se chega a fase de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>352</sup>.

Assim, é possível considerar que o controle social orçamentário ocorre em etapas sucessivas que tem início na elaboração do orçamento, sua posterior discussão, apreciação, execução, e por fim, sua avaliação. Assim, ao final de cada ano, o orçamento participativo deve avaliar as contas públicas, para aprová-las ou não. Isso permite que os recursos públicos sejam empregados visando a atender as reais necessidades da população.

O modo como se processa o controle social orçamentário não é rigorosamente igual em todos os municípios que o adotam, variando até mesmo em um mesmo município no que diz respeito à metodologia adotada quando ocorre mudança de natureza partidária e/ou ideológica na chefia do Executivo local.

Isso é louvável, pois a realidade de um município pode ser totalmente diferente em relação a outro, mesmo que fisicamente próximo.

Dessa forma, o fator “localidade” maximiza o potencial fiscalizatório a ser exercido pela sociedade, pois, tanto a participação popular na determinação de seus objetivos a serem alcançados, quanto a devida supervisão dos agentes públicos encarregados da sua concretização apresentam-se mais à medida do homem comum

---

<sup>350</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento previsto no artigo 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos do governo. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. O plano é elaborado no primeiro ano do mandato e tem sua vigência a partir do segundo ano do mandato e o primeiro ano do mandato seguinte. O plano orienta o governo e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos a serem alcançados, permitindo um maior controle da sociedade nas ações governamentais.

<sup>351</sup> De acordo com o parágrafo 2º do artigo 165 da CF/1988, a Lei de Diretrizes: compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará sobre a Lei Orçamentária e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

<sup>352</sup> Reza o § 5º do artigo 165 da Constituição de 1988, compreenderá: o orçamento fiscal, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimentos das empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da Administração Pública direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

quando praticadas de maneira descentralizada, pois ficam em conexão estreita e direta com a realidade cotidiana do cidadão<sup>353</sup>, e essa proximidade é por demais viável para ambas as partes – poder público e coletividade.

O mesmo autor ainda enfatiza que para a administração do bem comum possa ser chamada de pública, na acepção da palavra, é preciso que ela seja colocada em prática não somente pelo conhecimento de todos, mas também com a participação, efetiva ou potencial, de todos. O que fica francamente mais fácil tratando-se de uma gestão circunscrita à localidade, portanto, desempenhada pelos gestores aos olhos da sociedade<sup>354</sup>.

Há os que optam pela realização de assembleias nas diversas áreas do município, coletando sugestões para o Orçamento-Programa a ser elaborado. Em outros, a discussão ocorre de modo mais simplificado, em encontros de menor porte, apenas com os representantes de cada área do município.

Importa ressaltar que, embora não tenham poder vinculante, as reivindicações feitas em nome da população em uma audiência pública se revestem, de qualquer modo, de algum peso no processo de definição dos projetos, programas e ações que irão compor principalmente a Lei Orçamentária Anual. Por isso mesmo, são parte essencial para o controle social orçamentário, seja quando este é adotado pelo Poder Executivo municipal, seja quando o debate sobre a proposta orçamentária anual da municipalidade se dá já na Câmara Municipal, entre os vereadores e lideranças representativas da sociedade. Constituem todas manifestações de controle social.

Atualmente, com os avanços alcançados na tecnologia da informação, as gestões municipais passaram a contar com mais um meio de interlocução com a sociedade, valendo-se de uma nova opção de consulta à população para o controle social orçamentário: a internet.

O interessante é que ele seja utilizado da maneira possível na realidade de cada município, por ser uma maneira da Administração local abrir espaços à participação popular. Urge pela utilização do orçamento participativo do que a não adoção do instrumento, pois, não havendo o processo de consulta, acentua-se o risco da persistência da cultura do orçamento de gabinete, preparado isoladamente, sem nenhum tipo de articulação com a comunidade, o que, nos dias atuais, é uma atitude totalmente descabida e censurável.

---

<sup>353</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.83.

<sup>354</sup> Ibidem, p. 134.

A facilidade de adaptar o controle social orçamentário às diferentes realidades dos municípios brasileiros é que torna possível que ele possa ser adotado em qualquer região do país, sendo o seu sucesso resultante do empenho dos gestores que a ele recorrem e não dependente, exclusivamente, de fatores sociais e econômicos.

De acordo com Gonçalves<sup>355</sup>, o orçamento participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentaristas participam das decisões sobre finanças e políticas públicas ao mesmo tempo em que a população organizada e a sociedade civil assumem papel ativo, passando a ser agente e não apenas um mero espectador da situação.

Tal mecanismo funciona como instrumento que permite ao cidadão formular juntamente com o poder público propostas orçamentárias, o que possibilita um melhor planejamento em torno da distribuição de recursos públicos em benefício da sociedade. Percebe-se que o mecanismo em questão se apresenta dentro de uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que possibilita o aumento da credibilidade dos atos de gestão, emitido pelo poder público com interação do cidadão.

Importa ressaltar que a aplicação prática dessa forma de controle social não elimina a avaliação de conveniência e oportunidade do poder público, ou seja, continua preservada a discricionariedade dos Poderes Executivo e Legislativo, pois não há vinculação jurídica quanto às propostas populares relativas aos orçamentos, respeita-se a margem decisória tanto do administrador como do legislador, a vinculação jurídica existe quanto ao direito de cidadão participar do planejamento e fiscalização da gestão municipal<sup>356</sup>.

Isso significa dizer que o Poder Público pode não acatar as pretensões populares, desde que motive a sua decisão, expondo as razões de fato e de direito que o levaram àquela decisão. Trata-se, assim, também, do respeito ao Princípio Constitucional da Motivação, o qual impõe ao administrador o dever de fundamentar os atos e decisões administrativas. O que não pode é impedir a participação popular, pois, se fizer, deve responder por improbidade administrativa, segundo o que dispõe o artigo 11, *caput*, da Lei nº 8429/92:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que

---

<sup>355</sup> GONÇALVES, H. L. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

<sup>356</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.159-160.

viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições [...] <sup>357</sup>.

O controle social orçamentário é uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos <sup>358</sup>.

Por meio do controle social orçamentário, o planejamento dos gastos públicos passa a ser elaborado com a participação dos sujeitos de diversos setores sociais. Para isso, os cidadãos são reunidos em assembleias públicas, onde avaliam a gestão pública, discutem, elaboram as propostas orçamentárias e ainda deliberaram sobre o emprego dos recursos públicos, definindo as prioridades orçamentárias de acordo com o interesse da coletividade.

A dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos passa, diretamente, pela vontade política do Executivo. Não obstante, tal definição é, na prática, resultado de um acordo entre a proposição inicial dos governantes e os representantes da sociedade civil envolvidos. Uma vez iniciado o processo, geralmente os regimentos dos orçamentos participativos permitem que os próprios participantes possam redefinir as regras que guiam os trabalhos. Ao ser alcançado um acordo, a agenda de debates e o cronograma das atividades transformam-se em Informações públicas. Tanto os participantes potenciais quanto aqueles que, de fato, se envolvem com os orçamentos participativos, podem se preparar para os debates e acompanhar as decisões que são tomadas <sup>359</sup>.

Nesse sentido, o exercício da atividade financeira estatal poderá ser qualificado como democrático quando fizer prevalecer o real desejo dos cidadãos, dotando de visibilidade a atuação governamental, ou seja, o controle social orçamentário promove a transparência da gestão fiscal, pois a atividade financeira da Administração Pública passa a se desenvolver a partir das expectativas populares no tocante à aplicação

---

<sup>357</sup> BRASIL. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 3/6/1992, Página 6993; Poder Executivo, Brasília, DF, 1992.

<sup>358</sup> PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado*. 2000. Tese (Doutorado), Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/0optesepedropontualbvop.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2016, p. 68.

<sup>359</sup>CORTES; GAGLIANO, op. cit., 2010, p. 57.

dos recursos financeiros. Tal instrumento suscita a formação de uma esfera pública não-estatal, uma vez que a população se organiza de modo paralelo ao poder político instituído para colocar em prática uma pauta de reivindicações que nem sempre seria acolhida pela agenda política tradicional<sup>360</sup>.

Assim, o controle social orçamentário consiste na ampla participação popular, que se inicia com a elaboração orçamentária, onde a despesa pública recebe os contornos iniciais, até efetiva execução das despesas aprovadas, sendo que, a todo o momento o controle social deve ser realizado de forma previa, assegurando a efetiva utilização dos recursos públicos na despesa formulada.

O controle social orçamentário transforma-se em instrumento democrático primordial, pois a forma democrática é sinônima de transparência, especialmente no que se refere à gestão dos recursos materiais advindos da atividade financeira estatal, pois os recursos financeiros devem ser captados e empregados em nome do bem comum, ou seja, o atendimento das necessidades públicas deve sempre servir de norte para sua utilização<sup>361</sup>.

Diante do que foi tratado, o instrumento em questão, teoricamente, consiste na nova forma de estabelecer e controlar as despesas públicas, uma vez o orçamento é elaborado com a participação de diversos grupos sociais, possibilitando assim, que os recursos públicos sejam efetivamente aplicados em atividades relevantes ao interesse coletivo.

Portanto, assim como as audiências públicas o controle social orçamentário permite que o povo atue no centro dos debates e participe até as últimas instâncias de elaboração e execução das leis de orçamento e planejamento. Ressalte-se, contudo, que o orçamento participativo tem um maior potencial de efetivo controle social do que as audiências públicas.

Por último, em função da conexão como o fio condutor inovador da presente pesquisa – a proposta de promover um estímulo da dimensão sociopolítica da governança pública, tendo por base a transparência administrativa e segundo institutos do direito privado aplicados à Administração Pública, importa realçar que a boa governança pública é formada pelo trinômio “eficiência, eficácia e efetividade”<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p.152-153.

<sup>361</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p. 82.

<sup>362</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010, p.99.



Na mesma sintonia, fica evidente a importância do orçamento, o qual tem enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, mostrando-se como um instrumento para se obter a qualidade na administração pública, através da execução com excelência dos serviços públicos, aferida quando estes atendem as necessidades básicas sociais<sup>363</sup>.

Alicerçado no pensamento acima, pode-se entender que o novo sentido da governança pública busca ofertar à população serviços públicos de qualidade, em que o cidadão empoderado é o centro das atenções. Assim sendo, mostra-se o orçamento participativo como elemento indispensável para a obtenção de uma boa governança pública na medida em que providencia a legitimação dos atos públicos através da discussão popular.

#### **3.1.4 Audiência Pública**

A audiência pública é um dos mecanismos de controle social, que garante ao cidadão possibilidade de participar e influenciar os processos deliberatórios do Poder Público, asseverando por meio da manifestação democrática, o exercício da cidadania.

É um instrumento de participação popular, assegurado pela Constituição Federal de 1988, artigo 58, § 2º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e regulamentado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A audiência pública corresponde a um espaço institucional onde os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, ou o Ministério Público podem apresentar determinada questão e discutir com os cidadãos sobre a formulação de uma política pública, a edição de um projeto de lei, ou, ainda, a efetivação de empreendimentos que podem causar impacto à cidade, aos cidadãos ou até mesmo ao meio ambiente.

O Egrégio Supremo Tribunal Federal, em seu Regimento Interno, também disciplina a realização de audiências públicas, conforme segue:

Artigo 13. São atribuições do Presidente:  
XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias

---

<sup>363</sup> PASCARELLI FILHO, Mario. *A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança*. São Paulo: DVS Editora, 2011, p.86

de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal. [...]

Artigo 21. São atribuições do relator:

XVII – convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral ou de interesse público relevante.<sup>364</sup>

Esse instrumento é, também, forma de concretização do interesse público primário do Estado, ou seja, interesse coletivo.

Merece destaque, também, a Lei 9.784/1999 que prevê a possibilidade de participação popular na efetiva construção dos atos administrativos que objetivem a satisfação do interesse público afeto à sociedade por audiências públicas. Para comprovar a assertiva transcrevemos o artigo 32 da referida lei que assim dispõe:

Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.<sup>365</sup>

Dessa forma, a audiência pública é instrumento fundamental para a instrução e construção dos motivos de decisão administrativa a ser tomada. Como tal, objetiva “o debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes da sociedade civil”, sendo o interesse público de ser debatido “tema cuja relevância ultrapassa as raias do processo administrativo e alcança a própria coletividade”.

A promoção das audiências públicas caberá aos órgãos públicos – *lato sensu*, pois a eles cabem o exercício da Administração Pública, aí incluindo a resolução dos problemas de relevante interesse social que afetam a sociedade.

Para Di Pietro<sup>366</sup>, a audiência pública tem como objetivo obter manifestações orais e provocar debates em sessão pública especificamente designada para o debate sobre determinado tema. Normalmente, é coordenada pelo órgão competente ou ainda em conjunto com as instituições da sociedade civil que a requisitou. Assim, o órgão público, ao expor o tema, transfere o direito à palavra aos cidadãos, para que se manifestem.

<sup>364</sup> BRASIL. STF. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacao/RegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. <[http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoesdiversas/tutela\\_coletiva.pdf](http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoesdiversas/tutela_coletiva.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

<sup>365</sup> BRASIL. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 1/2/1999, Página 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 1999.

<sup>366</sup> DI PIETRO, op. cit., 2016.

Importante frisar que a audiência pública ainda pode acontecer no decurso de um procedimento de elaboração e aprovação de leis, projetos e políticas públicas, e, além disso, para prestação de contas do poder Executivo, Legislativo ou do Ministério Público.

A audiência pública apresenta-se como o mecanismo do controle social, cuja a modalidade é de caráter consultivo, em que determinados grupos interagem com o poder público, exercendo o direito de expor preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão acerca de determinada questão.

Segundo Carvalho Filho<sup>367</sup>, a audiência pública funciona como um observatório social pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeito a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil, com intuito de que determinada decisão seja dotada de maior aceitação consensual.

Tal mecanismo infere-se à participação dos cidadãos na esfera administrativa, instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos, com a finalidade de se buscar alternativas para determinados problemas e debates acerca de atos de gestão. A audiência pública apresenta-se como um instrumento de colheita de informações, depoimentos, bem como possui um caráter pedagógico, uma vez que permite que o cidadão amplie o seu conhecimento acerca da política públicas e diretrizes que nortearão sua execução.

Sem dúvida, esse diálogo democrático, promovido entre os atores sociais, torna mais fácil a solução do conflito social. Com a participação de todos, é mais fácil encontrar um caminho que, se não agrada a todos, pelo menos valorizou o diálogo social, os envolvidos tiveram a possibilidade de participação no debate e na construção de alternativas para solucionar o problema que os aflige.

Se bem utilizada, a audiência pública apresenta-se como instrumento de grande potencial democrático, tendo em vista que o cidadão participa ativamente, dando opiniões, apresentando soluções a determinadas questões, bem como apresenta rejeições a medidas que considere violadoras dos direitos coletivos.

Verifica-se que as audiências públicas ganham destaque, revestindo-se de grande relevância como instrumento de participação e controle social, tendo em vista que, além de possibilitar aos cidadãos maiores e melhores informações sobre os

---

<sup>367</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., 2005.

direcionamentos de órgãos públicos, garante ampla publicidade no que toca aos assuntos de interesse da coletividade, tornando, assim, a Administração Pública capaz de escolher um provimento mais adequado ao interesse público.

Portanto, as audiências públicas nos processos administrativos vêm interligadas com a legitimidade do poder, inerente ao Estado Democrático de Direito, que possibilita ao cidadão um canal de manifestação de posicionamentos favoráveis e desfavoráveis sobre determinada problemática pública.

De acordo com algumas leis federais, deverá haver Audiência Pública: a) no início do processo de licitação, sempre que o valor estimado for superior a 100 vezes o limite previsto pela mesma lei (Lei Federal nº 8666/93); b) nos casos de processos de licenciamento ambiental que provoquem significativo impacto ambiental, como, por exemplo, para a construção de hidrelétricas, presídios, lixões, dentre outros, sempre que o órgão ambiental julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos (Resolução nº 009/1987 do CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente); c) para debater os temas necessários para o poder público em qualquer momento de um processo administrativo (Lei Federal nº 9.784/99); d) na demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de responsabilidade do Poder Executivo (prestação de contas) para cada quadrimestre. Essas deverão acontecer no final dos meses de maio, setembro e fevereiro de cada ano (Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00); e) no processo de elaboração do Plano Diretor e discussão de projetos de grande impacto (Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01 e Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades); f) para a garantia dos direitos difusos e coletivos junto aos órgãos públicos dos poderes Executivo e Legislativo, realizadas pelo Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93).

No Brasil contemporâneo, as audiências públicas, em verdade, têm sido elementos tão somente de conferir pretensão de legitimidade aos atos praticados pela Administração Pública. Pretensão porque, em verdade, a sua manipulação apenas atende à legalidade, ao aspecto formal previsto em lei, tendo em vista que a efetiva participação popular está longe de acontecer.

Nesse sentido, as manifestações populares decorrentes das discussões que se originaram das audiências públicas não se prestam à vinculação jurídica dos Poderes instituídos, pois são meramente indicativas aos gestores, os quais são incitados à sua observância voluntária, sendo de sua incumbência obrigatória apenas o dever de

motivar o eventual descumprimento do que foi decidido em tal instância participativa, sob pena de nulidade<sup>368</sup>.

Não havendo efetiva participação popular nos atos decisórios da Administração Pública por intermédio das audiências públicas não há de se falar em legitimidade real. Desta maneira, na realidade brasileira, de fato a legitimidade e a legalidade, que deveriam concorrer como elementos a compor o ato, se apresentam de forma divergente, quase colocadas em posições contrapostas. É a crise de legitimidade. Assim, as políticas públicas a serem implementadas desaguam, em sua grande maioria, na expressão da ineficiência e inadequação, em virtude de não retratarem o real interesse público.

Porém, o fato de as audiências públicas não terem o alcance desejado não torna o instituto dispensável. Ao contrário, este instrumento democrático de participação deve ser cada vez mais incentivado e aplicado em processos decisórios fundamentais da Administração Pública. Para tal é imprescindível que o acesso às audiências públicas seja facilitado, não só pela gratuidade para a participação, mas principalmente pelo apelo maior ao comparecimento da sociedade civil organizada. Há de se superar um ocultamento da realização destas, de suas práticas pouco conhecidas pelo cidadão, incentivando sua publicidade mais ostensiva em meios de comunicações populares.

Somente com a maior visibilidade dada às audiências públicas a acontecer, tornando-as públicas verdadeiramente – cumprindo o Princípio Constitucional da Publicidade – já exaustivamente discorrido em capítulo anterior, a democracia participativa desejada pelo legislador constituinte começaria, de forma efetiva, a se solidificar pela maior participação social. Consequentemente, a prática do direito de participação social progrediria, pois, a democracia participativa, como já foi afirmado neste trabalho, é construção prática que se impõe.

A democracia participativa brasileira não pode prescindir de instrumento tão importante como a audiência pública no seu processo de amadurecimento e concretização.

Ademais, o fato de o Brasil ser heterogêneo não pode ser obstáculo. Não há como desejar que a sociedade seja efetivamente organizada, participativa, politizada,

---

<sup>368</sup> ASSONI FILHO, op. cit., 2009, p. 77.

sem antes assegurar o básico de subsistência, estar-se-ia atropelando o caminho natural do desenvolvimento cultural.

Importante rechaçar as construções ideológicas preconceituosas sobre a sociedade brasileira, em especial àquela que sustenta que o cidadão não tem interesse em participar da vida política. Esta é uma grande falácia que tão somente faz perpetuar o modelo autoritário das decisões tomadas pela Administração Pública, bem como a continuar sem ouvir as necessidades sociais.

Sendo assim, o referido mecanismo tem um grande potencial, embora ainda não utilizado, para o exercício do controle social, pois permite que o cidadão interaja com as diversas questões existentes na órbita pública.

### 3.1.5 Ouvidoria

Primordialmente, a Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da participação popular na administração pública como inerente à democracia.

O artigo 37, § 3º, com redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, estabeleceu que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta especialmente:

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

II – o acesso dos usuários a registros administrativo e a informações sobre atos de governo...;

III – a disciplina de representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.<sup>369</sup>

Desse modo, o funcionamento de uma ouvidoria assenta-se nos princípios constitucionais da isonomia e da proteção dos direitos da cidadania – em particular contra violações cometidas por agentes do poder público.

<sup>369</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 19/1998 – Reforma Administrativa (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Eletrônico - 5/6/1998, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

O conceito de ouvidoria surgiu na Suécia – um país de vanguarda em proteção social, em 1809, quando o parlamento elegeu uma pessoa, o *Ombudsman*<sup>370</sup>, para atuar como defensor dos interesses do povo, servindo como ponte entre o Governo e a população.

É um componente organizacional voltado para ser um interlocutor entre os cidadãos e a instituição, por meio da recepção das suas manifestações sob a forma de reclamações, denúncias, sugestões, solicitações, informações ou elogios. A Ouvidoria é a instituição que representa os legítimos interesses dos cidadãos no ambiente em que atua, na busca de soluções definitivas.

Um instituto que surge como um canal de confiança, muitas vezes como o último recurso de acesso do povo ao governo. A confiança da população vem se desenvolvendo através do tempo pelo trabalho ético, com ações preventivas e educativas, que as ouvidorias geram num sentido positivo dessa relação com a sociedade.

No Brasil, a história da Ouvidoria começa com a chegada dos portugueses, em 1500. Inicialmente, a função da justiça era exercida pelo Rei que, auxiliado por funcionários, os quais nesta época eram chamados de “ouvidores”, resolviam as questões relacionadas ao dia a dia da Colônia. Foi, porém, Tomé de Sousa, em 1549, quem verdadeiramente deu início à estruturação do Poder Judiciário no Brasil, ao estabelecer o Governo-Geral e trazer consigo o primeiro Ouvidor-Geral, Pero Borges. Durante um bom tempo, a administração da Justiça, no Brasil, fez-se por intermédio de tal figura, a quem se podia recorrer no caso de haver discordância com relação às decisões dos Ouvidores setoriais, responsáveis pelas Comarcas estabelecidas em cada uma das capitâncias hereditárias.

Dessa forma, a Ouvidoria no Brasil foi inspirada no modelo de *ombudsman* da Suécia, criado há mais de 200 anos, e se fortaleceu com a constituição de 1988, que estabeleceu níveis democráticos de participação do cidadão pautado em princípios de cidadania que se confirmou com a criação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) em 1990.

---

<sup>370</sup> *Ombudsman*, expressão de origem nórdica, resulta da junção da palavra *ombud*, que significa representante”, “procurador” com a palavra *man* – homem e não comporta variação (de número ou de gênero); portanto, é equivocado falar-se em “ombudswoman (VISMONA, Edson Luiz et al. *A ouvidoria no Brasil*. São Paulo: ABO, 2001, p. 11).

A ouvidoria brasileira, mesmo inspirada no perfil do *ombudsman* clássico e implementada na nostalgia de antiga tradição colonial, em seus poucos anos de existência no Brasil, adquiriu personalidade própria, evoluindo de acordo com a diversidade das condições culturais e regionais do país, e se apresentado como um modelo de recepção ao cidadão comum, simples, original, ágil, não burocrático e de fácil acessibilidade<sup>371</sup>.

A ouvidoria pública ainda se ampara, indiretamente, em todos os artigos das constituições federais e estaduais que tratam dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

A Ouvidoria é um instrumento que permite o controle e a participação social. É uma instituição que aproxima o cidadão em suas relações com o Estado, permitindo que suas sugestões e críticas sejam uma oportunidade de melhoria na Administração Pública, colaborando com o progresso do serviço prestado pelo governo.

Para a CGU, o objetivo da ouvidoria “é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil”<sup>372</sup>.

Para tanto, é importante que o ouvidor detenha alguns atributos básicos, dentre os quais: ética, imparcialidade, confiabilidade, autonomia e atitudes propositivas.

O ouvidor, na sua interação direta com o cidadão, tem a possibilidade de apropriar-se com "criatividade" da "racionalidade própria do cidadão", ou seja, a forma que ele (cidadão) enxerga a prestação de serviço oferecida. Dito de outro modo: o ouvidor deve ter a competência para se colocar no lugar do outro e olhar a sua organização como quem a olha de fora para dentro. A prática dessa relação propicia, potencialmente, um conhecimento genuíno, com forte poder inovador. Aqui reside, talvez, o principal diferencial do instituto da ouvidoria diante dos demais meios de interação com o cidadão. Configura-se num aprendizado em três frentes: o cidadão, que exercita o seu direito a se manifestar; a instituição, que estabelece o canal de interlocução, abrindo espaço para a alteração e/ou ajustes das práticas

---

<sup>371</sup> OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005, p.47.

<sup>372</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. *Política nacional fortalece o papel das ouvidorias*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/05/politica-nacional-fortalece-o-papel-das-ouvidorias>>. Acesso em: 2 maio 2016.



administrativas, e; por fim, o ouvidor, que exercita o seu papel de articulador e mediador<sup>373</sup>.

Assim, toma-se o Ouvidor como um representante do cidadão, portanto, alguém a quem cabe zelar pelos seus legítimos interesses perante as instituições em que atua.

Segundo o site do TCE de Minas Gerais, é por meio da Ouvidoria que o cidadão manifesta sua aprovação, insatisfação ou reivindicação em relação à prestação do serviço público. Mais que um canal de comunicação, a Ouvidoria é instrumento de participação cidadã, de forma direta, na instituição pública<sup>374</sup>.

A ouvidoria pública promove o diálogo entre os órgãos públicos e a sociedade civil, fomentando a participação dos cidadãos junto aos órgãos da administração pública, permitindo o crescimento da democracia participativa, ao aproximar o cidadão do governo e da gestão pública.

Ainda segundo Tribunal de Contas mineiro, a Ouvidoria deve ser definida como:

[...] um órgão estratégico, constituindo-se em importante instrumento de transformação institucional, propondo mudanças e ajustes em suas atividades e processos a partir das demandas encaminhadas pela sociedade em total sincronia com a busca da eficiência na prestação do serviço público.<sup>375</sup>

A Ouvidoria pública, portanto, funciona como um indutor da participação da sociedade por meio do diálogo e do acesso à informação voltada a atender às suas necessidades, promovendo ainda mudanças em prol da garantia dos seus direitos fundamentais.

A Ouvidoria é um mecanismo que funciona como um instrumento que busca a efetiva transparência das atividades públicas, tendo em vista que propicia ao cidadão a possibilidade de apresentar aspectos relevantes que possam melhorar os serviços públicos, bem como nas avaliações inerentes as políticas públicas realizadas pelos seus gestores.

A Ouvidoria pública brasileira pode ser um importantíssimo mecanismo de modernização e humanização da relação existente entre a funcionalidade dos

---

<sup>373</sup> MACHADO, J. A. P. *A formação das ouvidorias paulistas*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2007. 4 p, p.2. Disponível em: <[http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A\\_formacao\\_ouvidorias\\_paulistas\\_.pdf](http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A_formacao_ouvidorias_paulistas_.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

<sup>374</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *O que é a Ouvidoria?*, op. cit..

<sup>375</sup> Ibidem

serviços públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do necessário espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia<sup>376</sup>.

A Ouvidoria pública tem como princípio conscientizar o cidadão sobre o direito de ter acesso ao serviço público eficiente, bem como auxiliá-lo a resolver problemas junto aos órgãos da Administração. Deve ser compreendida como instrumento a serviço da democracia, pois permite a opinião direta do cidadão, que tem a oportunidade de se manifestar sobre a qualidade dos serviços públicos.

Voltada para satisfazer as necessidades do cidadão, ela funciona como um agente promotor de mudanças e almeja sempre a garantia de direitos fundamentais. Sendo assim, é fundamental a participação do cidadão nesse processo de busca pelo aperfeiçoamento das instituições públicas, contribuindo para a qualidade dos serviços prestados a coletividade em geral.

Nesse diapasão, as Ouvidorias merecem destaque, pois interligam a vontade do cidadão à estrutura posta pelo Estado:

As ouvidorias estão incluídas neste trabalho como mecanismo de controle social, pois, ainda que sua estrutura seja vinculada aos órgãos da Administração Pública, o desencadeamento de soluções por parte deste órgão se principia a partir de manifestação por parte do cidadão.<sup>377</sup>

Neste sentido, as Ouvidorias se constituem como um importante instrumento de controle social. São uma forma de firmar a comunicação entre a sociedade e os órgãos públicos, buscando a constatação e direitos da população. Por meio das Ouvidorias, é possível inserir os debates sociais dentro da Administração pública.

É inegável a constatação do potencial democrático da Ouvidoria como instrumento de controle da gestão pública, tanto pelo Estado, como pelo cidadão, que embora de forma embrionária, desigual tem participado e buscado o pouco espaço que lhe resta para interferir positivamente para o alcance da transparência democrática.

---

<sup>376</sup> OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos – 1991 a 2001*. 35 p. Circulação interna.

<sup>377</sup> MAGALHÃES, Roberto. *Mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da administração pública*. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2013, p. 99.

Ainda sob a influência kantiana de se pensar e fazer valer um “direito cosmopolita”, que vai além do direito público interno e do direito público externo, lança-se aqui a proposta da ouvidoria, como um dos institutos jurídicos do direito do futuro, como uma inovação social, num esforço de se construir uma comunicação humana e política, um direito que, segundo Kant, não é “uma representação fantástica de mentes exaltadas”, mas um dos modos necessários para a busca da paz perpétua, numa época da história em que “a violação do direito ocorrida num ponto da Terra é percebida em todos os outros pontos”<sup>378</sup>.

Desse modo, as ouvidorias devem quebrar este processo danoso à cidadania e se inserirem como uma estratégia democrática participativa de compromisso ético em combate aos entraves políticos e distanciamentos impostos pelas tecnologias de poder que visam a anular os direitos sociais e humanos. Deve-se iniciar, a partir daí uma relação com o usuário que permita avaliar as relações de poder que permeiam estas práticas, buscando relações mais dialógicas e éticas.

### 3.2 FRAGILIDADES DOS INSTRUMENTOS

Medir e avaliar o impacto dos mecanismos de participação é uma tarefa muito complicada em função de uma variedade de fatores, incluindo a variação nas regras e a autoridade exercida pelos participantes dos instrumentos, o apoio dado a eles por políticos, funcionários do governo e líderes, os recursos disponíveis e, por fim, as exigências colocadas na arena pública.

Pesquisadores e analistas políticos poderiam se beneficiar da avaliação do tipo de autoridade exercida nos instrumentos de participação social para demonstrar como a autoridade afeta o ambiente político mais amplo e as mudanças nas políticas públicas específicas.

É de fundamental importância que lideranças políticas, formuladores de políticas públicas e pesquisadores demonstrem o impacto desses mecanismos, pois a aferição do desempenho destes é fundamental para a sua permanência em longo prazo na democracia brasileira. Se os conselhos e demais instrumentos continuarem produzindo impactos limitados na melhoria da qualidade dos serviços públicos, na qualidade da deliberação, ou no bem-estar social, então será mais provável que as

---

<sup>378</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 128.

instituições sejam “esvaziadas” pelos muitos atores que hoje estão trabalhando duro para fazer com que estas instituições funcionem bem.

A partir do momento que tais mecanismos passarem a apresentar, consistentemente, impactos positivos e substanciais, então esperar-se-á que eles continuem a consolidar a sua posição como um canal fundamental de ligação entre o Estado e a sociedade. Somente assim será possível melhorar o bem-estar social dos cidadãos e a qualidade da democracia estará intimamente entrelaçada com a consolidação da governança pública, participativa.

A oportunidade potencial criada pelos instrumentos de participação social é a de forjar novos elos entre atores diversos, como os cidadãos “comuns”, os funcionários públicos, as lideranças comunitárias, os dirigentes sindicais e os prestadores de serviços. Como os instrumentos se concentram na formulação de políticas, as interações entre esses atores se concentram em como os recursos e a autoridade do Estado podem ser aproveitados para produzir melhores resultados das políticas. No entanto, deve-se estar atento para a possibilidade de que essas instâncias participativas possam ser “capturadas” por interesses especiais, que exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa<sup>379</sup>.

O autor Péres, citado no mesmo estudo acima destacado, afirma que, apesar da grande quantidade de avaliações de políticas públicas, pouco tem sido publicado sobre avaliação de participação cidadã ou sobre a avaliação da qualidade democrática dos processos de elaboração de políticas públicas. O mesmo autor questiona sobre os motivos que conduzem a uma avaliação. Para que avaliar? Para estabelecer um *ranking* das instituições mais participativas? Sua resposta é assertiva: deve-se avaliar para melhorar<sup>380</sup>.

Importa, agora, destacar as principais fragilidades de cada mecanismo de controle social.

---

<sup>379</sup> WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C.. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*/organizador: Brasília: Ipea, 2011.v. 7, p. 50.(Diálogos para o desenvolvimento).Disponível em <http://www.ipea.gov.br>, acesso em 19/03/18,

<sup>380</sup> Ibidem.

Os Conselhos Gestores, como já foi dito, são espaços públicos permanentes, constituídos por representantes da sociedade civil e do poder público, cuja função é sugerir as diretrizes das políticas públicas, podendo ainda controlar, fiscalizar e até mesmo decidir sobre a execução destas.

Tais conselhos são órgãos públicos, criados por lei, e, por não terem personalidade jurídica, ficam vinculados à estrutura orgânica da própria Administração Pública e, por esta razão, a ela subordinados hierarquicamente, inclusive, por não disporem de autonomia financeira e administrativa. Aqui se identifica a sua primeira fragilidade. Sem autonomia, dificilmente conseguirão, efetivamente, controlar os atos da gestão pública.

Outro ponto negativo é que deve haver participação majoritária do Poder Público. O Supremo Tribunal Federal já tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de órgão da administração pública, ao julgar uma ação direta de inconstitucionalidade em relação à instituição dos conselhos gestores nas unidades de saúde, bem como citando a Lei 12.516, de 02 de janeiro de 2007, afirma que tais conselhos devem contar com a participação majoritária do Poder Público. Em posição minoritária na composição dos membros, os representantes da sociedade serão quase sempre “voto vencido”, bem como tendem a ser manipulados pelos agentes públicos.

Embora, como foi relatado no tópico anterior, houve um crescimento no número de conselhos, mas isso não significa sucesso na qualidade desse instrumento. Detecta-se uma série de problemas associados à sua representatividade democrática e à sua eficácia em debater, decidir e fazer cumprir suas políticas. Há graves problemas no desenho institucional, na forma de organização e capacitação dos conselheiros, na representatividade e nas condições políticas encontradas no dia a dia dos conselhos.

Outro grande problema que fragiliza os conselhos diz respeito ao perfil dos conselheiros. Conforme foi relatado, os resultados da pesquisa reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. Isso provoca uma elitização da participação que depõe desfavoravelmente à efetividade desse instrumento, posto que não reflete a média nacional. E, ainda, em todos os conselhos analisados, um grande número de conselheiros, inclusive dentre os que representam

a sociedade civil, trabalham no serviço público. Assim, há uma tendência das organizações de canalizar suas demandas para atores estratégicos que fazem parte de sua rede de apoio político e, também, a constatação de falta de debate entre os envolvidos na problemática inviabilizam a efetividade o instrumento de controle em tela.

Assim, as principais fragilidades em relação à efetividade dos conselhos foram as seguintes: dificuldade ao acesso de informação (falta de transparência administrativa); falta de capacidade fiscalizatória; e uma precária prestação de contas por parte do prefeito ou secretário aos conselheiros.

Nesse sentido, importa ressaltar as importantes considerações feitas pelo autor a seguir citado.

“Qual o peso que até mesmo os governos democráticos têm dado efetivamente à questão dos conselhos, enquanto instrumentos efetivos de compartilhamento de poder?” Essa pergunta levanta um primeiro questionamento, acerca da importância dada aos conselhos pelas prefeituras, pelas secretarias e pela sociedade civil. Um ponto essencial para o autor nessa questão é o baixo nível de transparência com as quais as informações são disponibilizadas pelo governo local.

Outro ponto levantado pelo mesmo autor acima, é como o governo local enxerga a política participativa, ou seja, se existem ações e políticas que abrangem a participação como uma forma de governar e não como experiências isoladas dentro do próprio governo<sup>381</sup>.

Esse olhar do governo para os conselhos deve ser no sentido de promoção de participação da sociedade e, jamais, como até hoje é visto, como forma de cumprir determinação legal, sem dar a eles meios de efetivo controle social.

No tocante aos observatórios sociais, organizações não-governamentais (ONGs), completamente independentes da Administração Pública, são um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Aqui, importa ressaltar que os cidadãos, individualmente considerados, nesse contexto, são os principais personagens das suas iniciativas, ou seja, cada observatório social é integrado por cidadãos brasileiros

---

<sup>381</sup> PONTUAL, op. cit., 2003, p.14.

que transformaram o seu direito de indignar-se em ações em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos.

Entre as principais dificuldades relatadas para consolidação um Observatório Social (OS) está no fato de sensibilizar e conseguir reunir o máximo de pessoas e entidades que acreditem na ideia e compareçam com uma estrutura mínima de recursos humanos, físicos e financeiros. O pouco apoio financeiro das entidades e parceiros mantenedores gera falta de robustez nos observatórios sociais e inviabiliza o início e a manutenção das atividades, fato que está relacionado à dificuldade de fazer com que a sociedade e as instituições saiam da descrença e apatia gerada pelo alto nível de corrupção e acreditem em projetos e atitudes de mudança.

Já tendo ressaltado os potenciais da ação de observatórios sociais voltados para a cidadania fiscal na promoção de controle social e *accountability*, destacam-se a seguir alguns dos limites e dilemas vivenciados por essas organizações, tomando por base o Observatório Social de Itajaí (OSI), e fazendo relação com textos e documentos explorados<sup>382</sup>.

Ao analisar observatórios sociais iberoamericanos na área de comunicação, Albornoz e Herschmann identificaram ameaças ou fragilidades em sua ação: a diversidade de metodologias empregadas, o fato de serem organismos jovens e com falta de experiência, a escassa vinculação entre observatórios, a ausência de coordenação com outros organismos, adoção de postura tecnocrata ou autoritária, o risco de constituir-se em instância de *lobby* de grupos políticos ou econômicos constituídos, a falta de diálogo com os cidadãos, entre outras.<sup>383</sup>

Todas essas fragilidades podem ser observadas nos observatórios sociais do nosso país.

Segundo pesquisa feita no Observatório Social de Itajaí (OSI), um dos dilemas de natureza política é o fato de que tal observatório e os demais ligados à Rede OSB não aceitam pessoas filiadas a partidos políticos em seus quadros de associados. A

---

<sup>382</sup> SCHOMMER, Paula e Moraes; CHIES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão. Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, p.318. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/886/observatorios-sociais-como-promotores-de-controle-social-e-accountability--reflexoes-a-partir-da-experiencia-do-observatorio-social-de-itajai>. Acesso em 01 maio 2018.

<sup>383</sup> ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. e-compós. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Dez 2006, p.16. Disponível em: <[www.compos.com.br/e-compos](http://www.compos.com.br/e-compos)>. Acesso em: 02 maio 2018.

justificativa é que, embora a política partidária seja importante, é preferível, no contexto atual, que os observatórios não tenham qualquer vinculação formal com partidos, em função do baixo grau de legitimidade destes e pela possível associação com disputas por cargos e recursos e casos de corrupção. Se, por um lado, entende-se que a ação da organização deve ser independente dos interesses de um ou outro partido, a rejeição ao envolvimento de seus membros em política partidária pode reforçar a cisão entre técnica e política e contribuir para a não renovação dos quadros partidários nos municípios, mantendo em trincheiras opostas aqueles supostamente interessados em “cidadania e controle dos gastos” e aqueles interessados em disputar cargos eletivos. Além disso, ao reforçar que os observatórios são entidades de caráter técnico, pode-se passar a falsa impressão de que a técnica seja neutra, inclusive no que tange à transparência, estão envolvidas relações de poder ao se escolher o que divulgar, quando, como, por quem e para quem<sup>384</sup>.

Com relação a essa mesma pesquisa sobre o OSI, outro problema identificado foi o seu baixo grau de articulação com setores da sociedade não representados pelas entidades instituidoras, as quais estão ligadas a categorias corporativas e ao meio empresarial. Um dos efeitos disso é a reprodução de uma linguagem marcada pelo jargão empresarial, sobretudo nas comunicações oriundas do OSB, sendo mesclada no OSI com o jargão da área de Direito, uma vez que seu coordenador executivo e os dois estagiários são dessa área de atuação. Outro possível efeito do baixo grau de articulação com setores sociais diversos é a imagem do OSI como uma entidade de defesa de interesses particulares de grupos empresariais ou corporativo<sup>385</sup>.

Outro dilema é o da definição do foco de atuação *versus* a capacidade operacional para atuar nas frentes priorizadas. Por exemplo, focaliza seu trabalho no acompanhamento de licitações, mas seus integrantes percebem a necessidade de atuar em outras frentes, no que tange à educação e à cidadania fiscal, à capacitação de servidores públicos e conselheiros, à participação nos processos das políticas públicas, ao monitoramento de indicadores de gestão pública e ao controle sobre a ação do Legislativo e do Judiciário.

Outro entrave a ser considerado diz respeito à ação integrada com outros observatórios que constituem a Rede OSB que, embora seja basilar para que a ação em cada local seja legitimada e potencializada, ao mesmo tempo a rápida expansão

---

<sup>384</sup> SCHOMMER; CHIES op. cit., 2010, p.319.

<sup>385</sup> Ibidem, p.319.



da Rede OSB (promovendo a ampliação de sua abrangência, de seu reconhecimento e de sua capacidade de controle social) desafia os gestores do OSB a acompanharem as condições de sustentabilidade dos novos observatórios, prevenindo efeitos negativos sobre a Rede, caso algumas das iniciativas não se consolidem, por falta de capacidade técnica ou política, por falta de recursos, por não terem nascido de demandas da população local ou por não refletirem características do contexto daquele município.

De natureza técnica, outra fragilidade é a qualificação das pessoas que colaboram com os observatórios, incluindo o conhecimento sobre legislação, processos administrativos e relações entre os poderes. No mesmo sentido, há que se trabalhar na qualificação de servidores e de conselheiros de políticas públicas, para se evitem erros básicos e oportunidades de fraudes, bem como qualificar os mecanismos de decisão, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Arelado ao anterior, desafio crucial para os observatórios é a produção continuada de informações com credibilidade do ponto de vista metodológico/técnico e sua ampla divulgação. O que passa pela transparência na gestão dos próprios observatórios<sup>386</sup>.

Assim, diante de tudo que já foi dito em tópico específico sobre os observatórios sociais, bem como as fragilidades aqui apontadas, nota-se que tal instrumento de controle social tem mais vantagens que desvantagens, colocando-o como importante de mecanismo de controle.

O Controle Social Orçamentário, apesar da existência de todo esse suporte legal para sua adoção não apresentou, concretamente, sua efetividade, por razões que precisam ser levantadas e analisadas, com o diagnóstico sobre o assunto. Isso significa dizer que se tem que avaliar como está, em termos objetivos, tal mecanismo de controle social no Brasil, notadamente no âmbito municipal.

A primeira fragilidade desse instrumento é que, apesar da imposição legal do Controle Social Orçamentário em termos municipais, já comentada em tópico anterior, ela permanece descumprida, por vários motivos. Um deles é a resistência da maioria dos chefes de executivo municipais a essa exigência, postura que aparece como resquício de uma visão ultrapassada de gestão local, em que o titular se considera dono da Prefeitura, abstraindo, por isso mesmo, qualquer forma de participação popular.

---

<sup>386</sup> SCHOMMER; CHIES op. cit., 2010, p.320.

O município ainda tem arraigada, entre suas tradições viciadas, a existência do binômio patrimonialismo - clientelismo, inibidor de uma abertura do gestor ao controle social.

Outro ponto frágil desse instrumento é a falta de inovações no processo de elaboração e votação das leis orçamentárias brasileiras, elas continuarão sendo alvo do abuso do poder discricionário dos gestores na utilização do contingenciamento, anunciado, muitas vezes, antes mesmo do início do exercício financeiro para o qual o orçamento foi aprovado. A farra em suspensão de despesas previstas nos orçamentos, os chamados contingenciamentos, tem contribuído para o sentimento de decepção, inclusive, dos defensores de tal controle social do orçamento.

Um grande desafio é a sensação de inutilidade do Orçamento Participativo, ou seja, mesmo quando os gestores públicos (muito poucos) utilizam o Controle Social Orçamentário e acolhem nas leis orçamentárias muitas das sugestões coletadas por meio de tal instrumento, essas propostas não se concretizam. Isso provoca um desestímulo, nas ocasiões seguintes, no cidadão a tomar parte em audiências públicas e outras formas de consulta popular com vistas à elaboração das leis orçamentárias anuais.

Nesse sentido, infelizmente, outro entrave está na vontade política do gestor público. A mesma coisa com relação às câmaras municipais. A estas compete recepcionar na Lei Orgânica de cada município, a obrigatoriedade do referido controle orçamentário, tirando a margem de discricionariedade de que os prefeitos ainda se acham possuidores quanto ao assunto.

Apesar das dificuldades, as experiências de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios que o implementaram, não apenas nos partidos de esquerda, mas nas gestões sob outros partidos. O estudo constatou ainda que, apesar do avanço do Orçamento Participativo, a tendência do processo foi de assumir contornos próprios em cada localidade de acordo com as características de cada uma, e os casos de sucesso apresentaram como principais determinantes a combinação entre vontade política e cooperação entre os membros da Prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias (prioridade entendida como a posição que essa política ocupa no *ranking* das escolhas do governo que a promove); coesão entre planejamento, técnica, administração; e OP e a credibilidade do processo. Contudo, ressalta-se que os municípios analisados não conseguiram atingir sequer a

fase de efetividade. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional. Mesmo naquelas historicamente conhecidas e exemplos mundiais, como Porto Alegre e Belo Horizonte, ainda têm muito que percorrer até serem totalmente institucionalizadas<sup>387</sup>.

Em síntese, pode-se dizer que as fragilidades que se destacam desse instrumento - controle social orçamentário - são: falhas no processo do acesso a informação e a transparência dos dados orçamentários apresentados; destinação apenas de uma pequena porcentagem do recurso público para as obras eleitas no Controle Social Orçamentário, ou seja, não existe um orçamento real para garantir todas as demandas votadas; as assembleias do Controle Social Orçamentário, muitas vezes, tornam-se espaços de politicagem e disputa política; a metodologia na prática não é acessível e não favorece um processo efetivo de participação e construção de cidadania e, por último, a não execução das obras votadas e aprovadas.

Dando continuidade à identificação de fragilidades dos instrumentos de controle social existentes no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se, agora, à análise das audiências públicas.

Como já foi dito, trata-se de um instrumento de participação popular, assegurado pela Constituição Federal de 1988, artigo 58, § 2º, inciso II, e regulamentado por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A audiência pública corresponde a um espaço institucional em que os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, ou o Ministério Público podem apresentar determinada questão e discutir com os cidadãos sobre a formulação de uma política pública, a edição de um projeto de lei, ou, ainda, a efetivação de empreendimentos que podem causar impacto à cidade, aos cidadãos ou até mesmo ao meio ambiente.

O fator negativo da audiência pública diz respeito ao fato da sua utilização ser para atender determinações legais, servindo apenas para ratificar a opinião dos administradores, distanciando de sua finalidade que é ouvir a sociedade e promover a participação social. O envolvimento da sociedade nas discussões promovidas pelas audiências públicas deve contribuir para a definição de planos de ação condizentes com as perspectivas sociais, esse é o seu papel fundamental.

---

<sup>387</sup> COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010, p. 27.

Sabe-se que a Audiência Pública e, conseqüentemente, a decisão que foi tomada ou lei aprovada com base em sua realização, poderão ser anuladas quando não forem garantidas as condições para a efetiva participação popular. Elas podem ser anuladas quando: a falta de divulgação prévia e em tempo razoável das informações sobre o tema a ser discutido; a escolha de um local inadequado para a realização da Audiência; a falta de acessibilidade, por exemplo, se a audiência for realizada em um local em que não haja circulação de transporte público ou que não seja acessível para pessoas com deficiência; a restrição do número de participantes ou do direito de voz dos participantes de forma a impossibilitar um debate amplo sobre o tema discutido.

O Ministério Público pode ser acionado para invalidar uma audiência pública que tiver algum desses problemas, antes ou depois de sua realização, mas, infelizmente nunca é provocado para essa nobre missão. Assim, falha a Administração Pública quando incorre em um ou mais erros e falha também a sociedade que, muitas vezes por desconhecimento e outras por falta de transparência dos atos concernentes ao ato público, não provoca o Ministério Público, fragilizando, assim, o instrumento de controle.

De acordo com o relatório do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), acerca do potencial de efetividade das Audiências Públicas no âmbito do governo federal, de 2013, podem-se extrair as suas principais fragilidades, a seguir citadas.

Previsões em atos normativos a respeito da realização de audiências públicas podem, por um lado, garantir as condições mínimas necessárias para a efetividade da participação, mas podem também, por outro lado, engessar o processo, limitando a habilidade dos gestores de o adaptarem a necessidades emergentes ou específicas de cada situação. O mapeamento feito a respeito da utilização dessas audiências no âmbito do governo federal evidenciou que grande parte delas ocorre porque há um ato normativo que torna sua realização obrigatória. Como consequência, em um grande número de casos, previsões em leis, decretos, resoluções, instruções normativas e/ou portarias determinam, mesmo que em parte, como as audiências devem ser realizadas, tendo impactos diversos no potencial de efetividade da participação. Em muitos casos, a legislação está ultrapassada, ou é omissa, ou insuficiente, em relação à realização de audiências públicas<sup>388</sup>.

---

<sup>388</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA), op. cit., 2013, p. 122.

Outro ponto a ser destacada como fragilidade desse instrumento é no tocante ao prazo de realização.

O prazo para a realização das audiências, contido nos atos normativos, seja compatível com a complexidade da temática e com o grau de organização e com as peculiaridades do público-alvo. Estas características podem ser ilustradas pelo caso das audiências de elaboração do PNRs. O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010<sup>389</sup>, determinava o prazo de 180 dias para elaboração do referido plano. Nesses 180 dias, deveriam ser realizados os estudos técnicos necessários para a elaboração do plano; os prazos para organização e mobilização para no mínimo cinco APs regionais e uma AP nacional; a consulta pública via internet; os trabalhos para sistematização das contribuições da sociedade; e o prazo para a elaboração e publicação da versão preliminar do plano. A necessidade de celeridade foi um fator que aumentou o nível de dificuldade para os gestores públicos envolvidos, por exemplo, em atividades de mobilização, divulgação prévia de documentos e sistematização das contribuições sociais<sup>390</sup>.

Há um nítido transtorno em relação à efetividade desse mecanismo de controle no tocante a regras legais gerais em relação a realização das audiências, sem atentar a nenhuma especificidade, situação e/ou temática.

Outra fragilidade é a limitação do escopo (recorte do objeto e temática que será discutida). Por um lado, foi observado que a excessiva limitação do escopo pode levar a uma menor valoração do processo participativo pelas partes interessadas e, conseqüentemente, a uma menor percepção de legitimidade da política em questão. Por outro lado, quanto mais amplo o escopo da participação, mais difícil tende a ser a coordenação o debate e a sistematização das propostas de uma maneira trabalhável, para que sejam analisadas pelos gestores públicos e, eventualmente, incorporadas na política em questão. Ao mesmo tempo em que a limitação do escopo do debate pode reduzir a percepção de legitimidade da audiência perante a sociedade, a qual pode ficar insatisfeita por não perceber eco nos gestores governamentais aos seus anseios, um escopo demasiado amplo pode fazer com que as contribuições da

---

<sup>389</sup> BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Edição Extra - 23/12/2010, Página 1, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2010.

<sup>390</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA),, op. cit., 2013, p. 122-123

sociedade sejam dispersas, fragmentadas e com grau de abrangência que vai além do que é possível ser alterado naquela fase da política. Torna-se difícil sistematizar as contribuições recebidas e menores são as chances de que a política em questão seja reformulada conforme as contribuições<sup>391</sup>.

Outro ponto das audiências públicas que pode se converter em fragilidade é a questão da infraestrutura de onde ela será realizada. Os agentes públicos devem ter cuidado ao definir o local e recursos disponibilizados – lugar de fácil acesso, espaço com capacidade para acolher os participantes, equipe técnica capacitada e adequada para conduzir os trabalhos – são elementos que contribuem para a qualidade do evento e a efetividade desse mecanismo de participação.

Prover infraestrutura adequada ao número de participantes e ao tipo de audiência é fator essencial para que o evento tenha uma participação social efetiva. Na comparação entre os casos estudados, este fator esteve associado a uma maior percepção de abertura, seriedade e comprometimento por parte do público presente em relação ao governo<sup>392</sup>.

Ligada à infraestrutura, importante destacar a presença, no órgão responsável por sua realização, de uma estrutura interna voltada à participação social. Isto implica contar com documentos de referência, instalações e servidores capacitados responsáveis pela realização das audiências públicas. Caso isso não ocorra, será um ponto negativo para a efetividade desse instrumento.

Um ponto que pode ser negativo é quanto à escolha do mediador/facilitador do debate. É ele quem irá dar o tom e coordenar o debate. Sua atuação tem reflexos na capacidade do público presente de participar efetivamente e em sua percepção quanto à neutralidade, seriedade e legitimidade do processo.

Na escolha do mediador, é importante combinar três características: a) um mediador com capacitação em metodologias participativas; b) um mediador que seja neutro com relação à temática; e c) um mediador que seja visto/reconhecido como neutro pelo público presente<sup>393</sup>.

Apesar de ser um ponto crucial para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à audiência pública é, em diversos casos, relegada ao segundo plano pelos gestores de política pública. Esse momento deve incluir uma devolutiva

---

<sup>391</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA), op. cit., 2013, p. 124-125.

<sup>392</sup> Ibidem, p. 125.

<sup>393</sup> Ibidem, p. 127.

clara à sociedade, indicando a incorporação ou não das contribuições, com as devidas motivações. Caso isso não ocorra, repercutirá negativamente.

Para que seja possível promover uma devolutiva formal – através de disponibilização de relatório para o público em meio digital, diário oficial, páginas na internet e e-mails aos participantes, dentre outros - é preciso que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isto implica, como apontado anteriormente, que a audiência tenha empregado metodologia adequada para esse resultado e também implica que o órgão responsável pela AP tenha capacidade institucional para analisar as contribuições recebidas<sup>394</sup>.

Por fim, a partir de agora o foco são as ouvidorias, mecanismo de controle social que embora tenham pontos positivos, apresentam fragilidades que devem ser destacadas.

As ouvidorias públicas têm algumas limitações, tais como estrutura operacional inadequada, descrição falha de responsabilidades, ausência de instrumentos legais de constituição, disfunção hierárquica, restrito poder de exigências, precária qualificação e treinamento de pessoal, pequena exposição pública e descaso às suas recomendações.

Excelente trabalho de pesquisa sobre as ouvidorias dos municípios de Campinas e Santo André, merece destaque nesse momento pontuar o que o autor caracterizou como principais atributos condutores de uma ouvidoria cidadã.

Com base nos modelos das ouvidorias de Campinas e de Santo André estabeleceu-se como principais atributos condutores de uma ouvidoria cidadã a independência, a autonomia, a funcionalidade e o instrumento de cidadania. Dentro de cada um desses eixos foram estabelecidos elementos que levam a ouvidoria a funcionar efetivamente como instrumento de controle social<sup>395</sup>.

Mais uma vez, a Administração que deve tornar a gestão transparente e informar aos cidadãos os rumos que estão sendo dados ao gerenciamento da coisa pública, do contrário fragiliza a ouvidoria como mecanismo de controle social.

Outros pontos que são negativos: a) a falta de participação da sociedade civil; b) a falta da consideração das reivindicações da sociedade e da atuação no sentido de se corrigir as falhas do serviço público e melhorar a qualidade das prestações

---

<sup>394</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA), op. cit.,2013, p. 129.

<sup>395</sup> ALVES, Ana Cláudia Raimundo. *A Ouvidoria como instrumento de controle social da Administração Pública: a experiência da Prefeitura Municipal de Lavras - MG* Lavras: UFLA, 2013,p. 69.

públicas; e c) a falta de equipamentos que permitam à ouvidoria desenvolver suas atribuições com eficiência, especialmente um *software* capaz de gerenciar as demandas e transformar as reivindicações individuais em coletivas com resolução de problemas e gargalos do serviço público em prol de toda a comunidade.

O trabalho a ser realizado pelas ouvidorias, de transformar em realidade os conceitos de acesso à informação, de transparência ativa e passiva, de *accountability*, de gestão participativa e de representação do indivíduo só será exitoso com o apoio das instituições das quais elas fazem parte, no sentido de direcionar recursos para a capacitação e o desenvolvimento adequado das competências necessárias para a consecução plena de tais objetivos.

### 3.3 NECESSÁRIAS REESTRUTURAÇÕES DOS INSTRUMENTOS PARA GARANTIA DA EFETIVIDADE DA TRANSPARÊNCIA

Nesse último tópico da tese, cabe, com base nas fragilidades dos instrumentos de controle social acima apontadas, propor uma releitura de tais mecanismos. Não há aqui a intenção de propor novos e sim de reler os já existentes, ponderando sobre pontos que devem ter um olhar diferenciado, coadunando com o título do presente trabalho - dentre dos limites e possibilidades do ordenamento jurídico vigente.

A reestruturação se faz necessária no sentido de se atingir a proposta inovadora do trabalho, qual seja: a efetivação da governança pública associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público.

No tocante aos conselhos gestores, o esforço das prefeituras e secretarias deve ser no sentido de dar maior importância, e a expressão dar importância deve ser traduzida em ações, que anteriormente levantadas representam as fragilidades para a efetividade dos conselhos, como: garantir o acesso e a transparência das informações, compartilhar o poder (elaboração de pauta do conselho, mecanismos democráticos de escolhas de membros), assegurar que o secretário apresente as contas e resultados das políticas ao conselho.

Outro ponto importante a ser observado é o governo enxergar os conselhos como meio de promoção de participação da sociedade e, jamais, como até hoje é



visto, como forma de cumprir determinação legal, sem dar a eles meios de efetivo controle social.

No tocante aos observatórios sociais, importante instrumento de controle, independente como já foi dito, necessita de uma releitura para o seu aprimoramento.

O Observatório Social de Itajaí (OSI) reconhece a necessidade de aproximar-se de sindicatos de trabalhadores, de conselhos de políticas públicas e de associações de moradores, dialogando com uma pluralidade de atores e ganhando legitimidade e força política. No mesmo sentido, reconhece a necessidade de ampliar a aprimorar canais de diálogo com a população, na definição de linhas de ação, no encaminhamento de denúncias e na educação fiscal. Algo crucial caso queira ampliar seu escopo de atuação no sentido de influenciar políticas públicas<sup>396</sup>.

É importante a ação integrada com órgãos institucionalizados de controle, como a CGU, o Ministério Público, o Judiciário e o Legislativo, algo que vem ocorrendo, mas que pode ser aprimorado e ampliado.

Importante, também, é a construção de confiança na relação com a imprensa, evitando-se denúncias sem fundamentação técnica, porém sem deixar de contar com o poder de difusão de informações e mobilização da mídia. O OSI ressalta que o objetivo não é o escândalo, mas a abordagem preventiva e o processo educativo de cidadania fiscal para cidadãos, servidores e políticos, para que se evitem erros e fraudes e se melhore a qualidade dos gastos.

No tocante ao descumprimento por alguns municípios em relação ao Controle Social Orçamentário, a solução, defendida é que o Congresso Nacional promova uma reformulação do Estatuto da Cidade. Tal revisão permitiria o estabelecimento, no Estatuto, dos instrumentos sancionatórios destinados a garantir a exigência do Orçamento Participativo no Município, além de corrigir outros defeitos de atuações apontadas no Estatuto.

O caminho para a busca da efetividade de tal instrumento deve extrapolar o aperfeiçoamento do aparato legal que configura a exigibilidade para o Controle Social Orçamentário no Município, deve incluir um debate sobre a reformatação do Orçamento Público no Brasil, em todas as esferas de governo, de maneira que passe a haver maior rigor no contingenciamento das despesas fixadas nas leis orçamentárias, pelo menos nas rubricas diretamente relacionadas aos direitos sociais.

---

<sup>396</sup> SCHOMMER; CHIES, op. cit. 2010, p. 320.

O que se propõe, também, é uma ampliação do número dos itens que já são impositivos no Orçamento Público da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tais como os percentuais de aplicação mínima em educação e saúde e a limitação para despesas com pessoal.

Enquanto esse sonho de reformatação do Orçamento Público não se concretiza, a sociedade deve recorrer aos meios possíveis, sobretudo na legislação, e as instituições que possuem atribuições nessa área – a exemplo do próprio Observatório Social. Por outro lado, é necessário que a população cobre do Ministério Público e dos Tribunais de Contas um posicionamento mais enérgico quanto à exigência legal desse mecanismo de controle social, pelo menos no âmbito municipal.

É por aí que a Justiça, provocada, poderá tomar decisões novas sobre a matéria, plantando sementes para a consolidação, paralelamente aos aperfeiçoamentos na legislação, de uma jurisprudência sustentadora da tese da obrigatoriedade.

Tendo em vista a facilidade de adaptar o controle social orçamentário às diferentes realidades dos municípios brasileiros é que torna possível que ele possa ser adotado em qualquer região do país, sendo o seu sucesso resultante do empenho dos gestores que a ele recorrem e não dependente, exclusivamente, de fatores sociais e econômicos. A consequência disso é que ao pensar em reestruturar tal mecanismo, deve-se, primeiro, ter como foco a educação política da sociedade para melhor escolher seus representantes, bem como a proposição de conscientização desses gestores no cuidado com a coisa pública, ressaltando que a participação social é imprescindível.

Nesse sentido, o exercício da atividade financeira estatal só poderá ser qualificado como democrático quando fizer prevalecer o real desejo dos cidadãos, dotando de visibilidade a atuação governamental, ou seja, o controle social orçamentário promove a transparência da gestão fiscal, pois a atividade financeira da Administração Pública passa a se desenvolver a partir das expectativas populares no tocante à aplicação dos recursos financeiros.

No tocante a audiências públicas, alguns pontos devem ser lidos com maior cuidado, por parte dos agentes públicos responsáveis pela sua realização.

Primeiro, os prazos e metas para a realização de audiências devem levar em conta as especificidades temáticas.

O escopo (recorte do objeto e temática que será discutida) de uma audiência pública deve ser definido com cuidado para que, por um lado, os interessados tenham a possibilidade de opinar em relação aos temas que considerem importantes, mas também para que, por outro lado, o gestor possa sistematizar as contribuições dos participantes de forma compatível com o objeto da audiência.

Assim, o escopo de uma audiência deve ser definido a se iniciar pela sua temporalidade e adequação à política e que este esteja claro desde o início tanto para os gestores quanto para as partes interessadas. No intuito de deixar claro para os participantes qual é o objetivo de uma audiência pública e, conseqüentemente, seu escopo, pode ser útil a elaboração de um esquema (linha do tempo) clarificando em qual momento da política ocorre a audiência, indicando qual seu objetivo e quais as fases posteriores do processo.

Importa destacar que a infraestrutura e recursos a serem disponibilizados na audiência pública devem ser uma preocupação por parte dos agentes públicos. Assim, é importante identificar não somente obstáculos relativos à estrutura física, recursos humanos, mas também sensibilidades políticas na escolha do local onde será realizado o evento.

Aliado a isso, é importante que as pessoas responsáveis pela participação social tenham bom conhecimento dos regulamentos e procedimentos internos relacionados à participação social, bem como tenham a capacidade de lidar com as contribuições dos participantes. Além disso, perícias relacionadas à mediação de conflitos e ao diálogo social são fundamentais para que o processo participativo promova o diálogo – e não a polarização – entre governo e sociedade.

Em casos em que há falta de pessoal e demais elementos de estrutura interna para a participação social, uma estratégia para compensar esta deficiência é descentralizar e compartilhar o processo de organização das audiências. Assim, o processo de divulgação e mobilização para a audiência, bem como o provimento de infraestrutura (auditórios, equipamentos e áudio e vídeo etc.) pode ser compartilhado entre diversos atores, compensando a falta de recursos da Administração Pública e, ao mesmo tempo, garantindo um comprometimento político dos demais atores envolvidos<sup>397</sup>.

---

<sup>397</sup> INSTITUTO DE PESQUISAS APLICADAS (IPEA),, op. cit., 2013, p. 126.

Não podia ser diferente, visto que a transparência administrativa é base de toda forma de controle, participação, responsabilização na esfera pública, as audiências públicas só terão credibilidade quando atentarem, de fato, para a publicidade de todo o processo.

É necessário que todo o processo de AP seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo, seja na divulgação/mobilização dos atores envolvidos na temática, na disponibilização e acessibilidade de documentos de referência para a realização da AP, na clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada, ou seja, sobre o que será feito com as contribuições da sociedade<sup>398</sup>. Aqui vale lembrar ponto bastante discutido no capítulo 2 do presente trabalho – a questão da qualidade da informação. Não cabe aqui relatórios e documentos técnicos a ponto de não serem entendidos pelos atores sociais envolvidos no processo.

No tocante às ouvidorias, importa destacar como primeiro ponto para que uma ouvidoria desempenhe seu papel de articulador entre administração pública e cidadão e, por conseguinte, o controle da atuação estatal é a existência de uma lei prevendo o seu funcionamento e que defina a amplitude de sua atuação, suas atribuições e suas responsabilidades.

A lei de criação e suas diretrizes determinam o funcionamento da ouvidoria, ou seja, o alcance das atribuições do ouvidor e a forma de seu agir perante o legitimador de sua conduta – cidadão - frente à Administração Pública. Para que as ouvidorias não se restrinjam ao cotidiano em que as ações se repetem com os milhares de protocolos, encaminhamentos, respostas e encerramento da demanda, a lei deve determinar o âmbito de atuação desses instrumentos, e, se não houver tais previsões, a ouvidoria será mais um órgão burocrático: “Ficar preso nessas rotinas é condenar uma equipe de trabalho às limitações inerentes de um cotidiano”.<sup>399</sup>

Assim, é imprescindível para o sucesso desse instrumento de controle social que haja lei prevendo as suas diretrizes e o funcionamento e forma de atuação da ouvidoria. Tal lei deve ter efetividade, devendo o seu cumprimento ser fiscalizado pelos órgãos de controle e, principalmente, pela sociedade. E, no caso de

---

<sup>398</sup> Ibidem, p. 129,

<sup>399</sup> CURADO, J. A. da S. A saga de uma ouvidoria pública em áspersos tempos não tão públicos: a experiência de Campinas. In: MÁRIO, C. G. de (Org.). *Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011. p. 103

descumprimento ou cumprimento parcial, deve ser provocado o Poder Judiciário, afinal é ilegalidade.

Diante do exposto, com o olhar voltado para o futuro, caberá a todos os atores sociais e também às instituições desenvolver uma cultura que propicie o pleno funcionamento das ouvidorias, em toda a sua dimensão e potencialidade, partindo do pressuposto de que toda forma de manifestação do cidadão, por mais simples que possa parecer, encerra uma pretensão normativa legítima e constitucionalmente adequada, a reclamar uma resolução na esfera competente e o respectivo alinhamento com vistas à melhoria de seus processos.

Diante do que foi exposto, o sentimento é de esperança em tempos melhores em relação à gestão da coisa pública, mas com a certeza que isso só será possível se houver uma efetiva participação social nos processos públicos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A problemática da presente tese foi enfatizar os limites e as possibilidades dos novos mecanismos de transparência e controle social no cenário atual, bem como propor uma intensificação da governança sociopolítica na gestão pública.

É preciso encarar o processo democrático real, identificando a razão de como foi a sua constituição, o fato de não ter seguido a ordem lógica de aquisição de direitos ideal, mas importa que se vislumbrem meios de concretizá-lo.

A dissociação entre o público e o privado (como se fossem esferas independentes entre si), e o posicionamento da sociedade à margem das questões que lhe dizem respeito geram, como pior efeito, a corrupção, porque promove um efeito em cadeia com retroalimentação, decorrente da visão construída na sociedade ao longo dos tempos de que a “coisa pública” pertence aos políticos-gestores, ao invés de serem bens da Nação. Essa visão distorcida gera desinteresse e afastamento dos indivíduos da cena pública, tornando-a um ambiente propício para a tomada de decisões que, embora integrem discursos em favor do bem comum, na verdade atendem interesses particulares das minorias privilegiadas.

A dissociação entre democracia e igualdade só encontra guarida em países periféricos como o Brasil, em que os critérios discriminatórios, sem uma justificativa racional e em total desacordo com o ordenamento jurídico, desigualam cidadãos iguais, privilegiando uns em detrimento de outros. O pior é que, normalmente, isso provoca a malfadada crise da representatividade.

Ao se pensar em Administração Pública do Estado Democrático de Direito, verifica-se que ela só acontece através da atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. A participação popular é uma característica fundamental do Estado Democrático de Direito, por aproximar mais o cidadão da Administração, minimizando as barreiras entre o Estado e a sociedade.

Há de florescer uma esfera pública não-estatal com o objetivo de influir na atuação dos poderes estabelecidos, pois a existência de uma cidadania ativa é o que proporciona o efetivo controle social da gestão pública, construindo uma opinião pública capaz de servir como espelho refletor do interesse público primário do Estado.

Em plena era da globalização, não há como se admitir que a falta de informações sobre as atuações administrativas, especialmente daquelas que propiciam a participação efetiva do cidadão-administrado, tendo em vista que a transmissão de qualquer informação se faz de forma célere e eficiente, só depende da vontade política.

Não se pode mais correr o risco de, na prática, alguns privilegiados possuírem dados importantes e utilizarem essa informação para alcançar os seus próprios interesses, enquanto os outros ficam limitados e tornam-se reféns. Isso é antidemocrático e, conseqüentemente, não possibilita o exercício pleno da cidadania.

A falta de interesse do indivíduo em ocupar os espaços públicos – seja pela descrença, seja pelo comodismo inato do ser humano, as dificuldades de se implementar a democracia participativa em lugar da representativa – que enfrenta hodierna crise, e a crise do Estado-Nação que atinge o Direito, a política, os direitos humanos, a democracia, o Estado e a Constituição são barreiras existentes e resistentes, mas devem ser superadas com atitudes individuais e/ou coletivas pró-ativas, afinal, o avanço deve continuar acontecendo e, num cenário atual de crise econômica, social e ética, a mudança é também dependente do empoderamento da cidadania.

A transparência não é realizada por qualquer forma de divulgação da informação. Seu cumprimento depende de que a exteriorização da informação cumpra suas finalidades com o maior alcance possível e que essa informação tenha qualidade, isto é, não seja excessivamente técnica e que possa ser entendida por todos aqueles que dela necessitam.

Logo, é devida a realização efetiva da publicidade, que imprime exteriorização e eficácia aos atos da administração, mas que também, e principalmente, se oriente no sentido de aproximar a sociedade do Estado, pela participação, mediante o livre acesso ao maior volume possível de informação, sobretudo daquelas informações referentes à administração do patrimônio público, realização de programas governamentais e prestação de serviços públicos.

Com relação ao poder estatal, não obstante a importância do Portal da Transparência, a otimização de seu uso requer atuação por parte do Estado quanto a disponibilizar à sociedade instrumentos que potencializem sua utilização, haja vista a inacessibilidade por 50% da população, cabendo, ainda, implementar a publicidade das avaliações dos programas de governo.

Nos últimos anos, a inclusão digital passou a ser um indicador importante no quadro de desenvolvimento de qualquer país.

Importa ressaltar que, para que a inclusão digital efetivamente ocorra, é preciso três instrumentos básicos: computador, acesso à internet e domínio dessas ferramentas.

De acordo com as pesquisas apresentadas neste trabalho, nota-se que o Brasil avançou ao longo dos anos, mas ainda há muito a se fazer. Cerca de 49% dos mais de 200 milhões de brasileiros já estão incluídos no mundo digital.

No tocante à convalidação dos atos administrativos, a presente pesquisa sinaliza que tal instituto, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, pode funcionar como impeditivo para o cidadão-administrado controlar, em tempo hábil, as atuações administrativas e, conseqüentemente, faz com que ele não utilize os instrumentos disponíveis para coibir ações equivocadas do Poder Público. Isso ocorre porque, pela convalidação, é permitido o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos.

Entende-se que, conforme prevê a Lei Maior do Brasil, a utilização do instituto deve ser feita com cautela e com a devida motivação do agente público responsável.

A ideia de publicidade, na ciência do Direito, traz consigo o desejo de se evitar, o quanto possível, o segredo nas relações jurídicas. Além da segurança da sociedade e do Estado, outros limites ou restrições se impõem à publicidade e à informação como “o respeito aos direitos ou à reputação dos demais” ou “a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas”, informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas.

Na abordagem da tese, a problemática central procurou traçar os limites da diferenciação entre o princípio geral do livre acesso e suas exceções. A linha entre o público e o privado é tênue, daí surgem tensões que exigem um sopesamento de valores e/ou de bens jurídicos que aparecem, quase sempre, em aparente conflito. Tal conflito cria incerteza quanto à licitude de divulgar informações que estão no limiar entre o público e o privado, mas, acima de tudo, serve para realçar o caráter relativo da publicidade.

Ora, o cumprimento do Princípio da Publicidade é imperativo, previsto na ordem nacional e internacional, porém, o ordenamento jurídico brasileiro prevê exceções ao seu cumprimento que, por si só, não representariam ameaça, mas pelo fato de serem imprecisas dão margem a interpretações equivocadas dos gestores públicos, mas que devem ser coibidas pela sociedade, tendo em vista que o sigilo tem um caráter inextensível, excepcional e restritivo, devendo ficar confinado aos casos especificados.

Foi identificada uma cultura de opacidade no Brasil que gera uma “apatia” social (participativa), devido a alguns fatores que merecem total atenção e preocupação. São



eles: o processo de formação histórica da cidadania – já tratado em no primeiro tópico, as elites (política e econômica), as improbidades administrativas praticadas, em escala cada vez maior e com repercussão em outras esferas punitivas – penal, civil e administrativa e a ideia de que não se deve discutir (e nem mesmo participar) da política do país.

Nesse sentido, há um grande conformismo social em relação à mudança de rumos do país, como consequência do comodismo social, da falta de educação básica e de educação social, isto é, para a cidadania (interesse e/ou conhecimento das questões sociais, políticas e administrativas), falta de informação sobre os atos, atuações e decisões administrativas – ausência de transparência administrativa, já amplamente comentada nesta pesquisa, e a inércia social – os gestores não provocam a participação e os administrados também não têm ação pró-ativa participativa.

A passividade humana aumenta o sentido de segurança e favorece a intencionalidade. Um caráter passivo é sempre bem-vindo e inofensivo. Ademais, o abandono dessa postura, no que se refere ao acompanhamento e participação da gestão da coisa pública, é de difícil realização para a maioria da população, em virtude de ser submetida à realidade de exclusão socioeconômica, inibindo o intento participativo.

Tão grave quanto o desinteresse da população em assuntos coletivos, é a posição dos administrados em relação ao atual cenário político, econômico, social do país. Por outro lado, os gestores públicos, sendo beneficiados com essa postura social, não envidam esforços para mudar a situação – especialmente na veiculação de informação de qualidade e na promoção da educação básica e social, como também não buscam aplicar o real significado do interesse público (benefício da maioria), mitigando os interesses dos menos favorecidos e apáticos e privilegiando os interesses de uma minoria formadora de opinião detentoras do capital.

A falta de informação e/ou interesse em obtê-la desemboca no tão falado e perigoso fenômeno da pós-verdade. O Dicionário Oxford, editado pela universidade britânica, definiu “pós-verdade” como um adjetivo que se relaciona ou denota circunstâncias nas quais fatos objetivos têm menos influência em moldar a opinião pública do que apelos à emoção e a crenças pessoais. Quando esse fenômeno está relacionado aos atos da Administração Pública, a situação se complica em face da cultura da opacidade existente no país.

Tem que existir uma mudança de postura individual e coletiva, no sentido de se rebelar contra as mentiras da pós-verdade, manuseadas pela linguagem dos políticos que é muito perigosa, porque, subliminarmente, está escondido o desejo de enganar os administrados com pouca cultura, fascinadas pelos lindos discursos.

No atual contexto globalizado, de redes sociais e internet, a facilidade de uma mentira ser propagada rapidamente é uma possibilidade que interfere na democracia contemporânea. Dessa forma, o amadurecimento da democracia atual perpassa pela necessidade de controle da pós-verdade e o cidadão tem o dever de debater e participar das questões sociais, seja porque interfere, direta ou indiretamente, no seu dia a dia, seja porque se trata de interesse público.

A positivação do princípio da dignidade da pessoa humana, não só como uma consequência histórica e cultural, mas como valor que por si só agrega e se estende a todo e qualquer sistema constitucional, político e social e, portanto, o reconhecimento de que o ser humano passou a ser o centro de toda ordem constitucional. Assim, há empoderamento da vontade do indivíduo, fundamental no Estado Democrático de Direito, como membro de uma coletividade e em prol dela.

No tocante à Reforma Administrativa ainda não acabada, importa desenvolver um juízo crítico e constatar que durará muitos anos no Brasil, enfrentando resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos e o interesse dos detentores do capital em obter benefícios do Estado, mas é preciso dizer que, até o presente momento, avanços ocorreram e foram significativos e já provocaram um fortalecimento no processo democrático de nosso país.

A intensificação da governança corporativa no debate da governança pública faz-se necessário no país, pois, não obstante os significativos avanços alcançados nos anos recentes, a Administração Pública ainda necessita aperfeiçoar seus sistemas e tecnologias de gestão, com vistas à prestação de serviços públicos de melhor qualidade, bem como possibilitar uma maior participação e controle social nos atos, gastos e decisões administrativas.

O aprofundamento da democracia no Brasil exige dos órgãos e entidades públicas a adoção de modelos de gestão que ampliem a sua capacidade de atender, com mais eficácia e efetividade, as novas e crescentes demandas da sociedade brasileira.

Os entraves ao controle social, embora envolvam a esfera do indivíduo e a do Estado, estão inter-relacionados e por isso as ações minimizadoras dos efeitos de

algum deles terão poder de influência sobre os demais. Urge que sejam redescobertos outros mecanismos de superação, uma vez que as forças de contenção não se limitam às fronteiras do Estado-Nação, destacando-se como principais problemas a ainda deficiente cidadania dos brasileiros, a falta de acesso à informação real e de qualidade e a burocracia como fim em si.

A pesquisa fez uma análise do instituto do *compliance*, visto que tal instituto pode e deve ser utilizado na Administração Pública a fim de que possa haver uma evolução na gestão pública.

Para tal, faz-se necessária a implantação de boas práticas de governança, dentre elas, a adoção de um Programa de *Compliance*, importante medida cujo propósito é resguardar a atividade, preservando a sua longevidade.

No Brasil, na década de 1990, com o início das privatizações e o incremento da abertura comercial, em virtude da globalização, foi necessário promover o alinhamento com o mercado mundial da alta competitividade. A partir daí foi identificada a necessidade de implantar boas práticas de Governança Corporativa, dentre elas o *Compliance*.

Além das Convenções Internacionais, aprovadas pelo Brasil, na presente pesquisa observou-se que as legislações pós-Constituição Federal de 1988 começaram a prever tal instituto e outras formas de transparência, controle, responsabilização, prevenção de abusos e ilegalidades aplicadas na gestão pública, bem como exterminando com alguns privilégios e impondo novas exigências, dentre elas: a Lei 9.613/1998, a Lei 12.529/2011, a Lei 12.698/2012, a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), bem como o PL nº 1292/1995 (que visa revogar a Lei nº 8666/93 – Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos). Tudo isso é positivo, convergindo na proposta da presente tese.

Após todo esse percurso da pesquisa, diante dos limites e possibilidades identificados, a presente tese procura contribuir para o debate da intensificação da dimensão sociopolítica na gestão governamental.

A proposição se efetiva com base na efetividade da transparência administrativa (pressuposto necessário) e nos instrumentos de controle social existentes, vistos com um novo olhar, bem como com a aplicação de manuais corporativos, *accountability*, a fim de promover uma intensificação da governança corporativa no debate da governança pública, como forma de promover avanços nos processos democráticos e caminhar no sentido do exercício de uma cidadania plena.

A proposta da intensificação da governança sociopolítica é entendida como uma contribuição maior ao exercício da cidadania do que os limites restritos da governança corporativa.

A justificativa está no fato de que a cobrança da sociedade por visibilidade está vinculada à necessidade de abrir acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo. O conhecimento pleno daqueles atos, por si só, não atende às expectativas do cidadão, que, também, exige qualidade informacional, em espaço temporal. Uma sociedade participativa, consciente da atuação dos seus representados, desempenha de forma mais satisfatória o exercício da cidadania quando tem o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos. Torna-se imperioso fazer ligação com princípio da dignidade da pessoa humana, pois é a partir dessa nova leitura do cidadão-administrado empoderado, que surge uma nova força de controle da Administração Pública – o controle social. Dessa forma, surgirá um ambiente propício para o desabrochar de todas as potencialidades da governança pública.

Nesse sentido, a concepção de governança pública utilizada pauta-se em um projeto político democratizante, em que a participação da sociedade civil é vista como imprescindível para a consolidação da democracia. Defende-se uma maior articulação entre Estado e sociedade civil.

A Governança Pública está associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

O sucesso da governança pública, em termos de satisfação dos interesses públicos, do ponto de vista da democracia material, deve transcender a verificação da satisfação exclusiva de determinados grupos sociais, sendo uma dimensão intrínseca ao Estado Democrático de Direito a soberania popular, conforme enfatizada na Carta Constitucional vigente. Assim, o indivíduo empoderado deve ter como foco o interesse da coletividade e, com base nisso, exercer o controle sobre os atos da Administração Pública.

Embora tenha se verificado grandes dificuldades para a continuidade e a institucionalização de experiências de governança pública, especialmente na sua dimensão sociopolítica, há legislações dispendo a respeito da implementação da governança corporativa com base em institutos de *compliance*, *accountability* e *disclousure*.

Entende-se que um caminho capaz de avançar no alcance da democracia material é a efetivação da governança pública associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público.

Como forma de viabilizar a direção proposta acima citada, necessário se fez uma análise minuciosa dos mecanismos de controle social existentes, identificando-se as suas fragilidades e procedendo à reestruturação necessária de cada um deles, sem propor alteração, visto que demandaria de processo legislativo e se afastaria do tema do presente estudo – Transparência e Controle Social: limites e possibilidades no cenário brasileiro, mas com um olhar voltado para a evolução no processo democrático do Brasil e, conseqüentemente, para o exercício da cidadania de forma plena.

Tal análise levou à conclusão de que, embora todos os instrumentos existentes no ordenamento jurídico pátrio tenham, teoricamente, potencial de controle, conforme analisado na presente tese, destacam-se os Observatórios Sociais e o Controle Social Orçamentário, porque são olhares externos, ou seja, de fora para dentro, especialmente os Observatórios que são organizações não governamentais – ONGs. Por sua vez, os Conselhos Gestores, as Audiências Públicas e as Ouvidorias são instrumentos virtuosos, mas que podem ser capturados por interesses dotados de menor legitimidade, a depender da dinâmica que se estabelece na articulação da gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS JURÍDICAS. *Dicionário jurídico*. 2. ed. São Paulo: Forense Universitária, 1991.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALBORNOZ, L.A; HERSHMANN, M.. Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. e-compós. *Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação*. Dez 2006. Disponível em: [www.compos.com.br/e-compos](http://www.compos.com.br/e-compos). Acesso em: 02 Mai. 2018.

ALVES, Ana Cláudia Raimundo. *A Ouvidoria como instrumento de controle social da Administração Pública: a experiência da Prefeitura Municipal de Lavras - MG*. Lavras : UFLA, 2013.

ANDRADE, R.; JACOUD, L. orgs. *Estrutura e organização do Poder Executivo - Volume 2..* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1993.

ANDRADE, Régis “Introdução”. In: ANDRADE; JACOUD (orgs.). *Estrutura e organização do Poder Executivo -Volume 2..* Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 1993.

ALBUQUERQUE, M. do C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANN, K. (ed.). *Participação cidadã – novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004.

ALEX, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALONSO, Luiza Klein. Movimentos sociais e cidadania: a contribuição da psicologia social. In: SPINK, Mary Jane Paris (org.). *A cidadania em construção – uma reflexão transdisciplinar*. São Paulo: Cortez, 1994. p. 75-92.

ALVES, Ana Cláudia Raimundo. *A Ouvidoria como instrumento de controle social da Administração Pública : a experiência da Prefeitura Municipal de Lavras – MG*. Lavras: UFLA, 2013

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS INTERNACIONAIS (ABBI); FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS (FEBRABAN). *Documento Consultivo Função de Compliance*. Disponível em: <[http://www.abbi.com.br/download/funcao\\_decompliance\\_09.pdf](http://www.abbi.com.br/download/funcao_decompliance_09.pdf)> Acesso em: 18 set. 2015.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BAPTISTA, Lígia Pavan. *Controle social e cidadania*. Disponível em: <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq4912fec31c58d.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

BECK, Ulrich. *World risk society*. Malden: Polity Press, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). *Direito constitucional contemporâneo – estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 281-303.

BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

BEUTTENMULLER, Gustavo. *Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações*. Dissertação (mestrado), Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 13. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. v. 1.

BORGES, Ivo de Souza. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista da CGU/Presidência da República*, Brasília, ano VI, julho 2011.

BRASIL. Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Suplemento - 27/2/1967, Página 4, Poder Executivo. Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública (Defesa de Interesses Difusos); Lei dos Interesses Difusos. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 25/7/1985, Página 10649. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1985.

BRASIL. Resolução nº 009 de 03 de dezembro de 1987, Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Publicada no *Diário Oficial [da] União*, de 5 de julho de 1990, Seção 1, página 12945. Poder Executivo, Brasília, DF, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Aprovada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa; Lei do Enriquecimento Ilícito (1992); Lei do Colarinho Branco (1992). Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 3/6/1992, Página 6993; Poder Executivo, Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica do Ministério Público. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 15/2/1993, Página 1997. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1993..

BRASIL. Lei 8.666 de 26 de junho de 1993. Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 22/6/1993, Página 8269 Poder Executivo, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Lei 8.955 de 15 de dezembro de 1994. Lei de Franquia; Lei de Franchising; Lei Magalhães Teixeira. Dispõe sobre o contrato de franquia empresarial (*franchising*) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 16/12/1994, Página 19733. Poder Legislativo, Brasília, DF 1994

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Política nacional fortalece o papel das ouvidorias*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/05/politica-nacional-fortalece-o-papel-das-ouvidorias>>. Acesso em: 2 maio 2016.



BRASIL. Presidência da República. Ministério da Administração e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, de novembro de 1995, p. 12. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Plano Diretor/planodiretor.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Plano_Diretor/planodiretor.pdf)>. Acesso em 05 maio 2017.

BRASIL. Lei 9.613, de 3 de março de 1998. Lei da Lavagem do Dinheiro. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* Seção 1 - 4/3/1998, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 19/1998 – Reforma Administrativa (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Eletrônico - 5/6/1998, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei Geral do Processo Administrativo; Lei do Processo Administrativo Federal. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 1/2/1999, Página 1, Poder Executivo, Brasília, DF, 1999.

BRASIL Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* Seção 1 - Eletrônico - 11/7/2001, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. *Diário Oficial [da] União*. Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005. Poder Executivo, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Decreto 5.977 de 01 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, **caput** e § 1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 4/12/2006, Página 9, Poder Executivo, Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. *Controle Social, orientações aos cidadãos*. Brasília: CGU, 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras

providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Edição Extra - 23/12/2010, Página 1, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.462 de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Edição Extra - 5/8/2011, Página 1, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação (LAI). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - Edição Extra - 18/11/2011, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. Lei de Defesa da Concorrência (2011); Lei Antitruste (2011); Lei do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 1/12/2011, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2011

BRASIL. Lei 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 10/7/2012, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Lei 12.846 de 01 de agosto de 2013. Lei Anticorrupção. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 2/8/2013, Página 1. Poder Executivo, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Código das Melhores Práticas da Governança Corporativa. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo: IBGC, 2015.

BRASIL. Decreto 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 19/3/2015, Página 3, Poder Executivo, Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Lei 13.306 de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial [da] União* - Seção 1 - 1/7/2016, Página 1. Poder Legislativo, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4000/SP. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Estado de São Paulo N. 12.516/2007. Instituição dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Estado. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. Separação dos Poderes. Princípio da Simetria. Ação Direta Julgada Procedente. Relator: Ministro Edson Fachin. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 118/05/2017. Publicação no *Diário [de] Justiça eletrônico*, nº 116, em 02-06-2017, p.01 e p. 3-4., Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12989324>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Portaria CGU 909/2015. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu\\_909\\_2015.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_909_2015.pdf)> Acesso em: 22 set. 2016.

BRASIL. STF. *Regimento Interno*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. <[http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoesdiversas/tutela\\_coletiva.pdf](http://ccr5.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/publicacoesdiversas/tutela_coletiva.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho Nacional das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005. *Diário Oficial [da] União*. Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005. Poder Executivo, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Orientações para conselheiros de saúde*. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF>>. Acesso em: 30 maio 2016. p. 14.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Ed. 34, 1996a, p. 164.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1) janeiro-abril 1996b. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (Brasília, maio de 1996).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (orgs.). *Brasil: Um século de transformações*. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. *Revista de Direito Administrativo*, p. 114-122, 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.

BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2006.

CANDELORO, Ana Paula P. *Conceitos de compliance e governança corporativa*. Entrevista exibida em 30/09/2011. Disponível em: <<http://yiesia.com.br/project/entrevista-com-ana-paula-caneloro-conceitos-de-compliance-e-governanca-corporativa/>> Acesso em: 22 jun. 2017.

CANELA, Guilherme; NASCIMENTO, Solano (coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. Brasília: ANDI, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

CASTELLS, Manuel. *El poder de la identidad*. 3. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2001. (La era de la información: economía, sociedad y cultura; v. 2)

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; MENEGAT, Fernando. O Estatuto das estatais e a matriz de risco nos contratos públicos: breve ensaio sobre o rompimento da “Teoria das Áreas” no Direito Administrativo, P. 115. In: PONTES FILHO, Valmir; MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *A regeneração da administração pública: Livro do XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo NATAL-2016*. Curitiba: Íthala, 2017.

CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: políticas e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-30.

CHERTO, Marcelo. Franquias Sociais. Disponível em: <[www.oabsp.org.br/comissoes2010/Downloads/OAB\\_FranquiasSociais\\_2009\\_03\\_24.pdf](http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/Downloads/OAB_FranquiasSociais_2009_03_24.pdf)>. Acesso em 22.03.2016.

CORTES, Soraya Vargas; GUGLIANO, Alfredo. “Entre neocorporativistas e deliberativos: Uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil”. *Sociologias*. Porto Alegre, Ano 12, Nº 24, mai./ago. 2010, p. 55. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/14964/8785>>. Acesso em 21 nov. 2016.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010.

COUTINHO, Ana Luísa Celino. *Servidor público: Reforma Administrativa, estabilidade, emprego público, direito adquirido*. Curitiba: Juruá, 2003.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 111-126, 2011.

CURADO, J. A. da S. A saga de uma ouvidoria pública em áspersos tempos não tão públicos: a experiência de Campinas. In: MÁRIO, C. G. de (Org.). *Ouvidorias públicas em debate: possibilidades e desafios*. Jundiaí: Paco Editorial, 2011. p. 99-136.

DAHL, Robert A. *Participação e oposição*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. *Poliarquia*. Sobre a democracia. Brasília: UnB, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu. *Aspectos jurídicos da licitação*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Editora da Universidade de São Paulo, 1999 – (Clássicos; 15). Título original: *An economic theory of democracy*

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Dois mares de lama e a crise da constituição cidadã. *RT online*, 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI231533,71043-Dois+mares+de+lama+e+a+crise+da+constituicao+citada>>. Acesso em: 20 maio 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. Editora da Universidade de São Paulo, 1999 – (Clássicos; 15). Título original: *An economic theory of democracy*.

DWORKIN, Ronald. *Los derechos en sereo*. Barcelona: Ariel, 1989.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

EGAÑA, José Luis Cea. Vida pública, vida privada y derecho a la información: acerca del secreto y su reverso. *Revista de Derecho*, v. III, n. 1-2, p. 13-23, 1992.

ELIAS, Gustavo Terra. *O controle da publicidade e a publicidade do controle: Proposta de aprimoramento do Estado democrático por meio da contribuição dos Tribunais de Contas para a realização do debate público sobre a gestão pública*. 2016. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2014.

ESCOLA, Héctor Jorge. *El interes público como fundamento del derecho administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1989.

ESTATUTO SOCIAL DO INSTITUTO DE CIDADANIA FISCAL e seu art. 2º. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF\\_Estatuto-Social.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF_Estatuto-Social.pdf)> Acesso em 06 mar. .2018.

ESTATUTO SOCIAL DO ICF. Art. 2º, itens I, II, III, V, VI, IX e XVII. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF\\_Estatuto-Social.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/ICF_Estatuto-Social.pdf)> Acesso em 06 mar. 2018.

ESTATUTO SOCIAL DO ICF. 1ª Alteração do art. 2º, *caput*. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf)> Acesso em 28 out. 2016.

ESTATUTO SOCIAL DO ICF. 1ª Alteração ao art. 2º, II e art. 4º, *caput*. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf)> Acesso em 28 out. 2016.

ESTATUTO SOCIAL DO ICF. 1ª Alteração ao, art. 26, parágrafo terceiro. Disponível em [http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-1ª-alteração.pdf). Acesso em 28.out. 2016.

ESTATUTO DO OSB, 2ª Alteração ao arts. 2º e 4º. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-2ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-2ª-alteração.pdf)> Acesso em 31 out. 2016.

ESTATUTO DO OSB. 2ª Alteração ao arts. 2º e 4º. Art. 5º, parágrafo único. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-3ª-alteração.pdf)> Acesso em 01 mar. 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. 4ª Alteração do art. 2º, incs. XV e XVI e §§ 1º, 2º e 3º. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 01 mar.2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 2º, inc. XV e VI. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 2º, §§ primeiro, segundo e terceiro. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 30, inc. VI. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Arts. 37, inc. XI e 42, inc. VI. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 44, inc. V. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 51, Parágrafo Primeiro. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Arts. 53, Parágrafo Terceiro, e 54, Parágrafo Único. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 67. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art. 76. Disponível em: <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02.05.2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Art.85, Parágrafo Único. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB\\_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2015/06/OSB_Estatuto-Social-4ª-alteração.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia\\_Adesão.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia_Adesão.pdf)>. Acesso em 26 maio 2017.

ESTATUTO SOCIAL DO OSB. Disponível em <[http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia\\_Adesão.pdf](http://osbrasil.org.br/wp-content/upload/2015/06/Oferta-de-Franquia_Adesão.pdf)>. Acesso em 26 maio 2017.

FARIA, Nádya Rezende. *O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social no Brasil*. Concurso Nacional de Monografias: Conselheiro Henrique Santillo / Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Brasília: Esaf, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: um modelo pragmático*. In: A Norma Jurídica (coletânea), 1980.

FONSECA, Igor Ferraz da; REZENDE, Raimer Rodrigues; oliveira, Marília Silva de; PEREIRA, Ana Karine. *Potencial de efetividade das audiências públicas do Governo Federal*. Relatório de Pesquisa © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2013. Coordenação técnica do relatório Igor Ferraz da Fonseca

FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Processo administrativo*. Comentários à lei 9.784/1999. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (orgs.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: UFPR, 2004.

GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (org.). *A miragem da pós-modernidade*. Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 53-64.

GICLIOTTI, Batista Salgado. O funcionamento do sistema de franchising, In: MELO, Pedro Lucas de Resende, ANDREASSI, Tales (Orgs.). *Franquias brasileiras: estratégia, empreendedorismo, inovação e internacionalização*. São Paulo: CENGAGE Learning. 2012,

GONZÁLEZ PEREZ, J.. *La dignidad de la persona*. Madrid: Civitas, 1986

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo. In: GARCIA, Maria (coord.). *Democracia, hoje*. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: IBDC, 1977.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sócio político*. São Paulo: Cortez, 2001. v. 1.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em: 27 abr. 2016.

GONÇALVES, H. L. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.



GONZÁLEZ, Miguel Angel Fernandez. El principio constitucional de publicidad. *Revista de Derecho Público*, n. 69, p. 147-165, 2016. doi:10.5354/0719-5249.2007.40199. Disponível em: <[http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewPDFInterstitial/40199/41762www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el\\_principio\\_constitucional\\_de\\_publicidad.pdf](http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/viewPDFInterstitial/40199/41762www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GUIMARÃES, Edgar. Regime jurídico contratual no âmbito das estatais: breves apontamentos em face das inovações da Lei Nº 13.303/16. In: PONTES FILHO, Valmir; MACHADO, J. A. P. *A formação das ouvidorias paulistas*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2007. 4 p, p.2. Disponível em: <[http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A\\_formacao\\_ouvidorias\\_paulistas\\_pd\\_f](http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A_formacao_ouvidorias_paulistas_pd_f)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. A inclusão do outro. Estudos de teoria política. 3. ed. Tradução de George Sperber; Paulo Astor Soethe; Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores – 2015*. Rio de Janeiro : IBGE, 2016. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>> Acesso em: 17 mar. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA) Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa.. Governo Federal. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Ministro Wellington Moreira Franco. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – 2013.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Os desafios da globalização*. Modernidade, cidadania e direitos humanos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2006. p. 23-27.

LINHARES, Fernando Moura. *O direito de acesso às informações públicas nas democracias representativas contemporâneas*. 2011. Dissertação (mestrado), Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

LIRA, Michael Pereira de. *O que é compliance e como o profissional da área deve atuar?* Disponível em: <<http://michaellira.jusbrasil.com.br/artigos/112396364/o-que-e-compliance-e-como-o-profissional-da-area-deve-atuar>> Acesso em: 6 jun. 2017.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Katálysis* [online], v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010. ISSN 1414-4980.

MACHADO, J. A. P. *A formação das ouvidorias paulistas*. São Paulo: Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, 2007. 4 p. Disponível em:

<[http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A\\_formacao\\_ouvidorias\\_paulistas\\_.pdf](http://www.ouvidoria.unicamp.br/textos/A_formacao_ouvidorias_paulistas_.pdf)> f>. Acesso em: 20 jul. 2017.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. *Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira*. 2007. Disponível em: <http://www.uniblog.com.br/esp-gestaoemsaude/485175/politicas-publicas-e-controle-social-encontros-e-desencontros-da-experiencia-brasileira>. Acesso em: 14 jan. 2016.

MAGALHÃES, Roberto. *Mecanismos sociais, políticos e jurídicos de controle da administração pública*. Lavras: Universidade Federal de Lavras, 2013.

MARTINES JÚNIOR, Eduardo. República e isonomia: licitação e sua inexigibilidade na contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 12, n. 47, abr/jul, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, F.J.B. *Dignidade da pessoa humana*. Curitiba: Juruá, 2003.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEASURING THE Information Society Report Executive. Summary. International Telecommunication Union, Place des Nations. CH-1211. 2015 Geneva Switzerland. Original language of publication: English. Disponível em: <[https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2015-SUM-PDF-E.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2015-SUM-PDF-E.pdf),> Acesso em: 17 mar. 2018.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2003

MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <[www.unesco.org/webworld/en/foi](http://www.unesco.org/webworld/en/foi)>. Acesso em: 12 maio 2017.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. Editora Escala, 2006 – (Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal – 56). Título original: Considerations on Representative Government.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *O que é a Ouvidoria?* Disponível em: <<http://ouvidoria.tce.mg.gov.br/index.php/quem-somos/o-que-e-a-ouvidoria>>. Acesso em: 2 maio 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Globalização. Regionalização. Reforma do Estado e da Constituição*, p. 2, 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47121>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (Coord.). *A regeneração da administração pública*: Livro do XXX Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. NATAL-2016. Curitiba: Íthala, 2017, p. 66.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012

NOHARA, Irene Patrícia. Controle social da administração pública: mecanismos jurídicos de estímulo à dimensão sociopolítica da governança pública. In: GONZÁLEZ, Jorge Agudo; MARRARA, Thiago (org.). *Controles da administração e judicialização de políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2016a, p.99.

NOHARA, Irene Patrícia. Mudanças promovidas pela nova Lei das Estatais: pontos fortes e fracos. (16/08/2016b). In: *Irene Nohara Direito Administrativo* Disponível em: <[www.direitoadm.com.br](http://www.direitoadm.com.br) +(http://www.direitoadm.com.br)>. Acesso em 07 set. 2017.

O'DONNEL, Guillermo. Poliarquias e a (In)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos* (CEBRAP), São Paulo, n. 51, p. 37-61, jul. 1998.

OBSERVATÓRIO (verbetes). In *MICHAELIS, Dicionário de Português online*. Disponível em [www.meusdicionarios.com.br](http://www.meusdicionarios.com.br) Acesso em 05 nov.2015; HOUAISS, Instituto Antônio. *Mini Houaiss – Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *Como Funciona?* 2016. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *Institucional*. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. . Disponível em <[osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/](http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/)> Acesso em 05 nov. 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. *OSB faz um balanço do último ano e prevê novidades para 2017*. 2017. Disponível em: <<http://osbrasil.org.br/osb-faz-um-balanco-do-ultimo-ano-e-preve-novidades-pra-2017/>> Acesso em: 27 jul. 2017.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. O que é o Observatório Social do Brasil (OSB)? Disponível em: < <http://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>>. Acesso em: 23 maio. 2018.

OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele Saliba (org.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* — Pacto de San José da Costa Rica. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Ratificada pelo Brasil em 25.9.1992, e promulgada através do

Decreto 678, de 6.11.1992, publicado no Diário Oficial de 9.11.1992. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_america.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm)>. Acesso em: 22 maio 2018.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. Controle social e assistência social: o desafio impossível. *Katálysis*, Florianópolis, n. 4, abr. 1999.

OLIVEIRA, João Elias de. *Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos – 1991 a 2001*. 35 p. Circulação interna

OLIVEIRA, J. E. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: *A ouvidoria brasileira: dez anos da Associação Brasileira de Ouvidores/ombudsman*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Associação Brasileira de Ouvidores Ombudsman, 2005.

OLIVEIRA, Pedro Ivo Melo de. *Controle interno da administração pública Instrumento de proteção ao erário*. Curitiba: [s/e], 2011.

OXFORD Living Dictionaries. Oxford: 2016. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>><https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth/>. Acesso em: 28 abr. 2018.

PASCARELLI FILHO, Mario. *A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança*. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREZ, J.G. *La dignidad de la persona*. Madrid: Civitas, 1986.

PEREZ, Marcos Augusto. *Institutos de participação popular na administração pública*. 1999. Dissertação– Dissertação (Mestrado em Direito), São Paulo: FD/USP 1999.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública (RAP)*, Brasília, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PINSKY, Jaime. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

PLATÃO. *A República*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Pensadores).

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado*. 2000. Tese (Doutorado), Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/0optesepedropontualbvop.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2016.

PONTUAL, Pedro. Caminhos possíveis para a articulação entre os Conselhos. In: SEMINÁRIO ARTICULAÇÃO ENTRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS, 2003, São Paulo, SP, *Anais...* São Paulo, Instituto Pólis / IEE -PUC/SP, p.11-20,

PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas. Portaria 14/2004, de 10 de janeiro de 2004. Estabelece os requisitos e procedimentos a cumprir para a concessão e

revalidação dos títulos de registo, para a actividade da construção. Publicada no *Diário [da] República*. n.º 8, I Série-B, de 10 de Janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.oasrn.org/pdf\\_upload/portaria\\_14\\_2004.pdf](http://www.oasrn.org/pdf_upload/portaria_14_2004.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2017.

POST-TRUTH. In: OXFORD Living Dictionaries. Oxford: 2016. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth>><https://en.oxforddictionaries.com/definition/post-truth/>.> Acesso em: 28 abr. 2018.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

REMÉDIO, José Antônio. *Direito administrativo*. São Paulo: Verbatim, 2012.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Controle Interno e Paradigma Gerencial*. Brasília: Enap, 1997.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

RONCONI, Luciana. GOVERNANÇA PÚBLICA: UM DESAFIO À DEMOCRACIA. Emancipação, Ponta Grossa. Disponível em: <<http://www.revista2.uepg.br/index.php/emancipacao>>. Acesso em 02 maio 2018.

RODAS, João Grandino. *Compliance concorrencial deve ser a lição positiva da "lava jato"*. Disponível em: <<http://cadireito.com.br/banco-de-noticias/106-licoes-da-lava-a-jato>> Acesso em: 20 set. 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago. 2014. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/32142/30937](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/32142/30937)>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Princípios constitucionais brasileiros. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil, 2006.

ROSENFELD, Denis L. *O que é democracia*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 2007.

ROTA, Sérgio Luiz. *Franquias sociais: minimizando riscos no investimento social*. 2004. Dissertação (Mestrado Executivo) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2004, Disponível, em: <[www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3818/000345634.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3818/000345634.pdf?sequence=1)>. Acesso em 18 mar. 2017.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *O modelo brasileiro de prevenção à lavagem de dinheiro: as repercussões da ação penal 470*. Pesquisa feita em internet, disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/4801-O-modelo-brasileiro-de-prevencao-lavagem-de-dinheiro-as-repercussões-da-Ao-Penal-470](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/4801-O-modelo-brasileiro-de-prevencao-lavagem-de-dinheiro-as-repercussões-da-Ao-Penal-470)> Acesso em 14/10/2016, p. 65.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-constituente. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. p. 335-376.

SARLET, I.W. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001

SARLET, I.W.. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. 2. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002

SCHOMMER, Paula e Moraes; CHIES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Gestão. Org Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, p.318. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/886/observatorios-sociais-como-promotores-de-controle-social-e-accountability--reflexoes-a-partir-da-experiencia-do-observatorio-social-de-itajai>. Acesso em 01 maio 2018.

SHIER, Adriana da Costa Ricardo Shier – *A participação popular na Administração Pública: o direito de reclamação*. São Paulo: Renovar. 2002, p. 136.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. *Lei de Acesso a Informação e Governança Pública no Município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade Federal de Lavras. Lavras/MG, 2013.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Democratização pelos “mass media”? O direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. In: LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antônio de Menezes (org.). *Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

SHIER, Adriana da Costa Ricardo Shier – *A participação popular na administração pública: o Direito de Reclamação*. Editora Renovar. 2002.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, dez. 1983.

SILVA, Jacqueline Maria Cavalcante da. *Controle social das políticas públicas no Brasil: caminho para uma efetiva democracia*. 2010. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, CE, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Poder constituinte e poder popular (estudos sobre a Constituição)*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. A conceituação da cidadania brasileira e a Constituição Federal de 1988. In: MORAES, Alexandre de; GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo, Atlas, 2009.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (orgs.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Direito Administrativo de participação: cidadania, direito, estado e município*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, v. 15, n. 4, p. 84-87, out./dez. 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de políticas públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA Ana Cláudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000, p. 102.

TEODORO, Mileni Fonseca Krubniki. Controle social nos procedimentos administrativos disciplinares instaurados no âmbito do poder executivo federal. *Revista da CGU, Brasília*, ano VI, julho 2011.

VISMONA, Edson Luiz et al. *A ouvidoria no Brasil*. São Paulo: ABO, 2001.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador*. Brasília: Ipea, 2011.v. 7, p. 50.(Diálogos para o desenvolvimento).Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 19 mar. 2018

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil. ley, derechos y justicia*. Madrid: Trotta, 1995.

ZIELINSKI, Dioleno Zella. *Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability* societal. Dissertação (mestrado), Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças USP*, São Paulo, v. 25, n. 66, set./out./nov./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/98013>>. Acesso: 28 jul. 2017.