



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ UENP
CAMPUS JACAREZINHO**

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

PÂMELLA DE MOURA SANTOS

**CONTROLE SOCIAL A PARTIR DOS MUNICÍPIOS: O ACESSO À
INFORMAÇÃO COMO PRESSUPOSTO FUNDAMENTAL DA
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Jacarezinho - PR
2016



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ UENP
CAMPUS JACAREZINHO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA**

PÂMELLA DE MOURA SANTOS

**CONTROLE SOCIAL A PARTIR DOS MUNICÍPIOS: O ACESSO À
INFORMAÇÃO COMO PRESSUPOSTO FUNDAMENTAL DA
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Área de Concentração: Teorias da Justiça:
Justiça e Exclusão.

Linha de Pesquisa: Função Política do Direito

Discente: Pâmella de Moura Santos

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Jacarezinho - PR
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total e parcial desse trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

SANTOS, Pâmella de Moura. Controle social a partir dos Municípios: o acesso à informação como pressuposto fundamental da participação cidadã. Jacarezinho (PR): UENP/Campus de Jacarezinho, 2016.

Xi, 206f.: il.; 2 cm.

Orientador: Dr. Fernando de Brito Alves

Dissertação (Mestrado) – UENP/Campus de Jacarezinho/Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica, 2016.

Referências Bibliográficas: f. 148-158.

SANTOS, P.M. O controle social a partir dos Municípios: o acesso à informação como pressuposto fundamental da participação cidadã. Dissertação de Mestrado apresentada a Universidade Estadual do Norte do Paraná – *campus* Jacarezinho, como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Professor Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura _____

Dedico este trabalho aos que acreditam na participação social e questionam os conceitos do senso comum em busca de uma gestão pública de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre e primeiramente a Deus, meu Pai de todas as horas a quem entrego toda a mundanidade e peculiaridades afetas a minha condição humana.

Ao meu companheiro de todas as horas, meu melhor amigo e verdadeiro presente que a vida me proporcionou, sem o qual não seria possível vencer os desafios deste ano, tampouco concluir esta pesquisa. Todos precisamos de um porto seguro e o Rodrigo, sem dúvidas, é o meu.

À minha família que suportou minhas ausências e me apoiou nos momentos difíceis. Mesmo sem saber, o ano em que mais tive ausente, paradoxalmente, era o último em que estaria sob as asas de minha mãe e na companhia diária dos meus irmãos. Incluo neste rol a família que recebi de presente Márcia, Sergio, Lari e Igor que me acolheram com muito carinho e compreensão. Este trabalho é fruto de dedicação e ausência e não poderia me esquecer de compartilhar com quem mais sentiu minha falta.

À Universidade Estadual do Norte do Paraná por ter me dado a honra de ingressar como aluna e aprendiz, espaço no qual pude compartilhar conhecimento e desfrutar de valorosas discussões acadêmicas.

Ao meu orientador e verdadeiro mestre Dr. Fernando de Brito Alves, por ter acreditado em mim e por tanto acréscimo nos debates sobre democracia. Obrigada por me proporcionar uma das maiores e melhores experiências ao permitir a integração entre teoria e prática por meio do Projeto Auditoria Social. Obrigada pela compreensão nos momentos necessários, especialmente quando minha vida tomou rumos que nem eu mesma imaginava. Obrigada por acreditar na democracia e com isso despertar em seus ouvintes não só o interesse, mas a crença de que vale a pena lutar pelo que se acredita.

Aos professores Samira Napolini e Thiago Cappi Janini que participaram da banca de defesa e contribuíram sobremaneira para que a versão definitiva desta pesquisa se tornasse melhor.

Ao professor Renato Bernardi pela participação na minha banca de qualificação que, com tamanha serenidade, contribuiu de forma essencial para que esta pesquisa se tornasse mais rica.

Ao professor Marcos Cesar Botelho por suas aulas e exposição sobre Habermas com verdadeira maestria. Ao participar da minha banca de qualificação, sugeriu leituras e apontamentos sem os quais este trabalho com certeza ficaria prejudicado.

A todos os meus professores, da graduação ao mestrado, que contribuíram para que eu possa persistir na caminhada acadêmica e me inspiram a trilhar o caminho da docência como verdadeira profissão do coração.

À Maria Natalina da Costa, simplesmente a Nati, responsável pela Secretaria do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, verdadeiro expoente da serenidade e da paciência com todos nós.

Aos meus queridos amigos e amigas pela falta nos encontros de finais de semana e pela minha ausência, mesmo quando presente, diante de tantos compromissos profissionais e acadêmicos.

Ao querido amigo Rogério Cangussu Dantas Cachichi com quem tive a oportunidade de compartilhar, mais na condição de ouvinte e expectadora, de riquíssimos debates filosóficos. Sempre presente, acreditou em mim ainda quando ainda era graduanda e desde então se tornou uma amizade que pretendo levar para toda a vida.

Ao Curso Saber pela paciência e compreensão nas minhas ausências e por ter sido o local onde expandi meu aprendizado não só intelectual, mas especialmente pessoal. A conclusão desta etapa só foi possível porque Deus me presenteou com pessoas como vocês Flávia, Luiz, Márcio e todos os amigos e professores que acompanharam minha jornada, os quais nem me atrevo a citar o nome para não correr o risco de esquecer aqueles que tanto me ajudaram.

Ao amigo Luiz Henrique B. de Oliveira Pedroso, amizade que o mestrado me proporcionou não só pelos debates acadêmicos, mas especialmente pela afinidade encontrada em tão pouco tempo e aos meus amigos de carona Rafael Gomiero Pitta e Jéssica Fachin, pelos debates acalorados sobre política, direito e mundo afora, pelos risos e angústias compartilhadas e por serem simplesmente vocês.

A todos os demais colegas da Turma XI do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná sem os quais a caminhada teria sido muito mais árdua. Cada um, da sua forma, me proporcionou conhecimentos que vão além do ambiente acadêmico, lições de humildade, coragem e superação dentre muitas outras. A todos vocês, muito obrigada.

“Para conhecer os homens,
torna-se indispensável vê-los agir”
Jean Jacques Rousseau

SANTOS, P.M. O controle social a partir dos Municípios: o acesso à informação como pressuposto fundamental da participação cidadã. 206 p. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná – *campus* Jacarezinho. 2016

RESUMO

Apoiada na experiência obtida no Projeto Auditoria Social desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em parceria com Universidades Estaduais deste mesmo estado, esta dissertação objetiva analisar o controle social a partir do acesso à informação, sugerindo o âmbito municipal como propício ao maior envolvimento e comprometimento social, visando demonstrar que a informação é essencial para a participação cidadã, bem como, apresentar alguns resultados instrumentalizados através da pesquisa de estudo de caso desenvolvida acerca do cumprimento da Lei 12.527/2011 nos Municípios analisados da Região do Norte Pioneiro paranaense. Para tanto, assinala a evolução do Direito Administrativo, do Estado e da própria Administração Pública a fim de estabelecer um diálogo histórico com vista a demonstrar a quebra de paradigma que permitiu o enquadramento da gestão pública pautada no diálogo. Segue analisando a participação no Brasil rumo à construção de uma cultura dialógica, abordando instrumentos de participação contemporâneos. Na terceira seção buscou-se adentrar no controle social e transparência a partir do acesso à informação, abordando temáticas que corroboram o direito à informação como pressuposto do exercício da cidadania, adentrando, ainda, ao acesso à informação disciplinado na Lei nº 12.527/2011 e os respectivos portais de transparência municipais. Por fim, o texto se encerra com a pesquisa de estudo de caso desenvolvida a partir do Projeto Auditoria Social, elencando percepções e conclusões obtidas com a participação desta discente ao averiguar o cumprimento da Lei de Acesso à informação nos municípios paranaenses integrantes do Projeto LAI SOCIAL. Adotou-se, nesta fase, a metodologia denominada pesquisa de estudo de caso dividida em duas etapas, sendo que na primeira o fenômeno contemporâneo investigado foi o cumprimento da Lei 12.527/2011 no âmbito municipal, enquanto a segunda compreendeu a coleta de dados nos municípios auditados e os achados encontrados expostos no último capítulo. A partir de então foram tecidas as considerações obtidas a partir do estudo de caso desenvolvido, sendo que a pesquisa alcançou seu objetivo primário no sentido de investigar a qualidade da informação prestada nos municípios do norte pioneiro paranaense, especialmente aqueles vinculados à Universidade Estadual do Norte do Paraná. Foi confirmado, ainda, que o acesso à informação é muito debilitado, razão pela qual foram apontados alguns desafios a serem superados na busca pelo acesso à informação e controle social substantivos.

Palavras-chave: Controle Social. Acesso à informação. Lei 12.527/2011.

SANTOS, P.M. Social control from municipalities: access to information as a fundamental assumption of citizen participation. 206 p. Thesis (MS). State University of Northern Paraná - campus Jacarezinho. 2016

ABSTRACT

Supported by the experience gained in the project Social audit developed by the Paraná State Court of Auditors in partnership with State Universities in the same state, this dissertation aims to analyze the social control from access to information suggesting the municipal level as conducive to greater involvement and social commitment, seeking to demonstrate that the information is essential for citizen participation, as well as present some results instrumented through case study research conducted on the compliance of Law 12.527 / 2011 in the cities analyzed in the North Region Pioneer on Paraná State. Therefore, marks the evolution of administrative law, the State and the Public Administration itself to establish a historical dialogue to demonstrate the paradigm shift that allowed the framework of public management based on dialogue. Follow analyzing participation in Brazil toward building a dialogic culture, addressing contemporary participation instruments. In the third section we sought to enter the social control and transparency from access to information, addressing issues that support the right to information as a precondition of citizenship, entering also access to disciplined information in Law Nº 12.527 / 2011 and their municipal transparency portals. The text concludes with a case study research developed from the Project Social Audit, listing perceptions and conclusions with the participation of this student to ascertain compliance with the Law of Access Information (LAI) in the municipalities Paraná members of LAI SOCIAL Project. It was adopted at this stage, the methodology called split case study research in two stages, and the first to investigate contemporary phenomenon was the fulfillment of Law 12,527 / 2011 at the municipal level, while the second included the collect of data in municipalities audited and the findings set out in the last chapter. Since then, were woven considerations obtained from the developed case study, and the research has achieved its primary objective to investigate the quality of information provided in the North Region Pioneer municipalities of Paraná State, especially those linked to the Northern State University Paraná. Also it confirmed that access to information is very weak, which is why were pointed out some challenges to be overcome in the quest for access to information and social control nouns.

Key words: Social control. Access to Information. Law 12.527/ 2011.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Presença da rede OSB no Brasil	79
Figura 2	Transparência ativa e transparência passiva: quadro sinótico	111
Figura 3	Etapas do Projeto Auditoria Social	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Percentis de achado e não achado no critério ausência de regulamentação municipal da LAI Microrregião de Jacarezinho - PR e Cornélio Procópio - PR	126
Gráfico 2	Ausência de regulamentação da LAI Microrregião de Guarapuava - PR	127
Gráfico 3	Violação ao artigo 42 da LAI em todas as regiões auditadas	128
Gráfico 4	Ausência de link de perguntas e respostas mais frequentes da sociedade Microrregião de Jacarezinho - PR	129
Gráfico 5	Presença do link perguntas e respostas na Microrregião de Londrina - PR	129
Gráfico 6	Resumo de melhor desempenho das regiões auditadas em relação ao cumprimento do art. 8º, §1º, VI da LAI	130
Gráfico 7	Ausência de disponibilização de informações financeiras atualizadas nas páginas dos Municípios auditados na amostra composta pela Microrregião de Jacarezinho - PR	131
Gráfico 8	Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação na Microrregião de Jacarezinho - PR	132
Gráfico 9	Percentil de Municípios que prestaram e não prestaram as informações requisitadas pelos participantes na Microrregião de Jacarezinho - PR: análise da transparência passiva	134
Gráfico 10	Ausência de ferramentas que possibilitem a acessibilidade às PNE nos municípios da Microrregião de Jacarezinho - PR	135
Gráfico 11	Ausência de ferramentas que possibilitem a acessibilidade às PNE auditados de todas as Microrregiões analisadas	136
Gráfico 12	Impossibilidade de gravação de relatórios das informações em diversos formatos nos municípios da Microrregião de Jacarezinho - PR	136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelos de Administração Pública no Brasil	57
Quadro 2	Violação ao artigo 42 da LAI em todas as regiões auditadas	127
Quadro 3	Resumo de melhor desempenho das regiões auditadas quanto ao cumprimento do art. 8º, §1º, VI da LAI	130
Quadro 4	Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação na Microrregião de Jacarezinho - PR	132
Quadro 5	Resposta ou não do pedido de acesso à informação formulado pelos participantes na Microrregião de Jacarezinho - PR	133

LISTA DE ABREVIATURAS

CF: Constituição Federal

CGU: Controladoria Geral da União

DASP: Departamento Administrativo de Serviços Públicos

EAD: Ensino à distância

EC: Emenda Constitucional

e-SIC: Sistema Eletrônica do Serviço de Informação ao Cidadão

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI: Lei de Acesso à Informação

ONU: Organização das Nações Unidas

ONUBR: Organização das Nações Unidas no Brasil

OS: Observatório Social

OSB: Observatório Social do Brasil

PNE: Pessoa com Necessidades Especiais

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PR: Paraná

PT: Partido dos Trabalhadores

STF: Supremo Tribunal Federal

TCE/PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCU: Tribunal de Contas da União

TSE: Tribunal Superior Eleitoral

UENP: Universidade Estadual do Norte do Paraná

W3C: Word Wide Web Consortium

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITO ADMINISTRATIVO, ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA:	
INTRODUÇÃO HISTÓRICA	21
1.1 DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO	21
1.2 DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.....	28
1.3 DO ESTADO LIBERAL AO ADVENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL	31
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PARTICIPATIVA	42
2.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	43
2.1.1 <i>Administração Pública da Colônia à República Velha.....</i>	<i>46</i>
2.1.2 <i>Administração Pública do Brasil Imperial</i>	<i>47</i>
2.1.3 <i>Administração Pública na República Velha.....</i>	<i>48</i>
2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	52
2.2.1 <i>Administração Pública Patrimonial, Burocrática e Gerencial</i>	<i>52</i>
2.2.2 <i>Administração Pública Dialógica.....</i>	<i>55</i>
2.3 DEMOCRACIA DISCURSIVA DE JÜRGEN HABERMAS E PARTICIPAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DIALÓGICA NA GESTÃO PÚBLICA.....	58
2.4 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	66
2.4.1 <i>Democracia Representativa.....</i>	<i>67</i>
2.4.2 <i>Democracia Semidireta.....</i>	<i>68</i>
2.4.3 <i>Democracia Participativa</i>	<i>71</i>
2.4.3.1 <i>Orçamento Participativo, Audiências Públicas e Conselhos de Políticas Públicas</i>	<i>72</i>
2.4.3.2 <i>Observatórios Sociais</i>	<i>78</i>
3 CONTROLE SOCIAL LOCAL: TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	81
3.1 CONTROLE SOCIAL	81
3.1.1 <i>Participação e controle social no Direito Comparado: breve passagem pela Democracia Portuguesa.....</i>	<i>84</i>
3.1.2 <i>A receptividade do controle social no Brasil a partir da Constituição de 1988.....</i>	<i>90</i>
3.1.3 <i>Controle social local: a importância da participação nos municípios</i>	<i>92</i>
3.2 TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO.....	98
3.2.1 <i>Portais da transparência</i>	<i>102</i>
3.2.2 <i>Direito à informação: pressuposto do exercício da cidadania</i>	<i>103</i>
3.3 O ACESSO À INFORMAÇÃO A PARTIR DA LEI 12.527/2011.....	107
3.3.1 <i>Informação pública no Brasil.....</i>	<i>113</i>

4 CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL A PARTIR DO ACESSO À INFORMAÇÃO: PROJETO AUDITORIA SOCIAL E A LEI 12.527/2011.....	118
4.1 AUDITORIA SOCIAL: O PROJETO	118
4.1.1 Metodologia adotada pelo TCE/PR.....	120
4.1.2 Fases	122
4.1.3 Coleta de dados	123
4.1.4 Microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procópio	125
4.1.5 Conclusões obtidas a partir do Projeto LAI Social	138
4.2 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO SUBSTANTIVO NOS MUNICÍPIOS	140
CONCLUSÃO	145
REFERÊNCIAS.....	148
APÊNDICES	159
Apêndice A – Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL – TCE/PR (Transparência ativa)	160
Apêndice B - Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL – TCE/PR (Transparência passiva).....	170
Apêndice C - Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL – TCE/PR (Requisitos do site).....	178
Apêndice D - Sistematização da média de habitantes por microrregião com base no Censo Demográfico de 2010/IBGE	186
Apêndice E –Matriz de achados (Município de Ribeirão Claro – PR)	190
ANEXOS	197
Anexo A- Pedido de Informação ao Município de Ribeirão Claro - PR	198
Anexo B- Resposta do pedido formulado (Ribeirão Claro – PR)	201
Anexo C- Relatório Final do Projeto Auditoria Social TCE/PR/2014	206

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado visa analisar o papel da informação pública concedida ao cidadão como apta a proporcionar o controle social e com isso aproximar a gestão pública dos seus destinatários na construção de uma gestão pautada no diálogo, tendo em vista que a informação é pressuposto essencial da participação.

A temática vem atraindo os mais diferentes olhares, pois com as mudanças no comportamento social surge a necessidade de novos mecanismos democráticos que supram o anseio de participação da sociedade e, neste ínterim, pode ser enquadrado o controle social. O Estado também deve empreender esforços no sentido de pensar meios inovadores de tratar as questões coletivas.

Esta mudança comportamental entre os atores sociais reflete o fenômeno de um Estado de Direito que acrescentou a democracia como vetor fundamental e alicerce da base estatal, deixando de ser um Estado apenas de Direito para se tornar Democrático de Direito. Esta mudança paradigmática pode ser vista no caso brasileiro com o advento da Constituição de 1988, a partir da qual os direitos e garantias afetos à participação passaram a ser protagonistas e a noção de mero administrado é substituída pelo conceito de cidadão.

Tentar-se-á demonstrar, a partir de uma breve linha evolutiva estatal traçada no primeiro capítulo, que o progresso do Estado desde o absolutismo estatal hobbesiano não mais deu conta dos anseios sociais. No princípio, a burguesia despertou o povo para o exercício das liberdades políticas, porém, era um despertar heterônomo no sentido kantiano, ou seja, havia por trás da burguesia a pretensão de fazer da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes.

E naturalmente a história conduz do princípio meramente liberal, calcado basicamente no respeito às liberdades pelo Estado, ao princípio democrático-social, segundo o qual o Estado, nesta visão inovadora, deixa de ser absenteísta e de atuar como coadjuvante na vida dos cidadãos para adotar uma política ativa, e passa a ser o grande garantidor dos direitos políticos, sociais e econômicos.

Não só o Estado assume relevante papel enquanto ator social como também as pessoas se organizam de diferentes formas, fruto de uma sociedade plural marcada pelo contexto globalizado, ou seja, percebe-se que as relações sociais passaram por uma verdadeira metamorfose e uma vez que Estado e sociedade se

modificam, emerge também um novo olhar para o modelo de administração pública a ser perseguido.

Neste sentido, a dissertação inicia-se pela abordagem histórica de três marcos essenciais a fim de facilitar a compreensão da linha evolutiva da democracia e participação. Assim serão tecidas considerações sobre o direito administrativo enquanto ramo do direito que rege as relações entre estado-sociedade, passando pela noção de Estado e uma breve explanação evolutiva até adentrar no Estado Democrático de Direito e na Democracia enquanto pressuposto fundamental deste Estado, visando compreender o processo transformativo e de ruptura que proporcionou a aspiração de um novo paradigma pautado na democracia.

Traçado o panorama histórico inicial, a abordagem do segundo capítulo se concentra na questão da administração pública brasileira, com ênfase no modelo dialógico, sendo fixado como baliza referencial o período pós Constituição de 1988. O modelo dialógico é pautado na necessidade de interação entre o “administrado” e administração pública a fim de aproximar a gestão pública do seu destinatário principal: o cidadão.

Neste mesmo viés, as contribuições de Jürgen Habermas acerca de esfera pública e política participativa serão mencionadas na intenção de estabelecer um liame entre o pensamento habermasiano em torno de esfera pública e a construção de uma cultura dialógica na gestão pública propensa à participação.

Também trata dos contornos básicos da participação no Brasil, concentrando esforços nas formas contemporâneas de interação social, tais como os orçamentos participativos, audiências públicas, conselhos de políticas públicas e os observatórios sociais.

O terceiro capítulo cuida do controle social propriamente dito, passando não só pela conceituação do instituto e receptividade a partir da Constituição de 1988 fixando a moldura principiológica, ao passo que também introduz a temática da transparência e informação como pressuposto do exercício da cidadania. Ainda, analisa a participação no âmbito municipal, fundamentado na ideia de que a participação local tende a ser mais efetiva por envolver demandas sociais mais próximas da realidade dos cidadãos envolvidos.

Nesta mesma seção, o acesso à informação pública será analisado a partir da Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à informação - LAI. Para tanto, além do âmbito precípua deste direito abordado no decorrer do tópico, também serão

tecidas considerações sobre os portais de transparência municipais, especialmente no que se refere à implementação eletrônica do acesso à informação nos municípios brasileiros.

Por fim, o quarto e último capítulo traz apontamentos sobre o Projeto Auditoria Social realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em conjunto com 06 (seis) universidades estaduais paranaenses, no qual esta discente teve o privilégio de participar como voluntária.

O projeto analisou o cumprimento da LAI em 69 municípios do Estado do Paraná¹, utilizando critérios legais a partir dos dispositivos contidos na própria lei. A metodologia utilizada neste capítulo é a pesquisa de estudo de caso, método que proporciona a interação do participante e ao mesmo tempo se relaciona ao fenômeno contemporâneo estudado.

Neste sentido, a universidade de vinculação delimitou o âmbito territorial pesquisado, uma vez que os municípios foram escolhidos a partir da abrangência dos *campi* envolvidos. No caso, a Universidade Estadual do Norte do Paraná ficou responsável pela Microrregião de Jacarezinho, a qual contemplou 9 municípios da região. Assim, as impressões serão tecidas a partir destes municípios justificadas pelos esforços depreendidos sobre eles pela equipe da qual esta discente fez parte.

Além das considerações e apontamentos descritos a partir da participação no Projeto, o capítulo finaliza com as conclusões obtidas e breves considerações sobre os desafios notados para implementação do acesso à informação substantivo nos municípios observados ao longo da Auditoria Social realizada.

O tema apresentado possui indubitável relevância, já que direito está vinculado à evolução da sociedade, e, no contexto político brasileiro, soou importante destacar a informação e a transparência como essenciais para o exercício efetivo do controle social.

A metodologia empregada se pautou em métodos científicos possíveis e idôneos, desde a pesquisa bibliográfica e documental até a pesquisa de estudo de caso apresentado no quarto capítulo. A título de desenvolvimento, após o levantamento bibliográfico, buscou-se a sistematização do conteúdo e análise crítica

¹ Segundo Censo do IBGE de 2010, os 69 municípios auditados possuem uma população média de 3.869.783 (três milhões oitocentos e sessenta e nove mil setecentos e oitenta e três) habitantes.

em conjunto com a pesquisa de estudo de caso, cujo objetivo foi trazer maior completude à pesquisa proposta.

O trabalho em tela parte do pressuposto de que a democracia é um processo em construção contínuo e, neste sentido, pensar novas formas de participação que proporcionem a integração entre os atores sociais fortalece não só o instituto da democracia, como acarreta mais efetividade na elaboração de políticas públicas que se adequem às necessidades locais, visto que a participação efetiva somente é viabilizada se inserida num contexto de transparência e acesso à informação substantivo.

Portanto, a pesquisa será desenvolvida neste plano, cujo objetivo específico é demonstrar que o acesso à informação substantivo nos municípios é fundamental para o controle social local efetivo, utilizando, para tanto, a pesquisa de estudo de caso detalhada no capítulo 4, pois a informação é condição elementar de um Estado Democrático de Direito, como é o caso do Estado brasileiro.

1 DIREITO ADMINISTRATIVO, ESTADO DE DIREITO E DEMOCRACIA: INTRODUÇÃO HISTÓRICA

Neste primeiro capítulo será abordado, de forma sucinta, a evolução do Direito Administrativo brasileiro. Para tanto, se optou por abordar um breve histórico do direito administrativo francês e o sistema *Common Law*, posto que ambos influenciaram o modelo brasileiro. Além disso, serão tecidas algumas linhas sobre a consolidação deste ramo do direito no Brasil.

1.1 DIREITO ADMINISTRATIVO: ORIGEM E CONSOLIDAÇÃO

Certamente, se a proposta deste trabalho se dedica ao estudo da relação existente entre a transparência e a participação social, sobreleva em importância tecer considerações sobre a evolução do direito administrativo, não só por ser o ramo do Direito que rege diretamente a relação entre cidadão e a administração estatal, mas também com vista a demonstrar a mudança de paradigma deste ramo jurídico ao longo dos anos.

No caso brasileiro, apresenta-se uma peculiar situação de um direito administrativo, desde sua origem, com bases adstritas à concentração de poder e, conseqüentemente, não direcionada à participação.

Não obstante, antes de adentrar à origem e consolidação do direito administrativo brasileiro, importa mencionar a conjuntura histórica deste ramo jurídico tanto no plano externo quanto interno, buscando identificar as respectivas influências e traços identificadores no direito administrativo nacional.

Assim, o presente capítulo propõe apresentar o Direito Administrativo e Estado de Direito, buscando aferir as raízes históricas e objetivando compreender tais institutos a partir de mudanças políticos-institucionais que enunciaram o paradigma do Estado Democrático de Direito e a democracia como direito fundamental.

Não há como extrair a origem do direito administrativo sem antes identificar os seus propósitos para cada época. Todavia, não se pretende seguir aqui uma conceituação funcionalista deste ramo, mas evidenciar que o direito acompanha e regula a evolução social e com o direito administrativo não é diferente.

O direito administrativo, na sua origem, não possuía propósitos tão claros. No entanto, o Estado é uma instituição criada pelos povos para tratar da gestão social e

da máquina estatal como um todo e ao longo dos últimos séculos é possível evidenciar a importância deste ramo jurídico em diferentes aspectos, desde a organização material do Estado e promoção da disciplina básica da relação entre o poder público e o cidadão, passando pela delimitação de atividades que se destinam a atender as demandas de toda a coletividade, até o regramento das atividades materiais do Estado (LIMA, 2013, p. 30).

Importante destacar que a história do surgimento do direito administrativo não se confunde com o nascimento do próprio Estado. Mas é certo ponderar que o Estado, na sua concepção, “não se alinhava ao perfil decididamente democrático, nem mesmo nos nossos dias, em grande medida, isso é observável, uma vez que ainda há gestão pública pautada num desatado unilateralismo e sob o jugo da força” (LIMA, op. cit. p. 32)

Antes de adentrar à origem e consolidação do direito administrativo brasileiro, importa mencionar a conjuntura histórica deste ramo jurídico tanto no plano externo quanto interno², buscando identificar as respectivas influências e traços caracterizadores no direito administrativo nacional.

Isto porque durante a época das monarquias absolutistas, na Idade Média, o direito administrativo não se desenvolveu em razão da carência de ambiente propício, uma vez que todo o poder estava concentrado nas mãos do monarca e a sua vontade era tida como lei entre os servos.

No entanto, a função administrativa sempre existiu, por mais simples e primitiva que tenha sido seu ordenamento, desde que o homem passou a viver em comunidade, ainda que com organizações rudimentares (NETTO DE ARAÚJO, 2000, p. 147). Porém, enquanto ciência, se estruturou a partir do século XVIII, principalmente após a Revolução Francesa:

El derecho administrativo en cuanto conjunto de normas que regula las relaciones del Estado con los particulares, puede decirse que ha existido siempre, desde el nacimiento del Estado. Pero ello no ha sido suficiente ab origine para la creación de una disciplina. (GORDILLO, I, 2003, p 88).

Pode-se dizer, a partir de então, que a formação do direito administrativo trilhou o caminho de consolidação juntamente com o direito constitucional e demais

² A expressão “direito administrativo interno” foi utilizada no texto como sinônimo de direito administrativo brasileiro visando evitar repetições de único termo

ramos do direito público, sendo visível seu desenvolvimento a partir do Estado Moderno ou Estado de Direito alicerçado sobre o princípio da legalidade e da separação de poderes.

Como decorrência do princípio da legalidade os governantes passaram a se submeter à lei, especialmente à Constituição, e tem-se a partir de então a ruptura da ideia de hegemonia da vontade estatal soberana e de poder ilimitado do Estado.

Desta forma, depreende-se que o direito administrativo fluiu das Revoluções que acabaram com o velho regime absolutista que vinha da Idade Média, porque só então cogitaram-se normas e princípios delimitadoras da organização e ação estatal, estabelecendo limites às prerrogativas dos governantes:

Con el nacimiento del constitucionalismo en los EE.UU., con la eclosión de la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre, se acelera a fines del siglo XVIII un proceso de cambio en la vida política ya iniciado anteriormente con la Carta Magna y continuado en los fueros juzgos, pero que ahora afectará más aun la relación entre el Estado y los habitantes (GORDILLO, I, 2003, p. 89).

No Brasil, a formação deste ramo jurídico no Brasil foi influenciada sobremaneira pelo direito administrativo francês e o sistema Common Law. Isto porque foi a partir do advento das Revoluções Americana e Francesa que a ideia de Estado de Direito passa a ser desenvolvida com base em textos constitucionais.

A doutrina menciona que a raiz do direito administrativo se desencadeou a partir da Revolução Francesa em virtude da busca pela ruptura do Estado absolutista e da pretensa transição para o Estado de Direito³.

Avançando, é inegável que o direito administrativo possui raízes primárias em berço francês, posto que as ideias difundidas na Revolução Francesa proporcionaram o clima necessário à elaboração de um Direito Administrativo pautado em um corpo de regras que disciplinassem as estruturas administrativas, dos serviços públicos e das relações do Estado tanto com o particular quanto com os seus próprios agentes públicos.

De elaboração pretoriana, em decorrência do trabalho do Conselho de Estado, que era o órgão de cúpula da jurisdição administrativa construída na França,

³ Nesse sentido podem ser destacados, dentre outros manuais, os seguintes: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011. p. 02; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p.06.

o direito administrativo nasceu como direito não legislado para suprir as lacunas existentes na legislação.

Neste sentido:

O direito administrativo francês nasceu como direito não legislado porque formulado pelo juiz para suprir as lacunas da legislação, então inexistente. Daí a contribuição do Conselho de Estado para a elaboração de princípios informativos do direito administrativo, ainda hoje vigentes em vários sistemas: o da responsabilidade civil da Administração, o da alteração unilateral dos contratos administrativos, os concernentes ao regime jurídico especial dos bens do domínio público, a teoria da nulidade dos atos administrativos. Ele se formou como disciplina normativa referida a um sujeito - A Administração Pública - com base em determinados conceitos, como os de serviço público, autoridade, potestade pública, especialidade de jurisdição, nenhum deles inspirado no direito privado. (DI PIETRO, 2006, p. 02).

Como contribuição essencial da Revolução Francesa com efeito direto no Direito Administrativo, pode ser apontada a tripartição das funções em executivas, legislativas e judiciárias e a sujeição do Poder Executivo à lei, ou seja, às normas instituídas pelo Poder Legislativo (CRETTELA JÚNIOR, 1992, p. 154).

A título histórico e defendida por alguns autores como data convencional do direito administrativo francês, como, por exemplo, Raimundo Márcio Ribeiro Lima (2013, p. 36), importa citar o caso Agnès Blanco, jovem que fora gravemente ferida por carro de uma fábrica estatal de tabaco. Explica-se: em 03 de novembro de 1873 a menina Agnès Blanco foi atropelada por um veículo pertencente a empresa estatal, acarretando na amputação de uma perna.

O pai da menina, inconformado, ingressou com ação de reparação de danos contra o Estado, alegando a responsabilidade civil deste pela falta cometida por seus prepostos (condutores do veículo). Notoriamente, originou-se um conflito entre a justiça particular (causas que envolvessem particulares) e a jurisdição administrativa (para causas em que o Estado fosse parte), cuja decisão ficou a encargo do Tribunal de Conflitos, composto por quatro membros de cada jurisdição.

A corte então decidiu pela competência da jurisdição administrativa, concedendo pensão vitalícia à vítima, inaugurando, assim, as primeiras premissas da teoria do risco administrativo ao estabelecer a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados aos seus agentes.

Em todo caso, tomando por base o critério formal ou convencional, é importante a atribuição de um marco até mesmo para compreender os fatos que

antecederam o surgimento do direito administrativo como disciplina autônoma, assim como para pontuar os prognósticos inerentes ao seu desenvolvimento.

Até porque é certo que o direito não nasce consolidado, passando por uma série de adaptações e transformações constantes com vista a se enquadrar à própria evolução social, pois a perspectiva evolutiva faz parte de qualquer ciência:

O que se entende, hoje, por direito Administrativo deve-se muito ao que se compreendia por ele no passado, mais em função das exigências que se fazia dele do que das suas próprias construções; porém, e por evidente, não há como entendê-lo, ainda, dentro de uma linha precisa, sobre a sua concepção doutrinária no futuro, mais em virtude das incertezas que operam no cambiável mundo da atividade administrativa numa sociedade complexa. (LIMA, 2013, p. 37).

Certo é que antes da Revolução Francesa não se concebia o direito administrativo como decorrência dos contornos do Estado de Direito, sem falar que seu nascedouro, por exsurgir de um regime marcado pela intemperança dos poderes régios, “encontrou-se envolvido numa margem muito imprecisa da ideia de submissão da autoridade pública ao direito, já que suas raízes são inegavelmente despóticas, autoritárias e tirânicas” (LIMA, 2013, p. 37).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que é de fácil constatação as contradições e paradoxos presentes neste ramo do direito desde suas origens até os dias atuais:

Em primeiro lugar, releva notar o fato de que o direito administrativo surgiu em pleno período de Estado liberal, em cujo seio se desenvolveram os princípios do individualismo em todos os aspectos, inclusive o jurídico. A grande preocupação era a de proteger as liberdades do cidadão; daí a elaboração do princípio da legalidade. No entanto, paradoxalmente, o direito administrativo nasceu sob o signo do autoritarismo, já que reconheceu uma série de prerrogativas (potestades públicas) à Administração Pública. Daí a afirmação de que o regime jurídico administrativo compreende o binômio: liberdade e autoridade. A liberdade é garantida por princípios como os da legalidade, isonomia, separação de poderes. A autoridade é protegida por prerrogativas públicas que garantam a supremacia do poder público sobre o particular. (DI PIETRO, 2007, p. 02).

Isso, contudo, não quer dizer que o movimento revolucionário reproduzido na França tenha sido um fracasso, mas “os intentos da Revolução foram suplantados por

conta de inevitável reorganização de poderes em face da nova ordem estabelecida, que não tinha no povo sua maior representação"⁴ (LIMA, 2013. p. 40).

Se antes existia um Conselho do Rei, surgiu, em contraponto, o Conselho do Estado, cuja representação não se assentava em bases populares, porém, com um dilema: o de resguardar o interesse público ao passo que deveria conter os privilégios da Administração e ao mesmo tempo prezar pela proteção do cidadão. O Conselho de Estado francês, instância máxima dos tribunais administrativos (contencioso administrativo), passou então a elaborar o direito específico da Administração.

Tardio com relação ao direito francês, o sistema Common Law demorou para reconhecer a existência do direito Administrativo como ramo autônomo, pois repudiavam as ideias fundamentais do direito Administrativo de base romanística⁵.

Assim sendo, Cretella Júnior (1988, p. 69) traz uma indagação interessante: "A Inglaterra tem ou não tem direito administrativo" e ainda "pode-se falar em direito administrativo inglês?". Conclui referido autor que a resposta seria sem dúvida negativa se o direito administrativo for compreendido a partir da concepção francesa "conjunto de princípios e normas jurídicas que 'derrogam' e 'exorbitam' do direito comum", ou seja, ramo do direito em que a Administração adota posição nitidamente vertical.

No entanto, a resposta será positiva se entendermos que a Administração inglesa (neste sentido compreendida a norte americana e dos países de língua inglesa) está sujeita ao direito, tanto quanto a administração francesa, diferenciando-se no tocante ao regime jurídico, pois estes adotam os "direitos do Common Law" enquanto que na França os direitos possuem bases romanísticas.

Assim sendo, o sistema do Common Law tem real e autônomo direito administrativo, não nos moldes do sistema francês embora também possua como fonte o direito escrito e legislado, caracterizado especialmente pela predominância

⁴ Não se deve perder de vista que a burguesia foi a maior vitoriosa do movimento, pois, passou de classe dominada à dominante formulando os princípios filosóficos de sua revolta social, generalizando-os como ideias comuns extensivos a todo o corpo social, ou seja, a burguesia "fez, pretensiosamente, da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes". (BONAVIDES, p. 43, 2013). No entanto, ela não se distinguia tanto da nobreza, diferente da grande massa de excluídos que sustentavam o antigo regime.

⁵ Cretella Júnior ensina que sistemas administrativos de base romanísticas são conjuntos de direitos que se inspiram no direito romano, estruturando seus institutos a partir do direito privado romano, com as necessárias adaptações, introduzidas no decurso do tempo e motivadas por fatores de natureza histórico-social. (1972, p. 71).

dos costumes e da prática sobre a teoria e doutrina e, como consequência, observam os precedentes judiciais (NETTO DE ARAÚJO, 2000, p. 156).

Assevera Cretella Júnior que:

Na concepção anglo-saxônica a Administração é submetida, como os particulares, ao sistema do Common Law. Só o legislador e o juiz exercem, a título originário, as prerrogativas de potestade pública. A Administração deve cumprir sua missão com as mesmas armas jurídicas que os particulares. A sujeição da Administração a regras aplicáveis às pessoas privadas é mais conforme ao liberalismo, oferecendo garantias que a Administração não disporá de privilégios exorbitantes. Oferece também a vantagem de grande simplicidade: todos os sujeitos de direito são submetidos às mesmas regras e submetidos aos mesmos tribunais. (1972, p. 94).

Desta forma, é notável que o Direito Administrativo nos países que integram o bloco Common Law (Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte, Irlanda do Sul, País de Gales, Estados Unidos, dentre outros) possui contorno distinto daquele adotado nos países de bases romanísticas.

Observa-se que o juiz, no sistema Common Law, ocupa papel de maior relevância, uma vez que não se limita a aplicar uma norma preexistente ao caso concreto, fazendo uso dos precedentes, atos legislativos e demais instrumentos que possam favorecer para um julgamento mais uniforme.

Deve-se pontuar, ainda, que o Direito Administrativo anglo-americano não possui a mesma raiz histórica que justificou e encampação do princípio da separação dos poderes e criação do contencioso administrativo, como na França.

Isto porque os franceses, após a Revolução, repugnavam a ideia de submissão da Administração ao Judiciário, influenciados pelos antecedentes históricos da Revolução. Em contrapartida, na Inglaterra e Estados Unidos, por exemplo, o receio recaiu sobre os excessos do Poder Executivo, justificando a ideia oposta de atribuir maiores poderes de controle ao Legislativo e Judiciário.

No entanto, mesmo repudiando a duas ideias basilares do direito administrativo francês, quais sejam: a sujeição da Administração Pública a um regime jurídico próprio e a existência de uma jurisdição própria para os litígios da Administração, paradoxalmente, fez com que o sistema Common Law formasse um direito administrativo “com características muito semelhantes às do direito administrativo francês com o reconhecimento de prerrogativas públicas para a Administração e, o que é mais contraditório, outorgou às agências reguladoras funções quase legislativas e quase judiciais” (DI PIETRO, 2007, p. 3).

Diz-se quase legislativas porque as agências reguladoras possuíam o poder de baixar normas com força de lei, hierarquicamente abaixo da lei, porém obrigatórias de cumprimento pelo cidadão e quase judicial porque também se atribuiu poder para que pudessem resolver conflitos na esfera administrativa.

Ou seja, criou-se um direito administrativo determinado pelas agências reguladoras muito mais autoritário que o sistema francês, o qual foi criticado pelo sistema Common Law não só pela existência do direito administrativo como ramo autônomo, até então negado pelo Common Law, como também pela existência da jurisdição administrativa.

Por certo que o objetivo deste tópico não é esgotar a história do Direito Administrativo, mas tão somente fornecer um aparato para compreensão preliminar de ambos os sistemas: romanístico e Common Law, posto que tanto o direito administrativo francês quanto aquele baseado no Common Law exerceram notável influência no Direito Administrativo brasileiro, tópico tratado a seguir.

1.2 DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

São poucos os autores que fazem menção ao Direito Administrativo no Brasil colonial e até mesmo no período imperial. Nos demais países a literatura também não é vasta neste período.

Netto de Araújo observa que até mesmo nos países europeus a literatura é escassa, haja vista que este ramo do Direito começou a ser elaborado como ciência somente ao final do século XVIII, tendo como referência a época da Revolução Francesa (2000, p. 162).

O Direito Administrativo brasileiro não nasceu como ramo autônomo, seguindo os passos do que ocorreu na Europa continental, uma vez que “aqui não ocorrera um processo próprio de gestação do direito administrativo, pois foram seguidos, com traços de copioso fetiche, os nortes dos países da Europa continental, em especial à França, considerada o berço de tal ramo jurídico” (LIMA, 2013, p. 50).

Aliás, pode-se dizer que enquanto esteve sob a égide do regime monarquista, qualquer traço de regulação da atividade estatal não teria espaço fértil para se consolidar no Brasil.

Pertinente a observação feita por Di Pietro (2006, p. 5) neste sentido:

Não se pode esquecer que, à época Brasil Colônia, Portugal, à semelhança do que ocorria em praticamente toda a Europa, vivia o período do absolutismo, exercendo amplos poderes tanto sobre a Metrópole como sobre as colônias.

Em 1642 criou-se o Conselho Ultramarino com o objetivo de fixar o império português sobre as colônias, cuja função era a reconstrução política administrativa das colônias, com jurisdição para os negócios que envolvessem a Administração do Governo Geral, exceto Conselho da Fazenda e da Mesa da Consciência e Ordens, esta última pertinente aos assuntos religiosos (CRETELLA JUNIOR, 1988, p. 163).

No período imperial houve a criação da cadeira de Direito Administrativo nos cursos jurídicos, em 1856, na Faculdade de Direito de São Paulo:

A partir da metade do século XIX, rendendo-se à influência francesa que, de resto, predominava em nossa cultura, e era incentivada pelo próprio imperador D. Pedro II, o Direito Administrativo passa a ser incluído nos programas das Faculdades de Direito (Decreto nº 608, de 18.08.1851), tendo sido instalada a cátedra da disciplina na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 1856, cujo primeiro regente foi Francisco Maria de Souza Furtado de Mendonça. Praticamente é o batismo do Direito Administrativo brasileiro, já acompanhado das modernas tendências europeias e, de certa forma, preparando o terreno para a era republicana. (NETTO DE ARAÚJO, 2000, p. 164).

Merece ser assinalado, ainda, que são desta mesma época os primeiros trabalhos de Direito Administrativo, dentre os quais Vicente Pereira Rego (Elementos do direito administrativo brasileiro, de 1857), Visconde de Uruguai (Ensaio sobre o direito administrativo brasileiro de 1862), dentre outros.

Não obstante, é a partir de 1889 que o direito administrativo brasileiro começa a tomar seus contornos atuais. Com o início do período republicano, suprime-se o Poder Moderador e a jurisdição administrativa antes atribuída ao Conselho de Estado.

A partir de então nosso direito, de inegável influência europeia, teria que se adaptar ao fato de ter sido constituída uma república federativa presidencialista, pautada no modelo americano. Com a decisiva influência dos Estados Unidos, consolidou-se a unidade de jurisdição, assim como se assentou o controle da administração pública pelo poder judiciário.

Em contrapartida, outros traços da influência francesa deixaram vestígios no direito administrativo brasileiro, tais como o conceito de serviço público, a responsabilidade patrimonial do Estado, dentre outros, ou seja, o direito administrativo

pátrio foi influenciado pelas tendências europeias continentais em conjunto com as norte-americanas:

Pode-se afirmar que o direito administrativo brasileiro sofreu, nessa fase, influência do direito norte-americano, no que diz respeito ao sistema de unidade de jurisdição, à jurisprudência como fonte do direito, à submissão da Administração Pública ao controle jurisdicional. Mas, no que diz respeito às teorias e aos princípios, ficou evidente que influência predominante foi a do direito francês criado pela jurisdição administrativa, que, aos poucos, pela decisão de casos concretos, foi derogando o direito privado antes aplicado à Administração e criando regime próprio que acabou por dar autonomia ao direito administrativo. (DI PIETRO, 2010, p. 23).

Assim sendo, conclui-se que a consolidação do direito administrativo brasileiro possui essência híbrida, pois de um lado, é de forte inspiração americana, expressado, especialmente, pela unicidade de jurisdição adotada, e de outro, herdou do direito francês conceitos basilares da formação do direito administrativo (prerrogativas da administração, conceito de serviço público, princípio da legalidade, teoria dos contratos administrativos, dentre muitos outros)⁶.

A partir da Constituição de 1934, em decorrência da extensão da atividade do Estado prevista no texto constitucional, o Direito Administrativo brasileiro evoluiu sobremaneira. Instituiu-se, inclusive, um Tribunal Administrativo na esfera federal.

No aspecto constitucional, no período de vigência das Constituições de 1934, 1937 e 1946, algumas leis foram editadas em matéria de Administração Pública (Decreto Lei nº 25 de 1937, Decreto Lei nº 3.365 de 1946, Lei nº 1.533 de 1951). Aumentava, ainda, o quadro de funcionários públicos necessários para o atendimento das novas tarefas assumidas pelo Estado (DI PIETRO, 2006, p. 17).

Não obstante, é a partir de Constituição de 1988 que o direito administrativo se consolida e as discussões em torno da Administração Pública são levadas à frente, trazendo vários avanços não só em matéria legislativa (emenda constitucional nº 19/98 que implementou a reforma administrativa é um grande exemplo), como também doutrinário e jurisprudencial.

⁶ Neste sentido, c.f DI PIETRO, 2010, p. 23.

1.3 DO ESTADO LIBERAL AO ADVENTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: A DEMOCRACIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O Estado primordialmente tratado a partir dos contratualistas Hobbes, Locke e Rousseau traduzia-se no contrato social formado pelos indivíduos, ainda que por acepções diferentes com relação ao detentor do poder e limites do seu exercício.

Em Hobbes, o Estado era absoluto, pois o “Leviatã” detinha poderes ilimitados para fazer cumprir sua soberania com relação aos seus súditos. Mas com este Estado hobbesiano surge a necessidade de criar uma técnica de liberdade, como forma de deter o poder do implacável Leviatã.

Bonavides (2013, p. 41) pontua que o Leviatã era considerando o grande “monopolizador do poder e depositário da coação incondicionada” sendo necessária uma técnica de detenção que se traduzisse na limitação deste poder e na formulação de meios que possibilitasse conter o seu extravasamento na irresponsabilidade do grande devorador, o Leviatã.

E foi a partir da oposição na Idade Moderna entre a liberdade individual e o absolutismo estatal que “nasceu a primeira noção de Estado de Direito, mediante um ciclo de evolução teórica e decantação conceitual, que se completa com a filosofia de Kant” (BONAVIDES, 2013, p. 41).

Diz-se Kant pelo mérito na formulação da regra definitiva que consagre o papel do Estado na defesa da liberdade e do direito, pois como descrito por Bobbio (2000, p.118), todo pensamento de Kant visa a teorizar a justiça como liberdade, da qual nasce a inspiração para o Estado liberal.

Nas palavras de Bobbio:

O problema fundamental do Estado constitucional moderno, que se desenvolve como antítese do Estado absoluto, são os limites do poder estatal. Grande parte das teorias elaboradas no curso dos séculos e que levaram à formação do Estado liberal e democrático estão inspiradas em uma ideia fundamental; a de estabelecer limites ao poder do Estado. (2000, p. 17).

O Estado absoluto pode ser entendido como a expressão de poder que não reconhece limites, tampouco alguém superior. Todavia, como reação ao Estado absoluto e aspirações de poder ilimitado, surge o Estado moderno liberal, nascimento que tem como fases culminantes as duas Revoluções Inglesas do século XVII e a Revolução Francesa.

No modelo liberal, “a liberdade implica a ausência de obstáculos, impostos pelo Estado, para que as pessoas exerçam suas escolhas e possam decidir quais os caminhos pretendem trilhar” (CAMBI, 2011, p. 173).

Soprando novas aspirações, veio acompanhado por teorias políticas cujo propósito fundamental era o de encontrar um remédio contra o absolutismo, o “poder do príncipe”. A Lei, neste Estado, visava à defesa do cidadão contra possíveis agressões da autoridade estatal.

O Estado Liberal, enquanto primeiro estado jurídico, nas palavras de Bonavides “alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa” limitado, pode-se dizer, a “uma concepção burguesa de ordem política” (2013, p. 42).

E com isso ascende a burguesia, que passa de classe dominada a dominante, formulando os princípios e bases de sua revolta social, generalizando-os como ideais comuns a todos os componentes do corpo social.

No entanto:

no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como o apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classes. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do Estado moderno. A burguesia acordava o povo, que então despertou para a consciência de suas liberdades políticas [...] (BONAVIDES, 2013, p. 42).

A partir da dilaceração do constitucionalismo burguês, a França em 1848 logrou alcançar o princípio democrático do sufrágio universal, fruto da Revolução Francesa. Assim, o marco da representatividade e a soberania popular emanada pelo voto foram passos gigantes e essenciais do homem rumo a firme estrada da democracia:

[...] os seus combates haviam de prosseguir, como efetivamente prosseguiram, determinando a mudança que houve, com o tempo, no sentido das Cartas Constitucionais, cada vez mais exigentes de conteúdo destinados a fazer valer objetivamente as liberdades concretas e dignificadoras da personalidade humana (BONAVIDES, 2013, p. 44).

Esses ventos democráticos influenciados pelas teorias da soberania popular de cunho rousseauiano, tratam-se de uma verdadeira quebra do poder estatal e o ponto culminante destas teorias “é a hipótese de que o poder fundamentado no

consenso popular não pode cometer abusos, ou seja, que o povo não pode exercer o poder que lhe pertence contra si mesmo” (BOBBIO, 2000, p. 26).

A propósito, Rousseau entende a liberdade dentro da própria comunidade política e o contrato social se dá entre o indivíduo e o soberano, sendo que o soberano é o povo do qual ele mesmo faz parte e é neste sentido em que subsistiria a liberdade, neste caso, a liberdade civil, advinda depois do contrato:

A ideia-força que move Rousseau é que o Estado será tanto mais perfeito quanto mais sua vontade coincida com a vontade geral. O cidadão que resistisse à vontade geral seria como se resistisse a si mesmo. Assim o ciclo se fecha: a teoria democrática extrema coincide, no que diz respeito à obediência do cidadão, com a teoria extrema do absolutismo. O que diferencia as duas é a natureza da ordem, como vamos ver: no Estado absoluto o comando é heterônomo, no Estado democrático é autônomo. (BOBBIO, 2000, p. 37).

Rousseau desenvolve a teoria de Hobbes em sentido democrático, pois em Hobbes o soberano era o “Leviatã” e para Rousseau é o povo, pelo que não segue o caminho de compromisso dos jusnaturalistas como Locke, pois o contrato social:

é também um ato coletivo de renúncia aos direitos naturais, mas — e aqui está a diferença fundamental que deixa Rousseau como o teórico mais consequente do Estado democrático — a renúncia não é feita em favor de um terceiro, mas por um em favor de todos (BOBBIO, 2000, p. 72).

É inegável, portanto, a relação do Estado com o Direito, pois não é possível imaginar um sem o outro, tampouco um Estado de Direito sem a Democracia como um de seus pilares, já que o Estado é um modelo social que, munido do poder a ele conferido, representa e gere a vida de uma coletividade de pessoas.

Mas há a necessidade de controle e organização deste poder a fim de que o Estado não só se organize em sua estrutura, mas principalmente se mantenha e atenda aos seus fins.

Neste particular, José Joaquim Gomes Canotilho admite o Estado de Direito como:

princípio constitutivo, de natureza material, procedimental e formal, que visa dar resposta ao conteúdo, extensão e modo de proceder da actividade do estado. Ao decidir-se por um estado de direito a constituição visa conformar as estruturas do poder político segundo a medida do direito. (2003, p. 243).

Nesta evolução da concepção estatal, o homem seguia firme em sua caminhada na estrada democrática e as lutas deveriam continuar (e continuaram), dando vida a diversas Cartas Constitucionais destinadas a fazer valer as liberdades individuais e os direitos da personalidade humana.

Importante mencionar que a separação de poderes compôs a verdadeira armadura de proteção dos direitos da liberdade e técnica de limitação de poder, sendo, até nos dias de hoje, fator preponderante na instrumentalização do controle da ação estatal, possibilitando o controle horizontal entre os Poderes.

O controle horizontal, também conhecido como *accountability* horizontal ou teoria do “*Check And Balance*” constitui o sistema de freios e contrapesos entre os Poderes, possibilitando o controle mútuo entre eles. Este controle só é factível em função da autonomia e independência entre os três Poderes, uma vez que eventual subordinação entre eles tornaria prejudicado o controle horizontal.

Prosseguindo, neste cenário de evolução dos direitos, os direitos humanos e os direitos fundamentais aos poucos foram ganhando espaço nos documentos supranacionais e nacionais, respectivamente.

A respeito, não há dúvidas que os direitos fundamentais, são, de certa forma, direitos humanos no sentido de que seu titular é a pessoa humana. Não obstante, é certo que existe uma distinção terminológica.

Ingo Wolfgang Sarlet pontua que:

A distinção é de que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições que reconhecem o ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um caráter supranacional. (2012, p. 18).

Reconhecer esta diferença, porém, não desqualifica a íntima relação entre direitos fundamentais e direitos humanos, haja vista que ambos possuem inspirações a partir das Constituições surgidas após a Segunda Guerra Mundial.

No entanto, é preciso asseverar que “os direitos humanos não integram o rol de direitos fundamentais de determinado Estado, dependem, em regra, da sua recepção na ordem jurídica interna e além disso do status que esta lhe atribui” (SARLET, 2012, p. 21).

Os direitos fundamentais, portanto, nascem e se desenvolvem sob o manto das Constituições nas quais foram reconhecidos. Por isso, sua história pode ser considerada sinônimo de limitação do poder estatal face à necessidade de proteção da pessoa à luz dos seus direitos primordiais tidos como fundamentais.

Daí a necessária relação entre direitos fundamentais e democracia, pois “os direitos fundamentais só podem ser exercidos em contextos democráticos, ao mesmo tempo em que são essenciais para a existência da própria democracia” (ALVES, 2014, p. 37).

Os direitos fundamentais podem ser considerados “uma espécie de ‘espaço vedado’ de núcleo duro da democracia, e estão imunes aos acordos, compromissos e negociações políticas que devem apenas, portanto, alcançar aspectos secundários da vida das pessoas” (ALVES, 2014, p. 37).

A manutenção dos direitos fundamentais é condição necessária para a existência efetiva de um estado constitucional democrático, pois é na origem destes direitos que reside a concepção de democracia. Neste sentido:

A imbricação dos direitos fundamentais com a ideia específica de democracia deve ser destacada, os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo, mediante o reconhecimento de igualdade, de um espaço real, bem como por meio da outorga do direito à participação na conformação da comunidade e no processo político. A liberdade de participação política do cidadão constitui complemento indispensável das demais liberdades. Sem a garantia dos direitos fundamentais não há verdadeiramente democracia (SARLET, 2012, p.48)

Percebe-se, pois, que a democracia possui uma dupla face, sendo, ao mesmo tempo, condição dos direitos fundamentais e ela mesma um direito fundamental.

Observa Walter Claudius Rothenburg (2013, p. 255) que democracia se converte em um direito fundamental e integra o Estado de Direito Social, sendo que o Estado de Direito, tal como disposto na Constituição brasileira é, necessariamente, um Estado Democrático de Direito.

Fernando de Brito Alves vai além, referindo-se à democracia como a própria condição de fundamentalidade dos direitos fundamentais, posição, aliás, da qual se pactua:

Em nossa acepção, a democracia, antes de ser considerada direito fundamental, contemporaneamente se constitui como o próprio pressuposto de fundamentalidade (condição de possibilidade, num sentido kantiano) dos direitos fundamentais. Isso tem conotação dúplice: primeiro, a democracia é antecedente lógico dos direitos fundamentais; segundo, a democracia é o que atribui significado substantivo à fundamentalidade do que se convencionou “direitos fundamentais” (ALVES, 2013, p. 117).

Referido autor aborda ainda que não haveria tensão entre democracia e direitos fundamentais e sugere que a democracia substancial ou social é conceito cambiável por Estado de Direito (ALVES, 2013, p. 118). Mas afinal, o que é democracia?

É certo que o instituto Democracia é debatido e comentado por juristas, cientistas políticos, filósofos e inúmeros outros profissionais das mais diferentes áreas no Brasil e no Mundo.

Robert Dahl (2001) afirma que a democracia é discutida há cerca de 2500 anos, o que não resultou, contudo, em concordância sobre questões fundamentais a seu respeito. Todavia, buscar-se-á traçar uma linha evolutiva, ainda que breve, para ao final tratar da democracia participativa.

Etimologicamente o significado do termo “democracia”, cunhado pela teoria política da Grécia antiga era o de governo do povo, pois *demos* = povo e *kratein* = governo. A essência política designada pelo termo era a participação dos governados no governo (KELSEN, 2000, p. 140).

São inúmeras as definições de democracias existentes, sendo que se optou por um recorte histórico a partir do século XVIII por questões metodológicas, uma vez que a proposta se limita a realizar um breve apanhado visando adentrar na democracia participativa. Todavia, não se ignora as formas de participação/deliberação desde a Grécia antiga inclusive antes de Cristo, conforme descrito por Dahl (2001. p. 20).

Assim, iniciar-se-á pela teoria da “doutrina clássica” através da teoria democrático-pluralista surgida no século XVIII, que ganhou força durante as Revoluções Liberais, pois, conforme assinalou Kelsen (2000, p. 139), a ideia política do século XIX, nascida das revoluções americana e francesa, foi a democracia.

Neste momento histórico, o futuro pertencia a um governo pelo povo, ao menos essa era a esperança daqueles que acreditavam no progresso, em especial a burguesia.

O modelo democrático do século XVIII definia-se como o arranjo institucional que viabilizava a tomada de certas decisões tendentes a realizar o bem comum, que, por sua vez, materializa-se pela atividade dos representantes eleitos, cuja tarefa é o cumprimento da vontade popular.

O teorema fundamental desta teoria foi que o processo de formação da vontade democrática se assenta em grupos definidos através da frequência de interações sociais. As decisões oriundas dessa vontade democrática constituiriam os *inputs* veiculadores das ideias, interesses e exigências dos grupos (CANOTILHO, 2003, p. 1409).

Pela teoria clássica o bem comum e a vontade popular são valores supremos e por isso o povo deve escolher os representantes para que este bem comum seja realizado.

O problema é que, devido ao contexto das Revoluções Liberais até então existentes em que os ideais burgueses prevaleciam, ou seja, o interesse individual, o “bem comum” vislumbrado e a dificuldade de união desses interesses dificilmente proporcionariam o atingimento do almejado bem comum⁷.

Não obstante, o pensamento político começa a mudar como efeito imediato da Primeira Guerra Mundial, a partir da adoção de constituições democráticas para os Estados recém-criados (KELSEN, 2000, p. 139).

O conceito de democracia também foi influenciado sobremaneira pelas ideias de Joseph A. Shumpeter (1984), que problematizou a teoria clássica questionando a possibilidade de se determinar um bem comum⁸. Para ele, a democracia é a oportunidade apresentada ao povo de escolher seus governantes a partir do que considera o “método democrático” em que o indivíduo adquire o poder da tomada de decisões políticas através do voto.

Para Shumpeter a vontade do povo não existe devido à inexistência de consenso total entre as pessoas, prevalecendo, por consequência a vontade da maioria. Ademais, estudos sobre a psicologia das massas mostram como o

⁷ O propósito da classe burguesa era exatamente o atingimento dos seus próprios interesses. Com a prevalência destes interesses, a burguesia era notoriamente favorecida rumo à consolidação da classe, o que afastada a real perspectiva do bem comum.

⁸ O que existiria seria um “bem comum da maioria”, exatamente porque cada indivíduo carrega consigo uma perspectiva de bom e de mau e os interesses que lhes são afetos. Exemplo clássico que corrobora a teoria de Shumpeter é o favorecimento da burguesia que a classe se auto proporcionava.

comportamento individual é afetado pelo coletivo (Côrrea, 2011, p. 2), e, portanto, alguns grupos interessados poderiam originar uma vontade do "povo".

Nesse mesmo sentido, pondera Kelsen:

a doutrina de que a democracia pressupõe a crença na existência de um bem comum objetivamente determinável, de que o povo é capaz de conhecê-lo e, conseqüentemente, transformá-lo no conteúdo de sua vontade é uma doutrina errônea. Fosse correta a democracia não seria possível. Pois é fácil demonstrar que não existe um bem comum objetivamente determinável, que a questão quanto ao que possa ser o bem comum só pode ser respondida através de juízos de valor subjetivos que podem diferir fundamentalmente entre si, que, mesmo que existisse, o homem médio e, portanto, o povo, não seria capaz de reconhecê-lo (2000, p. 141).

Para Kelsen, o indivíduo possui diferentes níveis sociais, cultural e econômico e o povo não teria uma vontade uniforme, mas a forma de governo do povo não pressupõe uma vontade do povo voltada para a realização daquilo que entendam constituir o bem comum, pelo contrário, o termo designa um governo em que exista a participação popular, seja direta ou indiretamente, por um corpo de indivíduos ou através de um único indivíduo eleito pelo povo, este, por sua vez, denominado o representante.

A teoria desenvolvida por Schumpeter, também chamada de “Teoria Elitista da Democracia” em contrapartida às correntes clássicas, aceita que a democracia é uma forma de domínio, em que os governados, de tempos e tempos, decidem qual a elite concorrente que deveria exercer o poder. A democracia para o autor, portanto, “não é o poder do povo, mas o poder das elites para o povo que se limita a escolher suas elites” (CANOTILHO, 2003, p. 1411-1412).

Não obstante, a teoria elitista de acordo os fundamentos descritos acima que a embasam, não correspondia ao sentido de democracia e princípio democrático que vinha sendo almejado.

Foi a partir do século XIX, com o surgimento das sociedades mais complexas, onde as lutas e os grandes interesses prevaleciam, que se instala a discussão acerca do real exercício democrático e da necessidade de uma participação estendida. No final deste século veio a ampliação do direito ao voto, alcançando as mulheres e os trabalhadores (ainda que operários e analfabetos). Com isso, os partidos políticos se tornam de massa e deixam de ser um pequeno grupo que existia no parlamento, mas que não tinham raízes na sociedade e nem vínculos com movimentos sociais mais amplos.

Nesse contexto em que é verificado o surgimento de uma sociedade com grande quantidade de pessoas, torna-se impraticável o exercício da democracia direta, e logo mais no início século XX ocorre uma crise no pensamento democrático clássico, fazendo surgir formas de políticas antidemocráticas.

Isto porque o mundo testemunhou uma extraordinária alteração política sem precedentes nesta época, em que as principais alternativas para a democracia – regimes antidemocráticos tais como o comunista, o fascista, o nazista – desapareceram, perdendo sua legitimidade aos olhos de boa parte da humanidade.

Entretanto, continuaram a existir convicções e movimentos antidemocráticos, na maioria das vezes associados ao nacionalismo fanático e ao fundamentalismo religioso, fazendo com que os governos democráticos existissem em “variados graus de democracia”.

Assim:

Para os países recentemente democratizados a dificuldade é saber se e como as novas instituições e as práticas democráticas podem ser reforçadas ou, como diriam alguns cientistas políticos, *consolidadas*, para que venham a suportar o teste do tempo, o conflito político e a crise. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e *aprofundar* a sua democracia. (DAHL, 2001, p. 12)

O conceito de democracia participativa surge nessa emblemática devido à necessidade de mudança: apego à democracia dita, formal, liberal ou burguesa, democracia que delega simplesmente o exercício do poder aos poderes legislativos e executivos e que, portanto, não corrobora o interesse real, concreto e particular do cidadão (sistema de representação = democracia indireta) e, ao mesmo tempo, a democracia direta, onde todos participam, correndo-se o risco de enfraquecer o sistema de partido, os órgãos de controle (Legislativo e Executivo) e o próprio Poder Judiciário, sem contar a inviabilidade ante a sociedade que já se apresentava, cada vez mais complexa e agigantada.

Surgiria, então, a noção de participação como forma de revitalização destes modelos democráticos, pois enquanto o sistema representativo não respondia aos anseios sociais e a democracia direta parecia inviável, a própria realidade da sociedade clamava por novas aspirações democráticas, momento em que começou a se fortalecer o conceito de democracia participativa, com características semidiretas.

Neste modelo, não se desconsideram os representantes, mas a sociedade pode se aproximar da arena decisória. Assim, a democracia participativa passa a configurar-se como um verdadeiro liame entre a forma direta e a representativa.

No Brasil, a partir de 1988 com a edição da Constituição, o exercício da democracia participativa passou a ser de fato contemplado, não só no sentido formal quanto material, prestigiando diferentes meios de participação, os quais serão mencionados em capítulo específico. O conceito de cidadania no país foi retomado e a Carta Magna promulgada em 1988 ficou conhecida como a “Constituição Cidadã” por conferir ampla importância aos anseios democráticos.

Ao analisar o processo evolutivo da democracia brasileira é possível perceber que apenas com a Constituição Federal de 1988 as aspirações democráticas foram de fato implantadas, pois, além do formato Estado de Direito, houve expressa opção de que o Estado brasileiro fosse também democrático⁹.

Vale mencionar, a título histórico, que as brisas democráticas ainda tímidas podem ser apontadas após a proclamação da República com a Constituição Republicana que criou o sufrágio no país com menos restrições, impedindo ainda o voto aos mendigos e analfabetos, muito embora o Tribunal Superior Eleitoral elenque, de acordo com a memória eleitoral brasileira, desde as eleições das vilas, restritas a participação dos homens bons até a efetiva participação democrática contemporânea sob o crivo constitucional¹⁰.

Ainda na perspectiva histórica, a Constituição de 1891 previu em seu preâmbulo a intenção do constituinte de organizar um regime livre e democrático, intenção que pereceu no plano discursivo, pois ainda existiam muitas restrições à participação, talvez por consequência das práticas institucionalizadas de coronelismo típico da época, as quais “inviabilizavam o desenvolvimento de uma democracia substantiva e da efetiva participação popular” (ALVES, 2013, p. 38).

A Constituição de 1934 dispôs sobre o voto secreto e obrigatório a partir dos 18 anos, com direito de voto às mulheres, mantendo a proibição do voto aos mendigos

⁹ Conforme expressamente previsto no art. 1º e também no preâmbulo da Constituição Federal.

¹⁰ Considerou-se a participação disposta a partir da proclamação da República, ainda que tenha ocorrido alternância entre democracia e ditadura nos primeiros anos de incertezas da República, isto porque a primeira Constituição Republicana proclamada em 1891 previu o direito ao voto de forma ampliada, garantido aos maiores de 21 anos que tivessem se alistado conforme determinação legal. O voto para mulheres e analfabetos ainda era proibido. Somente em 1932 as mulheres conquistaram o direito ao voto. Neste sentido, C.f ALVES, Fernando de Brito (2013).

e analfabetos. Fernando de Brito Alves (2013, p. 38) menciona que diversos dispositivos do texto constitucional de 1934 faziam alusão à democracia, como, por exemplo, o art. 1º (dispunha expressamente sobre o regime representativo), o art. 2º que consagrava a soberania popular “*todo poder emana do povo*”.

A Carta de 1937 foi um retrocesso democrático instaurado pela Era Vargas, mas posteriormente a linha democrática foi retomada pela Constituição de 1946, que adotou a democracia como regime político.

Neste sentido, surgiram as eleições diretas para Presidente da República. Também surgiu a figura do plebiscito por emenda constitucional chamada de ato adicional nº 02, os mendigos passaram a ter direito ao voto, dentre outras inovações que enunciaram o início de uma prática constitucional democrática substantiva e não meramente discursiva, ainda que tímida pois “a partir de 1946 foram constatados alguns avanços democráticos no sentido de tornar substantiva a democracia e atribuir-lhe feições de direito fundamental, a partir da reconstitucionalização do país” (ALVES, 2013, p. 39).

A Constituição posterior de 1967 possuiu contexto autoritário e disseminou o regime militar no país, deixando transparecer seu descomprometimento com a democracia. Porém, em 1988 foi promulgada a atual Constituição brasileira, intitulada de Cidadã pelo processo de redemocratização trazida em seu bojo, concedendo não só o direito de voto aos analfabetos e jovens entre 16 e 17 anos, como outros direitos típicos de um Estado com anseios democráticos.

Há de se considerar ainda o extenso rol de direitos fundamentais dispostos no texto constitucional de 1988, além de prever, de maneira inaugural, formas de participação direta do cidadão nos assuntos estatais que lhe são afetos, tal como a realização de audiências públicas com organismos da sociedade civil.

Foi a partir de 1988 que os direitos fundamentais no Brasil passaram a ser observados constitucionalmente, pois, até então, qualquer resquício de garantias e direitos individuais e coletivos foram silenciados pelo Golpe Militar de 1964.

Posto isto, não resta dúvida que o grande marco democrático brasileiro é a Constituição de 1988, a qual recepcionou a participação social nas suas diferentes formas, as quais, serão objeto de análise em capítulo próprio.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PARTICIPATIVA

Para compreensão da abordagem proposta no capítulo que segue, reveste-se de importância não só o recorte efetuado na evolução do Direito Administrativo, Estado de Direito e Democracia, mas também da Administração Pública como um todo, até porque a temática central envolve atores sociais incumbidos da gestão pública, portanto, inseridos na esfera da Administração Pública.

Assim, neste capítulo buscar-se-á traçar uma linha evolutiva dos modelos de Administração Pública com vista a observar que cada época constitucional tem sua tipologia de Administração Pública. Na sequência, será explanado brevemente sobre a visão habermasiana de esfera pública e democracia, para, ao final, trabalhar o instituto da participação.

Desde já importa mencionar que a Constituição Federal de 1988 prestigia o modelo de Administração Pública pautado no diálogo, sendo que diferentes dispositivos ao longo do texto constitucional demonstram claramente que o cidadão ganhou espaço relevante deixando de ser um mero coadjuvante e destinatário da ação estatal para se tornar partícipe na construção da própria gestão.

Por tal razão serão abordadas também as políticas públicas participativas a partir dos instrumentos de participação que fomentam tais políticas e com isso aproximam a gestão estatal dos seus representados, no caso, os cidadãos.

Importa asseverar que, no caso brasileiro, ainda é possível verificar um descompasso entre os comandos constitucionais e o modelo de administração pública preponderante, ao passo que a intenção deste capítulo é chamar atenção para as diretrizes constitucionais e a amplitude da participação propiciada pelo constituinte em 1988.

Por certo não se deve permitir que a Carta Maior se transforme em uma “constituição de papel”, ou seja, “uma espécie de simulacro que não pode ser reduzido à constituição substantiva” (ALVES, 2014, p. 45). Pelo contrário, a Constituição viva deve servir para impulsionar a democracia e não silenciá-la.

A construção de uma política participativa deve caminhar lado a lado com o modelo de administração pública delineado na Constituição brasileira de 1988, sendo que não há tempo para retrocessos democráticos.

2.1 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Traçar os contornos da linha evolutiva dos modelos de administração pública é relevante porque se vinculam normativamente aos textos constitucionais e, portanto, estão ligados aos paradigmas constitucionais.

Antes de prosseguir, necessário se faz uma breve conceituação do que se entende por paradigma, especialmente para a ciência do direito. Nas palavras de Lima (2013, p. 73), “o paradigma se revela como uma referência dogmática-jurídica inovadora que, a despeito dos posicionamentos até então vigentes, e talvez por isso, apresenta novas formas de compreensão e resolução dos problemas para a ciência do direito”.

Um paradigma busca demonstrar ser melhor que o anterior na resolução de problemas até então existentes. Mesmo que o novo paradigma não seja capaz de solucionar todos os problemas, ainda assim se submete ao mesmo dilema, qual seja, o da superação.

Com relação aos paradigmas constitucionais, três podem ser apontados: Estado de Direito, Estado Social e Estado Democrático de Direito, cada um influenciando a gestão pública como um verdadeiro marco jurídico-político. Não se pretende aqui esmiuçar conceitos próprios da ciência política, mas apenas delinear os contornos de cada modelo de organização citado acima.

Estado de Direito, em linhas gerais, é aquele em que os cidadãos gozam de expressivo grau de segurança jurídica, de modo que “o exercício do Poder público se encontre limitado pelas normas jurídicas e, dessa forma, se revele previsível (LIMA, 2013, p. 74).

O direito reveste-se de duas faces fundamentais uma para com a outra, sendo a condição necessária para atuação do poder público e também é limitador do exercício deste mesmo poder, proporcionando mais segurança jurídica ao cidadão enquanto destinatário de direitos fundamentais.

Neste sentido:

O Estado de direito não é o Estado de qualquer direito, mas sim, um Estado que assegure os direitos fundamentais do cidadão e que se comporte em observância a tais direitos, assim como em consonância com as demais regras que formula e contanto que, naturalmente, elas sejam harmônicas com os valores que o sistema jurídico impõe (LIMA, 2013, p. 74).

Assim, o Estado de Direito designa ordenamentos jurídicos em que os agentes públicos estão sujeitos à lei formal e material, centrado na liberdade do cidadão, consagrando em especial a liberdade.

Marcado por aspirações liberais, o Estado de Direito tem como característica os direitos fundamentais negativos, ou seja, é pautado nos direitos e ações negativas a partir da abstenção estatal uma vez que “a liberdade implica a ausência de obstáculos, impostos pelo Estado, para que as pessoas exerçam suas escolhas e possam decidir quais os caminhos pretendem trilhar” (CAMBI, 2011, p. 173).

O Estado Social, por sua vez, surge como um novo paradigma constitucional, superando a mera perspectiva liberal. Neste sentido, busca alcançar parâmetros mínimos de realizabilidade material por parte dos membros da sociedade, de maneira que as prestações estatais demandadas se prestem a suprir as evidentes necessidades do corpo social.

O Estado, nesta concepção, deixa seu papel não intervencionista e assume nova postura: “a de agente do desenvolvimento e justiça social” (SUNDEFELD, 2010, p. 55), ou seja, proclama uma atuação positiva do Poder Público ao passo que conserva os anseios capitalistas do pensamento liberal.

O advento do Estado Social trouxe plenitude aos direitos subjetivos (individuais) ao completá-los com os direitos sociais, pois “considerou-se que tão importante quanto reconhecer a esfera de direito necessário a assegurar a autonomia da vontade dos indivíduos é tomar a pessoa como membro de uma sociedade” (CAMBI, 2011, p. 176). Ainda, trouxe à tona a discussão entre liberdade e igualdade, pois neste novo modelo paradigmático foi possível perceber o embate entre aspirações liberais e igualitárias.

Neste sentido, ressalta-se importante fragmento da obra de Eduardo Cambi:

No estado Liberal, todos eram iguais perante a lei. Consagrava-se a isonomia em sentido formal, pois a lei não se preocupava com as diferentes necessidades sociais. A lei, por ser geral e abstrata, não levava em consideração alguém em específico nem era feita para uma determinada hipótese, cabendo ao Judiciário atuar simplesmente a vontade concreta da lei, pois qualquer tratamento diferenciado comprometeria sua imparcialidade e era visto como violado da igualdade.

Entretanto, é uma ilusão pensar que a generalidade e a abstração da lei asseguram, por si só, a certeza jurídica.

[...]

Se todos são tratados de igual maneira, sem considerar estarem em uma mesma situação fática e jurídica, não se promove a isonomia. Igualdade de fato depende da aceitação de desigualdades jurídicas. (2011, p. 176-177).

O Estado Democrático de Direito, por sua vez, é fruto da junção dos dois modelos supracitados, porém, com vertente democrática como o próprio nome assinala:

No Estado democrático de Direito há o conagraamento das conquistas dos paradigmas anteriores, só que, e isso não pode ser olvidado, além da perspectiva evolutiva de aquisição de direitos, notoriamente decorrentes de valores adotados ou defendidos, há uma necessária a abertura discursiva com a sociedade para o tratamento das questões relacionadas ao desenho constitucional das instituições que regem a organização política do Estado, assim como uma intransigente defesa do exercício democrático do poder, no que vai se consagrar o fortalecimento dos direitos fundamentais dos cidadãos. (LIMA, 2013, p. 76).

Não há como imaginar um Estado sem o Direito. Assim também como não é viável a existência de um Estado de Direito sem a Democracia como um de seus pilares.

O Estado Democrático de Direito é, sem dúvidas, um marco importante para a proposta apresentada neste trabalho, haja vista que é neste modelo institucional que a perspectiva democrática participativa foi de fato contemplada, impondo o merecido realce aos direitos fundamentais como direitos de participação na formação da vontade política do Estado.

Ademais, além do formato Estado de Direito, a República Federativa do Brasil fez a opção em 1988 de que este Estado fosse também Democrático, de modo a afastar quaisquer resquícios de regimes autoritários.

Nesses moldes, para a consecução dos fins inerentes a um Estado Democrático de Direito, além do respeito às normas previamente definidas, é imprescindível que haja abertura à participação democrática e a Administração Pública precisa acompanhar o anseio deste modelo estatal, justificando a inserção da administração pública sob o crivo dialógico.

Adiante será explanado sobre a evolução da Administração Pública brasileira, para, ao final, abordar a Administração Pública dialógica que não só se enquadra no arranjo institucional do Estado Democrático de Direito como contempla a participação como direito fundamental.

2.1.1 Administração Pública da Colônia à República Velha

Como colônia de Portugal, a estrutura da administração pública brasileira no período colonial foi herança deixada pelos colonizadores. Isto porque ainda carregava algumas marcas de nascença como, por exemplo, o patrimonialismo, clientelismo e formalismo, que tem origens em fatores sociais e políticos dos tempos do Brasil Colônia (1500-1822).

O formalismo pode ser compreendido como respeito à letra da lei. O clientelismo se refere à troca de favores entre aqueles que detém o poder político e aqueles que desejam acessar uma parte deste poder de algum modo.

Max Weber ilustrou a figura do clientelismo a partir da dominação patrimonial segundo a qual as relações para como o soberano não se determinam pelo dever objetivo do cargo, mas pela fidelidade pessoal do servidor, pois “não se obedece a estatutos, mas à pessoa indicada pela tradição ou pelo senhor tradicionalmente determinado” (WEBER, 2009, p 148).

Interessante observação é feita por Raymundo Faoro (2001, p. 35-36), ao mencionar que Portugal nunca se constituiu um sistema feudal, sendo desde sua origem um sistema de dominação patrimonial no qual o monarca usa o aparato administrativo para exercer seu domínio político e econômico.

Neste sentido, ainda, a principal razão por que em Portugal não se organizou um sistema feudal foi o caráter comercial de sua base econômica, sendo o patrimonialismo centrado no Estado e nas atividades comerciais (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 15).

No período em que Portugal e Espanha estavam unidos (1580-1640), não houve mudanças significativas para o Brasil Colônia, uma vez que a autonomia de Portugal se sobressaiu frente à Espanha.

Com a migração de portugueses para o Brasil já no século XVII, a ocupação territorial brasileira – antes limitada ao nordeste – se expande para o oeste, norte e sul, incorporando regiões que pertenciam à Espanha, conforme disposto no Tratado de Tordesilhas. Tal situação de ocupação foi regulamentada um século mais tarde a partir do Tratado de Madri em 1750.

Em razão desta mudança demográfica, surgem conflitos entre os novos imigrantes e antigos residentes na colônia, levando ao reforço da autoridade do Estado. Foi então estabelecido o governo geral:

Quem administra efetivamente a colônia eram os delegados do Rei. Aliás, os donatários desaparecerão logo completamente, pois a coroa resgatar-lhes-á por compra os direitos hereditários de que gozavam. Compelindo-os muitas vezes a isto contra sua vontade. Em meados do século XVIII todas as capitanias terão voltado ao domínio direto da coroa, e serão governados por funcionários de nomeação real (PRADO JUNIOR, 1976, p. 33).

O exercício do poder local exercido pelas Câmaras Municipais foi enfraquecido por esta centralização de poder, passando a realizar tarefas meramente executórias, pois, até então, todos os assuntos públicos eram tratados pelas Câmaras Municipais, as quais exerciam as atribuições da administração pública:

O processo de centralização se efetiva com a nomeação real de juizes de fora, substituindo os juizes eleitos localmente, que até então presidiam as Câmaras Municipais. Na Bahia, sede do Governo Geral, a centralização vai mais longe e os vereadores também passam a ser nomeados pelo rei. (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 19)

A transferência do Governo para o Rio de Janeiro, por iniciativa de Dom João VI em 1808, trouxe ventos de reviravolta à centralização até então instaurada.

Na nova sede do reino, foi aplicada a estrutura existente em Portugal à administração pública, sendo que o Estado brasileiro nasce à imagem e semelhança do Estado português, em sua arquitetura política e administrativa (MALERBA *apud* ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 22).

Com tamanha semelhança em relação a Portugal, no Brasil Imperial não houve significativas mudanças no modelo de administração pública praticado, conforme tecido adiante.

2.1.2 Administração Pública do Brasil Imperial

O modelo de administração pública brasileira não foi alterado substancialmente pela independência do Brasil em relação a Portugal. No entanto, o Estado naturalmente se expandiu como consequência do corpo social cada vez mais complexo.

As mudanças da função do Estado são aferíveis a partir da alteração de gastos com o orçamento:

A própria estrutura de gastos orçamentários modificou-se substantivamente de 1842 até 1889. Os gastos administrativos passaram de 96% do total do início do período para 58% no final, ao passo que os gastos econômicos e sociais passaram de 4% para 41%. (CARVALHO, 2007, p. 156).

A expansão do serviço público no Brasil foi motivada não só pelas novas demandas da sociedade, como também pela própria estrutura política “sustentada por uma elite agrária e escravista” que contribuiu para moldar o serviço público brasileiro neste período (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 24-25).

Em 1831 foi criada a Guarda Nacional com a incumbência de exercer o policiamento local e regional, com a eleição para os postos de oficiais, apresentando inovações de aspiração democrática, aos poucos perdidas em meio à afirmação de sustentação de poder local:

A Guarda Nacional foi o primeiro caso de uma instituição pública brasileira abordar a questão da integração racial em termos práticos, uma vez que negros e mestiços não só eram aceitos como integrantes da Guarda, como chegaram a ser eleitos para liderar suas tropas [...]. No entanto, com o passar dos anos, as inovações democráticas foram suprimidas e o caráter de sustentação do poder local se sobrepôs ao papel de guardião da unidade nacional e da ordem interna, transformando-se, por fim, em uma ‘tropa de oficiais sem soldados’ (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 29).

Outra característica apontada no período imperial da administração pública brasileira é a sua centralização, que teve início com as reformas administrativas e políticas de 1840-1841.

2.1.3 Administração Pública na República Velha

A proclamação da República, por si só, não constitui grande avanço tampouco apresentou ruptura com o passado. Ato restrito a um grupo de jovens oficiais do exército nada articulado com a sociedade civil, caberia aos militares liderar o processo de mudança do Estado.

A República representou o verdadeiro engajamento do exército nas decisões políticas e administrativas do país. Foi suprimida a exigência de renda mínima para qualificar eleitores e instaurado o sistema presidencialista, ao passo que o poder legislativo foi organizado entre Câmara e Senado.

Outro marco foi o estabelecimento do Estado Laico a partir da separação entre Estado e Religião e a criação dos atos registrares (casamento civil, certidão de óbito e nascimento). As províncias deram origens aos Estados, propiciando a descentralização e consequente autonomia de organização das forças públicas estaduais.

Diante das mudanças políticas e sociais, o patrimonialismo ganha novos contornos e surge a figura do coronelismo, sendo que, na ausência de autonomia do poder público, os denominados coronéis assumiam o controle dos recursos públicos, visando angariar lealdade dos eleitores. O acesso ao serviço público era um desses recursos controlados pelos coronéis, cuja moeda de troca era a lealdade política.

Neste momento histórico já era possível visualizar com nitidez a troca de favores políticos, pois governadores necessitavam de votos controlados pelos chefes políticos locais, devendo retribuir cedendo o controle sobre nomeações e alocação de recursos governamentais. Assim, “o poder municipal imbrica-se com o poder estadual, cada qual se apoiando no outro por meio das moedas de troca: votos e recursos públicos”¹¹ (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 33).

A história da Administração Pública brasileira até então foi marcada pelo patrimonialismo, que se desdobrou para o clientelismo, mas, ao mesmo tempo, foi assinalada por um fino traço de modernização.

A nova feição dos órgãos estatais no Brasil compreendeu uma iniciativa de reforma e planejamento, o Departamento Administrativo de Serviços Públicos - DASP faz parte dela.

Previsto na Constituição de 1937, o DASP buscou instituir um novo modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e autonomia, incumbindo a tal órgão a desobstrução das artérias políticas, ou seja, o isolamento da teia de interesses (característicos, por óbvio, do clientelismo) e ao mesmo tempo a normatização da gestão racional dos negócios do Estado.

¹¹ Abrindo um parêntese na história, se compararmos com o momento político atual percebemos que o quadro político institucional permanece, alterando a amplitude e complexidade das moedas de trocas. Contudo, resta inalterado sua essência: influência e votos em troca de cargos e recursos públicos, direta ou indiretamente, ou seja, a corrupção não é fenômeno novo, mas faz parte da própria gênese da política no Estado brasileiro.

O DASP possuía muito poder, funcionando como um super órgão federal, ligado diretamente à Presidência e com ramificações em todos os Estados:

As decisões mais importantes estavam, portanto, nas mãos do governo federal. Os presidentes dos “daspinhos” (departamentos estaduais sob controle federal) tinham muita influência nos estados e, dependendo das relações políticas, chegavam a ter mais poder que os próprios interventores. (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 45).

E o lado sombrio dos DASP logo se revelou, usurpando funções e monopolizando decisões ao passo que desconsiderava as rotinas institucionais de representação.

Por fim, a título de contribuição do DASP pode ser citada a sua intervenção nas questões sociais, políticas, trabalhistas, administrativas e econômicas, além de ter introduzido de forma mais consistente o princípio de planejamento estatal.

Em 1967 foi editado o decreto 200/67, considerado a primeira experiência gerencial no Brasil afeta à Administração Pública. Para o entendimento da reforma, o golpe militar de 1964 deve ser considerado.

Em meio à pressão popular por reformas governamentais nos campos econômicos e sociais, o golpe militar resolveu o conflito impondo a derrota aos setores populares. Depois de conquistar o poder, os militares iniciaram um processo de reformulação das instituições estatais de maneira que pudessem expressar a nova conjuntura política, iniciando pela implantação de um plano econômico.

O país atravessava um período de ampliação e complexificação do setor produtivo, enveredado para um novo modelo de acumulação de capital sobretudo com participação do capital externo. Foram estas mudanças no sistema capitalista brasileiro que fez emergir novas demandas na arena política.

Como o aspecto social e capital nem sempre coexistem em plena harmonia, os setores populares pressionavam o governo por reformas sociais e econômicas que conflitavam com os objetivos do capital internacional (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 64).

Em síntese, por conta das condições estruturais e conjunturais existentes no Brasil no início dos anos de 1960, a burguesia nacional foi levada a fazer uma escolha: associar-se ao capital externo ou se lançar numa aventura desenvolvimentista heterônoma:

na ausência de uma classe que pudesse exercer a hegemonia política, os grupos que apoiaram o golpe militar – entre esse, a burguesia nacional - formaram uma aliança com a tecnoburocracia estatal. Essa aliança visava combater a emergência de um projeto popular e abrir oportunidades de acumulação compatíveis com o novo modelo econômico (MARTINS *apud* ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 65).

É inegável o contexto autoritário típico da época, fazendo com que o Estado se visse relativamente livre da pressão popular, justificando a incorporação de reformas procedimentais em 1967, todavia, deixando de lado questões sociais.

A título de estruturação, o Decreto Lei 200/67 foi criado, em linhas gerais, disciplinando os princípios fundamentais que inspiraram a própria reforma, definiu as estruturas de apoio direto aos Ministérios, estabeleceu regras e formas de controle, normas administrativas básicas e dispôs sobre a estruturação da administração federal.

A partir de 1980 o país enfrentou uma crise desencadeada, em grande parte, pelo aumento do preço internacional do petróleo (em 1978 o preço do barril de petróleo era de aproximadamente US\$ 12,00 e no início de 1980 o valor saltou para aproximadamente US\$ 30,00).

Para fazer frente aos gastos com a importação de petróleo a dívida externa foi alargada e não só o Brasil como os demais países endividados são obrigados a aderir as perspectivas advindas do “Consenso de Washington” de gênese governamental americana – que exigia não só a liberalização comercial e financeira, como a desestatização, ou seja, o “enxugamento” do aparelho estatal e incentivos à exportação para garantir o adimplemento da dívida (ANDREWS; BARIANI, 2010, p. 88).

O processo de redemocratização iniciou-se em 1985, a partir de reformas institucionais que negavam a ordem até então existente. No entanto, foi a partir de 1988 com a promulgação da atual Constituição brasileira que este processo de fato deu um salto considerável e no aspecto da Administração Pública e foram introduzidos princípios básicos de gestão pública, além de algumas exigências que vão de encontro com a finalidade da gestão pública, como a necessidade de concurso público para acesso aos cargos/empregos públicos e a obrigatoriedade de licitação para contratar com o poder público.

Antes de adentrar ao modelo de Administração Pública que permeia a Constituição brasileira de 1988, importante diferenciar os quatro modelos básicos de administração pública, quais sejam: patrimonial, burocrática, gerencial e dialógica.

2.2 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como dito no decorrer do trabalho, os modelos de administração pública não são ligados necessariamente às convergências econômicas ou sociais que perpassa a história da nação, mas se baseia numa vinculação normativa aos paradigmas constitucionais.

Assim sendo, buscar-se-á a partir de agora enquadrar os quatro modelos citados acima numa perspectiva constitucional, traçando uma breve linha evolutiva até adentrar no arranjo em vigor.

2.2.1 *Administração Pública Patrimonial, Burocrática e Gerencial*

De herança colonial, o modelo patrimonial não é voltado à consecução conjunta com a sociedade civil, ou seja, os negócios são vinculados ao patrimônio ou a propriedade, daí notoriamente a origem etimológica da expressão.

Raimundo Márcio Ribeiro Lima (2013, p. 80) pontua que não é preciso um largo esforço cognitivo para compreender que o patrimonialismo brasileiro remonta ao anacrônico sistema português de gestão pública, pautado na força centralizadora das medidas tomadas pelos seus administradores, cujos propósitos são, muitas vezes, egoísticos ou simplesmente autocráticos.

Em muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles afastados dos grandes centros, ainda é possível verificar e se deparar com o modelo de gestão pública submerso numa “névoa de valores coloniais de subordinação da coisa pública à autoridade senhorial” (LIMA, 2013, p. 80).

No modelo patrimonial as relações se apresentam de forma estritamente pessoal e vinculadas a uma autoridade detentora de poder sobre os seus subordinados, inexistindo, portanto, um dever de atender a uma finalidade pautada

numa diretriz impessoal e objetiva, há, então, uma verdadeira confusão entre a esfera privada e a pública.

Outro traço característico deste modelo é o provimento dos cargos também baseados numa relação de pessoalidade, relação esta que, se trazida para a atualidade, se perfazem nos cargos comissionados, evidenciando os ranços da era colonial ainda presente na atual administração pública brasileira:

O Estado patrimonial contempla a promiscuidade do público e o recrudescimento das pretensões privadas, mas apenas por quem pode efetivamente arvorá-las, pois a atividade dos particulares dependia, em grande medida, do braço do senhor patriarcal, tudo numa relação de pessoalidade e dependência. Enfim, Estado patrimonial representa uma 'coexistência de vinculação inquebrantável à tradição, por um lado, e, por outro, de uma substituição do domínio de regras racionais pela justiça de gabinete do senhor e de seus funcionários (LIMA, 2013, p. 82).

Desta forma percebe-se que a administração patrimonial não consente com a participação administrativa, já que isso representaria uma ameaça à atuação autocrática do detentor de poder, caracterizando-se como uma administração pautada na manutenção dos privilégios e defesa de mecanismos de dominação social.

Por outro lado, quanto ao modelo burocrático, a temática foi retratada por Max Weber da seguinte forma: “Administração burocrática significa: dominação em virtude de conhecimento; este é o seu caráter fundamental especificamente racional” (WEBER, 2009, p. 147).

O modelo burocrático representa a afirmação e ao mesmo tempo manifestação do princípio de legalidade, ao passo que também viabiliza a defesa dos direitos dos cidadãos através do controle judicial das ações administrativas, pois as condutas administrativas são previamente descritas em lei.

No entanto, mesmo constituindo um novo paradigma face ao modelo patrimonial e pode-se dizer uma evolução da dominação de poder vigente naquele contexto, ainda assim o modelo burocrático se reveste de muitas críticas.

Por se basear no estrito cumprimento de regras, não permite atividade criativa dos servidores públicos, pois qualquer descumprimento do procedimento pré-estabelecido poderia acarretar, inclusive, infração funcional, pelo que se conclui que o mero seguimento das normas se sobrepõe ao seu próprio objetivo.

Esta ausência de possibilidade de questionamento da finalidade da norma e da ação nela descrita acarreta um distanciamento entre a previsão abstrata do comando legal e sua efetiva realização material. Além disso, este excesso de regulamentação representa um verdadeiro embaraço ao reconhecimento de situações não previstas, tampouco fomenta a discussão de novas possibilidades ou situações a serem contempladas pela norma.

A rigidez normativa presente na administração burocrática também pode resultar em ineficácia por não concretizar os objetivos exigidos pela sociedade, a qual está em constante mutação. O direito e a própria Administração Pública devem acompanhar a evolução social e ser capazes de disciplinar e atender, respectivamente, as novas demandas surgidas no seio social.

Outro ponto a ser observado é que:

À evidência, um dos mais sérios dilemas do modelo de administração pública burocrática se revela no fato de ele, em maior ou menor medida, a depender do rigor ou da formalidade excessiva, fomentar o surgimento de um sistema administrativo paralelo, já que o desconhecimento do sistema ou a sua irrealidade acaba por estimular a sua violação, criando, assim, um universo paralelo com regras próprias e alheias às leis ou as regulamentações do Estado. (LIMA, 2013, p. 90).

Além disso, Max Weber já alertava que a administração burocrática proporciona ambiente propício à dominação e, portanto, incompatível com a participação ampliada. Neste sentido “a administração puramente burocrática, portanto, a administração burocrático-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é, segundo toda experiência, a forma mais racional de exercício de dominação [...]” (WEBER, 2009, p. 145).

A partir desta observação torna-se perceptível que a administração burocrática possui matriz antidialógica, ou seja, exclui o público e não se coaduna com o modelo de administração digno de vigorar no Estado Democrático de Direito.

Já a administração pública gerencial, como o próprio nome revela, “apregoa uma sistemática de fiscalização e controle sobre o serviço público prestado pelos particulares assim como a própria eficiência do serviço público prestado diretamente pelo Estado” (TÁCITO *apud* LIMA, 2013, p. 91).

Fruto das reformas constitucionais, o modelo gerencial acarretou consideráveis reflexos na compreensão da administração até então existente,

despontando a necessidade de mudanças da administração pública nacional. Dentre as características mais importantes podem ser citadas a preocupação com os resultados de cunho finalístico e ao mesmo tempo destinado ao atendimento do cidadão, a descentralização administrativa e a confiança nos servidores públicos.

Diferente do método burocrático, no gerencial há uma preocupação com os fins, com os resultados perseguidos, sendo que a eficiência não se manifesta necessariamente no cumprimento das regras, mas no alcance concreto dos seus objetivos.

Também há uma abertura maior de participação para os destinatários da atuação administrativa, demonstrando, uma perspectiva, ainda que acanhada, mais aberta ao diálogo. No entanto, a dinâmica gerencial padece de um dilema, uma vez que a atuação estatal não pode ser encarada sob uma perspectiva meramente gerencial-empresarial, pois o estado não é uma empresa e, conseqüentemente, não pode ser tratado como tal.

Mas é certo que “a resposta gerencial ao modelo burocrático revelou um ponto decididamente evolutivo e inarredável em qualquer gestão pública moderna: a eficiência funcional deve permear toda a atuação administrativa” (LIMA, 2013, p. 98).

Porém, sob o argumento de alcançar melhores resultados, a atuação do administrador não pode se olvidar dos imperativos legais, daí a difícil tarefa de conciliar a lei e o direito com a prossecução do interesse público de forma racional e eficaz.

2.2.2 Administração Pública Dialógica

Com o surgimento e consolidação do Estado Democrático de Direito, um novo modelo de administração pública se consolida a fim de efetivar este Estado.

A Constituição Brasileira de 1988 traz a cidadania em seu bojo, sendo certo que trouxe avanços na promoção de uma atuação conjunta entre estado e sociedade. Trata-se de uma verdadeira ruptura da mera aceitação de valores postos, previamente definidos pelo Poder Público.

Para compreender a proposta dialógica é preciso definir o substrato constitucional e a própria etimologia da expressão. A nomenclatura atribuída não se

presta apenas a corroborar a necessidade de uma interação comunicativa entre o particular e a Administração, mas tem no diálogo sua maior expressão.

Apenas “através de um ambiente de reciprocidade de comunicação é possível cotejar um diálogo autêntico e eficaz entre os sujeitos da relação jurídica administrativa” (HERNANDES; SAMPELAYO *apud* LIMA, 2013, p. 100).

Esta ambiência de reciprocidade pautada no diálogo é instrumento fundamental da relação administração–administrado, estes, por sua vez, que não podem ser vistos como meros destinatários da atuação estatal, pelo contrário, exatamente por serem os destinatários é que devem atuar como verdadeiros partícipes na promoção de uma gestão pública qualitativa e mais próxima de si:

Com a dialogia, por certo, a atuação administrativa imprime uma releitura na análise do interesse público a ser encampado ou defendido no seio da administração pública, pois o espaço dedicado à pluralidade de interesse é preservado, fazendo com que, na expressão de pensamento dos diversos segmentos da sociedade, exsurja um diálogo primado na racionalidade, ainda que conflitivo, afastando, assim, por inevitável consequência, uma expressão monológica do Poder Público e, dessa forma, impõe uma nova forma de promover a gestão pública (LIMA, 2013, p. 101).

Em outras palavras, na administração pública dialógica há uma margem de intervenção comunicativa que é permeada pela discussão dos atores sociais envolvidos, sejam eles gestores públicos, entidades e organizações da sociedade ou mesmo o cidadão na sua esfera individual.

Assim como os demais modelos de administração já citados possuem características próprias, o sistema dialógico também é dotado de particularidades que o caracteriza. A primeira delas é que ele é composto de uma concepção democrática da função administrativa, fomentando o emprego da consensualidade.

Nas palavras de Lima (2013, p. 102) “a concepção democrática constitui o pano de fundo das transformações conceituais pertinentes à nova forma de compreender a relação entre o Estado e o cidadão”, enquanto a consensualidade pode ser definida como uma verdadeira “via profícua para dirimir os conflitos na seara administrativa, inclusive com propensão à definitividade em virtude da legitimidade dos meios escolhidos para obter a aceitação voluntária da medida tomada”.

Destaca-se, ainda, a intenção de politização do cidadão, investindo no ideal de participação efetiva na formação da vontade estatal, que revela o imperativo do modelo que prestigia o desenvolvimento da prática participativa na sociedade civil

capaz de democratizar a gestão pública, ao passo que a acepção dialógica aborda ainda a reciprocidade comunicativa, buscando traçar procedimentos pautados no envolvimento recíproco das informações prestadas.

A administração pública dialógica consolida os comandos constitucionais de participação cidadã, compreendendo uma nova forma de promover a consecução das demandas administrativas estatais, estas, por sua vez, voltadas à integração social na formação de políticas públicas.

Sob este prisma, o paradigma do Estado Democrático de Direito impõe o modelo dialógico, pois as instituições devem ser permeadas por perfis democráticos, os quais, não se coadunam com a “manutenção de uma organização estatal autocrática-centralizadora” (LIMA, 2013, p. 109).

Importante ressaltar que o modelo de administração pública dialógica não implica renúncias às conquistas advindas dos modelos anteriores, mas tão somente explicita o modelo demandado pela Constituição de 1988, prestigiando a participação administrativa como elemento decisivo de realização efetiva da gestão pública.

Com relação aos desenhos constitucionais e modelos de Administração Pública, abaixo segue interessante quadro sinótico delimitando os contornos de cada uma:

Quadro 1 – Modelos de Administração Pública no Brasil

Modelos	Gestão Pública	Atuação Funcional	Participação administrativa	Paradigma constitucional
Patrimonial	Autocrática	Pessoal	Ausente	Estado Legal
Burocrática	Tecnocrática	Impessoal	Insuficiente	Estado Social
Gerencial	Teleocrática	Eficiente	Estimulada	Estado de Direito
Dialógica	Democrática	Consensual	Exigida	Estado Democrático de Direito

Fonte: LIMA, 2013, p. 111.

Todavia, Lima (2013, p. 111) adverte que o quadro acima não pode ser interpretado de forma absoluta, pois os modelos não são absolutamente puros, até mesmo porque são evolução um do outro, herdando traços ainda que involuntários, salvo o modelo patrimonial que não encontra guarida na gestão pública moderna.

Assim, o modelo dialógico, que ainda passará por um processo de assimilação na cultura administrativa brasileira, merece ser contemplado, almejado e praticado, não só por consolidar as aspirações democráticas insculpidas na Constituição brasileira de 1988, mas também como forma de aproximar os atores sociais, representantes e representados com vista a tornar o debate qualitativo e com isso semear políticas públicas adequadas às necessidades sociais e locais.

Tal modelo, além de se enquadrar na proposta constitucional delineada no ordenamento jurídico brasileiro a partir de 1988, também prestigia o fortalecimento da esfera pública, pois com a participação do cidadão na gestão pública torna-se possível a formação de opinião e da vontade de modo a propiciar, na perspectiva dos atores participantes, a realização de fins coletivos.

Falar em esfera pública pressupõe contemplar os contornos da proposta trazida por Jürgen Habermas acerca da esfera pública e democracia discursiva, os quais serão tecidos a partir de então.

2.3 DEMOCRACIA DISCURSIVA DE JÜRGEN HABERMAS E PARTICIPAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DIALÓGICA NA GESTÃO PÚBLICA

O pensamento filosófico perpassa a história da humanidade, trazendo em seu bojo questões fundamentais para compreensão e desenvolvimento desta. Diversas são as produções filosóficas que demarcaram seu território no curso da história e norteiam, das mais antigas às mais recentes, o pensamento político, social, científico e até econômico da humanidade.

Assim, como fundamento teórico da pesquisa, diversos autores do mapa histórico da filosofia que fundamentam a ideia de democracia deliberativa poderiam ser abordados. No entanto, objetivando tratar das perspectivas sobre a esfera pública e participação, optou-se por adotar o pensamento de um autor contemporâneo que discute o assunto, o qual se fundamenta em teorias passadas, mas, ao mesmo tempo, dialoga com a perspectiva presente.

Pelo pensamento de Habermas, a sociedade moderna depende da capacidade de criticar e pensar coletivamente e a razão está no centro de nossas comunicações cotidianas. Habermas cresceu na Alemanha sob o regime nazista,

absorvendo as mazelas desta época que provocou verdadeiro efeito em sua filosofia demonstrado através da sua preocupação com esfera pública e razão comunicativa.

Ele fez uma abordagem de sociedade civil como espaço primordial para expansão potencial da democracia ao compreender os movimentos e processos emergidos da sociedade civil como uma verdadeira aposta de ampliação da participação política, ao passo que desenvolveu uma linha argumentativa em prol da democracia deliberativa.

Sobre a democracia deliberativa, seus defensores sustentam:

que apenas o envolvimento e a participação de todos os atores interessados e possivelmente afetados por determinadas questões e problemas coletivos pode garantir a legitimidade e a justiça do processo público de tomada de decisões. Isto porque as questões coletivas devem ser objeto de apreciação e decisão por parte de todos os concernidos e não apenas de uma burocracia especializada, de um corpo de técnicos ou de uma elite política eleita, a quem se atribui o poder exclusivo de deliberação. (ASSIS, 2006, p. 1)

De um modo geral, democracia deliberativa fomenta o exercício da cidadania para além da mera participação no processo eleitoral, exigindo um engajamento cidadão num processo contínuo de discussão e reflexão apto a legitimar decisões políticas oriundas deste processo inclusivo de participação.

O êxito da política deliberativa está vinculado e “depende da institucionalização jurídico-constitucional dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes” (OLIVEIRA, 2007, p. 41) e o direito possui um papel fundamental no sentido de fornecer o alicerce para garantir a participação neste processo de construção da opinião e vontade coletiva.

Isto porque acredita-se que quanto maior o grau de participação e envolvimento dos interessados e afetados por questões e problemas coletivos, mais legítimo e justo tende a ser o processo de tomada de decisão. O que se pretende dizer com isto é que este processo deve ser aberto e apto a captar os sensores que ecoam da própria sociedade, ainda que a esta não incumba o poder decisivo.

Na obra *Direito e Democracia* (vol. II, 2011), Habermas pontua que o poder administrativo disponível modifica sua composição durante o tempo em que fica ligado a uma formação democrática da opinião e da vontade, vontade esta que, de certa forma, programa o exercício do poder político, sendo que “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode

‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo, mas pode, de certa forma, direcioná-lo”.

A partir da leitura habermasiana, resta claro que no modelo democrático deliberativo a esfera pública desempenha papel fundamental, na medida em que nestes espaços são desenvolvidos os processos argumentativos entre os indivíduos que transcendem o processo político eleitoral, já que os debates não ocorrem apenas no momento das eleições, mas são contínuos, abertos e inclusivos, pois dele participam sujeitos que não necessariamente estão ligados, de modo direto, à disputa eleitoral. (ASSIS, 2006, p. 2).

Neste processo de participação e envolvimento dos cidadãos, o direito contemporâneo exige uma postura argumentativa de seus atores, já que a modernidade, ao promover a emancipação do indivíduo, criou condições para o florescimento de uma democracia discursiva. É na democracia discursiva que o uso público da razão arrume papel relevante como instrumento de autodeterminação política dos cidadãos. E, neste sentido, devem existir condições comunicativas que legitimem o processo político de formação da vontade e opinião públicas (BOTELHO, 2015, p. 161).

Botelho assevera que cabe à Constituição a tarefa maior de disciplinar o processo democrático de participação do cidadão, buscando a promoção de um mecanismo sólido de participação cidadã que propicie uma formação clara da vontade política. Estas condições derivadas dos processos e pressupostos da comunicação que irão conformar a dimensão de validade do direito e da força legitimadora do processo democrático (2015, p. 161-162).

Ainda na obra *Direito e Democracia* (2011, v. II), Habermas problematiza a realidade, empregando esforços na tentativa de apresentar a teoria do discurso como via capaz de integrar as dimensões sociais e jurídico-políticas dentro do espaço democrático:

A ideia de democracia apoiada no discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública política – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento dos problemas de toda a sociedade (HABERMAS, 2011, v. II, p. 24).

Ao buscar identificar e tratar os problemas sociais, a teoria discursiva fortalece a democracia participativa e prestigia a legitimidade democrática, uma vez que prevê

um envolvimento permeado pela comunicação entre Estado e sociedade, sob o signo do agir comunicativo.

No modelo discursivo, a democracia pressupõe uma relação entre o institucional e o público, na medida em que a esfera pública é fortalecida, a autonomia privada é garantida, sendo que à sociedade civil incumbe o importante papel de captar os problemas sociais das esferas privadas e transmitir à esfera pública política.

O conceito de esfera pública está intimamente ligado ao de democracia e participação, pois ao estabelecer a esfera pública abre-se mais oportunidades para reconhecer que temos interesses em comuns com outros indivíduos e que o Estado pode demorar a servir.

Botelho (2010, p. 292) pontua que, para Habermas, a esfera pública não pode ser confundida como uma instituição ou organização, tampouco se afigura como um sistema, posto que se caracteriza fundamentalmente através de horizontes abertos permeáveis e deslocáveis:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 2011, v. II, p. 93).

No modelo proposto por Habermas, a prática argumentativa é o que conduz a deliberação pública e a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, a vontade política não é o resultado de uma vontade meramente institucionalizada ou de cidadãos mobilizados, pois é esta *práxis* argumentativa, capaz de fomentar conteúdos motivados de forma racional, que se desenvolve na esfera pública.

Os indivíduos precisam ser capazes de questionar e mudar as tradições e a esfera pública é que pode operacionalizar tais mudanças ou ao menos criar um ambiente propício para que elas ocorram. Neste contexto, “dentro da esfera pública os procedimentos democráticos atuam garantindo para cada indivíduo participante, o poder de utilizar de sua autonomia de participação com iguais direitos, a fim de buscar uma vontade coletiva” (BOTELHO, 2010, p. 292).

Habermas diferencia esfera pública geral de esferas públicas organizadas. A formação da opinião e da vontade se realiza numa rede pública e inclusivas de esferas públicas subculturais que se sobrepõe umas às outras e as estruturas destas esferas

públicas se formam de modo mais ou menos espontâneo, num contexto garantido pelos direitos humanos (2011, v. II, p. 33).

Pontua ainda que as esferas públicas gerais, aquelas formadas no âmbito informal, estão mais expostas aos efeitos da repressão e da exclusão do poder social que a esferas públicas organizadas do complexo parlamentar, que são reguladas por processos.

No entanto, como vantagem, as esferas públicas gerais, por serem meios de comunicações isento de limitações, possuem a possibilidade de captar melhor novos problemas e vão além, podendo atuar de modo mais livre na articulação de identidades coletivas e interpretação das necessidades.

Neste sentido, “a formação democrática da opinião e da vontade depende de opiniões públicas informais que idealmente se formam em estruturas de uma esfera pública política não desvirtuada pelo poder” (HABERMAS, 2011, vol. II, p. 33).

No modelo habermasiano “o espaço público importa em uma estrutura em que aqueles que agem de forma comunicativa estão inseridos”, sendo que “o papel do espaço público implica não apenas em identificar os problemas, mas também tematizá-los, o que significa trazê-los a discussão pública dos interessados” (BOTELHO, 2010, p. 292).

Assim, o espaço público proporciona o desenvolvimento do debate público e a interação entre diversos atores sociais, na busca de processos de formação da opinião e da vontade política coletivas.

Outro ponto a ser observado é que somente será possível participação nos espaços públicos se o espaço privado estiver garantido. As pessoas devem participar do processo de decisão, pois não são apenas destinatários das normas e decisões construídas, mas são seus autores, conforme pondera Botelho:

Neste cenário, cidadãos não são apenas destinatários das normas e decisões construídas, mas são seus autores, afastando qualquer legitimidade baseada em uma ficção jurídica ou política. Qualquer legitimidade da norma ou decisão estará assentada na própria racionalidade do sistema procedimental, que permite aos cidadãos a participação ativa no processo de tomada de decisão (2015, p. 163).

O objetivo habermasiano, ao que parece, é possibilitar que as pessoas discutam e o legislativo deve ouvir, ressaltando o papel da esfera pública com a função de captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo. Justamente por

ênfatizar tal papel é que referido teórico foi escolhido, posto que a participação é essencial para que o controle social aconteça, pois acredita-se que na medida em que o cidadão participa o seu nível de engajamento se fortalece.

Contudo, importante ressaltar que o conceito de democracia deliberativa não se confunde com a proposta discursiva, embora ambos os modelos ressaltem o papel da deliberação. Enquanto a democracia deliberativa pressupõe um espaço de conformação voltado aos órgãos de deliberação majoritários, na democracia discursiva, proposta que melhor se adequa a esta pesquisa, o enfoque está justamente no discurso e não no processo deliberativo majoritário.

Fundamenta Botelho que na proposta de Habermas há uma racionalidade implícita na prática comunicativa cotidiana, sendo que:

A soberania popular é compreendida não como um agrupamento de cidadãos autônomos, os quais são identificados pelo ente metafísico “povo”, mas consistem em uma gama de relações e redes de comunicação, discussão e decisão, como clara expressão da complexidade das sociedades contemporâneas. (2015, p. 164).

Democracia, neste sentido, não pode ser de gênese puramente republicana (cuja ênfase são direitos fundamentais e participação política) tampouco liberal voltada ao espaço privado (na qual o enfoque são os direitos fundamentais de primeira geração).

Para Habermas, há uma pressuposição recíproca entre as visões liberais e republicanas. A soberania popular não pode ser exercida de tal forma que ofusque direitos humanos e vice-versa, devem caminhar juntos.

A democracia discursiva se realiza no espaço público (fenômeno social elementar). Ela não se desenvolve na esfera privada (que não permite o âmbito performativo). Então é no espaço público que a democracia discursiva se perfaz, porque ele garante, por exemplo, a liberdade de expressão. Tal espaço também é um filtro natural de assuntos relevantes.

Tem-se a ação comunicativa quando há consenso (satisfação das pretensões). Quando alguma pretensão é questionada, não há mais consenso, mas uma transformação da ação comunicativa em discurso (suspensão ou questionamento de uma das pretensões) aí é preciso estabelecer consenso e isso só é possível no espaço público.

A formação de opinião e da vontade democrática em Habermas pauta-se o fato de que a liberdade do indivíduo será atingida a partir da argumentação discursiva, “pois uma noção de democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e condições da associação se forma por meio da argumentação e raciocínio público entre os cidadãos iguais” (BOTELHO, 2009, p. 2).

Partindo da concepção habermasiana, a tradicional forma de espaço público (na qual o povo é mero coadjuvante cedendo lugar à representação) é superada, constituindo-se numa estrutura comunicacional sob o signo do agir guiada pelo entendimento, na qual “aqueles que agem de forma comunicativa estão nela inseridos” (BOTELHO, 2009, p. 2).

É a partir do espaço público que, quando as pessoas discordarem, poderão recorrer a ele para tentar restabelecer o consenso. Neste ínterim, a sociedade civil tem papel importante porque é nele que serão revigoradas as discussões do espaço privado para o espaço público, este, por sua vez, interpretado como uma verdadeira caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco:

Este espaço público político foi descrito como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública que reforçar a pressão exercida pelos seus problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identifica-los, devendo, além disso, tematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas, que é limitada, tem que ser utilizada para um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito político (HABERMAS, 2011. p. 92).

Habermas, portanto, contribuiu de forma contundente para a pesquisa proposta ao reconhecer o papel fundamental da esfera pública e da sociedade civil e o equilíbrio entre a esfera pública e privada, posto que por meio da participação dos atores é possível abrir um canal entre o cidadão comum e suas demandas cotidianas e o poder politicamente exercido:

O limiar entre esfera privada e esfera pública não é definido através de temas ou relações fixas, porém, através de condições de comunicação modificadas. Estas modificam certamente o acesso, assegurando, de um lado, a intimidade e, de outro a publicidade, porém, elas não isolam simplesmente a esfera

privada da esfera pública, pois canalizam o fluxo de temas de uma esfera para outra. A esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares (HABERMAS, II, 2011, p. 99).

Habermas foi vanguardista na percepção acerca das possibilidades de mudança que a esfera pública pode produzir no âmbito da sociedade e com isso, refletir no próprio sistema político-jurídico. Ainda, de forma magistral, expôs que a autonomia privada e autonomia pública precisam ser mediadas e equânimes para que uma não prejudique a outra de modo a legitimar o Direito como um meio para a garantia de ambas. Neste sentido, pontua Cattoni de Oliveira:

A autonomia jurídica surge sob a dupla forma de autonomia pública – enquanto autores das normas jurídicas – e da autonomia privada – enquanto destinatários das normas jurídicas – em razão da obrigatoriedade do Direito remontar não apenas a processos legislativos – institucionalizados constitucionalmente segundo o princípio democráticos - , mas também a processos administrativos e jurisdicionais- que garantam as condições institucionais, respectivamente, para a realização de programas administrativos e para discursos jurídicos de aplicação normativa. (2007, p. 17).

Muito embora sua filosofia não tenha por destinatário o contexto sócio-político brasileiro, resta evidente a estima atribuída à necessidade de fortalecimento do espaço público. Por isso sua escolha como fundamento teórico da pesquisa ante a importância atribuída à deliberação extraída de sua filosofia, a fim de demonstrar que o fortalecimento da esfera pública pode aproximar os atores sociais às necessidades locais, resultando, naturalmente, em políticas públicas mais adequadas à realidade da sociedade multicultural que vem se apresentando, fruto, por certo, da era global.

Mais que isso, quanto maior a participação social, mais qualitativo tende a ser o controle da agenda pública e, conseqüentemente, o controle dos recursos públicos também se torna mais factível, assim como o surgimento de políticas públicas que atendam às necessidades da comunidade local.

Diante de tamanha importância, na sequência, será adentrado à temática da participação no Brasil para, posteriormente, tratar da questão afeta ao controle social e a transparência.

2.4 PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Uma vez verificada a ênfase habermasiana para a esfera pública, importa mencionar um pressuposto fundamental para o fortalecimento do espaço público: a participação.

A temática não é recente, sendo seu estudo cada vez mais difundido em função da “expansão das massas, da tomada de consciência dos interesses coletivos e difusos de toda a natureza e do papel do poder na sociedade, proporcionados pela explosão da comunicação social, notadamente dos meios eletrônicos” (MOREIRA NETO, 1992, p. 15).

Em sua acepção semântica, a participação é tida como uma forma de integração entre indivíduos, integração esta que pode ser de ordem antropológica, sociológica ou política, sendo esta última a que nos interessa, pois “se refere à ação dos indivíduos e dos grupos sociais secundários nos processos decisórios do Estado” (Ibidem, p. 18).

É certo que o voto, como fruto da Revolução Francesa, é considerado participação política por excelência. No entanto, é preciso evoluir sem a abstenção das conquistas advindas da estrada democrática.

Não é por outra razão que parte da doutrina faz menção à democracia participativa¹², o que, num primeiro momento, parece um pouco ambíguo, uma vez que democracia por si só engaja a ideia de participação. Todavia, é preciso ampliar a participação, dando a ela sentido substancial que se estende para além do sufrágio e das formas tradicionais de exercício democrático.

Algumas práticas inovadoras já estão sendo instrumentalizadas, como, por exemplo, os Conselhos de Políticas Públicas, as Audiências Públicas, os Orçamentos Participativos e os Observatórios Sociais, os quais, serão analisados em apartado a seguir.

No entanto, a proposta deste trabalho é ir além, no sentido de demonstrar que o controle social por meio do acesso à informação também é pressuposto constitutivo do instituto da participação. Todavia, será reservado tal pretensão para capítulo próprio.

¹² C.f, neste sentido, BONAVIDES, Paulo. Teorias constitucional da democracia participativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

Adiante, adentrar-se-á em algumas formas do exercício democrático, para, ao final, apresentar inovações sócio participativas no contexto político-estatal brasileiro.

2.4.1 Democracia Representativa

A sociedade civil, sob a perspectiva democrática, assume indubitável papel na promoção do Estado Democrático de Direito expressada por meio da participação. Esta participação pode ser exercida por meio da democracia representativa, semidireta e participativa, as quais serão abordadas a seguir:

A democracia evoca diferentes imagens e pressupostos. Para uns, é a imagem de um grupo que é representante da maioria e que tem a capacidade de influenciar as decisões políticas que são tomadas no âmbito do Estado, a democracia representativa e, para outros, a imagem de uma assembleia ou de um fórum onde todos têm o direito de participar em todo o processo de decisão, a democracia participativa (TOMÁS, 2008, p.3).

A técnica da representação consiste, basicamente, na eleição de representantes por meio de eleições periódicas. O voto também é outro grande e valioso instrumento de exercício da cidadania ativa e, por ser obrigatório e periódico, é naturalmente o mais utilizado. Sua segurança encontra amparo constitucional já no art. 1º da Constituição Federal de 1988 como garantia do exercício da soberania popular “Art. 1º A soberania popular é exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos desta Lei e das normas constitucionais pertinentes [...]”.

Com o surgimento das sociedades mais complexas e, naturalmente, mais populosas, o exercício da democracia direta restaria inviável, por isso a representatividade através do voto foi escolhida como verdadeiro meio de exercício democrático.

Assim:

A democracia representativa parece ser uma exigência de bom senso, isso porque existem severos óbices práticos para a concretização de qualquer proposta de democracia direta, de modo que os problemas comuns de um povo devem ser resolvidos por um parlamento, cujos integrantes tenham recebido uma delegação específica e temporalmente limitada, para tanto (ALVES, 2013, p. 150).

Outra justificativa e talvez a principal delas para adoção de técnicas representativas é a desconfiança existente na democracia direta que não se constituiu no paradigma ideal de governo do povo, já que apresenta mazelas “especialmente se consideramos que não é incomum que ela degenere em bonapartismo que inspira uma espécie de *coup d'état permanente*, entregando o governo a líderes carismáticos extremamente hábeis” (LOSURDO *apud* ALVES, 2013, p. 150).

No entanto, se pactua da opinião de Fernando de Brito Alves no sentido de que a democracia possui mais virtudes que vícios e, ainda que os desenhos institucionais existentes possuam disfuncionalidades, não é suficiente para abandonar a democracia como aporia política e como horizonte ético de toda fórmula política (2013, p. 151).

Ademais, as democracias contemporâneas têm desenvolvido inúmeros mecanismos aptos a assegurar o controle da agenda pública pelos interessados. Portanto, como diria Winston Churchill, “a democracia é a pior forma de governo, exceto todas as outras que têm sido tentadas de tempos em tempos”.

Com relação à democracia direta ou participativa, o Brasil conta com um histórico ainda muito tímido de utilização dos instrumentos de participação direta, conforme exposto logo abaixo.

2.4.2 Democracia Semidireta

Conforme já mencionado, com surgimento de uma sociedade com grande quantidade de pessoas (eleitores), restou inviável o exercício da democracia direta ao passo que a democracia indireta sucessora, que delegava simplesmente o exercício do poder aos poderes legislativo e executivo já não satisfazia totalmente os anseios sociais.

Surgiu então a participação com características semidiretas, como forma de revitalização entre os dois extremos (democracia direta e democracia indireta) e a partir de 1988, com a edição da Constituição da República Federativa no Brasil, o exercício da democracia participativa, na modalidade semidireta, passou a ser exercida no Brasil, retomando o conceito de cidadania no país.

O problema é que os instrumentos de participação existentes neste modelo, parecem não mais satisfazer aos anseios dos cidadãos, até porque tais instrumentos

denotam o desuso ao longo da história brasileira a começar pelo plebiscito e referendo.

Ambos possuem normatividade constitucional, sendo disciplinados no artigo 14 da Constituição Federal de 1988 e também na Lei nº 9.709/1998, sendo que no primeiro a consulta popular se perfaz antes da promulgação da lei lato sensu ou stricto sensu, enquanto no segundo a apreciação é posterior à edição do ato normativo, incumbindo à população eleitoral ratificar ou rejeitar a proposta legal consultada.

O plebiscito, também conhecido como veto popular, pode ser definido como a decisão tomada pelo eleitorado seja para rejeitar uma lei já aprovada pelo órgão competente ou até mesmo cassar os efeitos de um ato administrativo que dependia da aprovação popular para continuar a produzir efeitos.

Rubens Beçak (2014, p. 37) menciona, a título histórico, que o plebiscito encontra guarida constitucional desde a Constituição de 1937, figurando ainda na Carta de 1646, 1967, na Emenda Constitucional nº 01 de 1969 e na atual Constituição brasileira de 1988.

O referendo, diferente do plebiscito, implica a manifestação do eleitorado como pressuposto constitutivo da própria norma, ou seja, a população participa aprovando ou rejeitando a proposta posta sob sua apreciação em momento anterior à aprovação da Lei.

No entanto, tanto um quanto outro (plebiscito e referendo) carecem de força social devido à parca utilização na história nacional. Para se ter ideia do quão pouco foram utilizados, até atualmente (março de 2016) consta no histórico político brasileiro a realização de dois plebiscitos e dois referendos, conforme consulta realizada junto ao sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral-TSE¹³.

Mais recentemente, por fim, ocorreram plebiscitos regionalizados através de consultas feitas no Estado do Pará dispondo sobre a possibilidade de desmembramento dessa unidade da federação e da criação de mais dois estados nessa região, quais sejam Carajás e Tapajós, optando o povo, ao final, pelo não desmembramento de mencionado estado.

Além destas formas de participação que se instrumentalizam através do referendo e plebiscito, vale lembrar a iniciativa popular assegurada

¹³ A consulta está disponível por meio do acesso ao site do TSE, sendo que, além dos plebiscitos e referendos realizados é possível visualizar as especificidades de cada processo. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-e-referendo>. Acesso em fev. 2015.

constitucionalmente, a partir da qual há a possibilidade de uma lei ser criada através de iniciativa da população, significando que o cidadão pode participar da criação de um projeto de lei, desde que satisfeitos os requisitos dispostos no art. 13 da Constituição Federal de 1988:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação

Na iniciativa popular, os cidadãos não legislam, mas fazem com que seja legislado, sendo praticamente uma inversão das duas figuras citadas acima (plebiscito e referendo), em que a população, apesar da tomada de decisão, não faz o observador perceber seu papel ativo de legislador, enquanto na iniciativa popular este papel resta bem evidente.

A grande dificuldade da iniciativa popular é, primeiro, o quórum mínimo para apresentação da proposta que nem sempre é satisfeito, demandando um esforço sobrenatural dos cidadãos envolvidos e que encabeçam determinado projeto para aquisição do quórum necessário; segundo, o projeto não poderá ser rejeitado por vício de forma, tão somente, levando a crer que não há qualquer óbice ao veto político, retirando a força cogente deste precioso instrumento, ainda que parcialmente.

Por isso, com relação à iniciativa popular, Beçak bem pontua que “as expectativas geradas pelo seu viés inovativo em face da nossa tradição constitucional acabaram por se frustrarem, sobretudo por revelar-se instrumento meramente formal” (2014, p. 39).

Conclui-se, a partir do exposto, que ambas as formas de participação supracitadas carecem de força social notoriamente pelo pouco uso, no caso do plebiscito e referendo e a iniciativa popular em razão dos percalços a superar (quórum e respectiva aprovação), nos termos referidos acima.

Pode-se dizer que desta lacuna entre a discreta participação através das formas institucionalizadas até então existentes, surgiu a necessidade de uma participação mais efetiva, ou seja, da própria sociedade interagindo e discutindo torno

das mazelas sociais e neste cenário as formas participativas contemporâneas ganham cada vez mais espaço, tais como, orçamento participativo, as audiências públicas, conselhos de políticas públicas e observatórios sociais, tem ética tratada a partir de agora.

2.4.3 Democracia Participativa

Pode ser questionável a opção feita pela nomenclatura deste terceiro tópico como democracia participativa, já que os dois anteriormente citados também se expressam por meio da participação. Todavia, a proposta foi intencional a fim de chamar a atenção do leitor para as técnicas de participação democráticas contemporâneas.

Isto porque a democracia como um todo deve acompanhar a sociedade e a sua consequente evolução, sendo que apenas as formas de participação supracitadas não mais se mostram satisfatórias aos pleitos emergidos no seio social, o plebiscito e o referendo pelo evidente desuso na história nacional, a iniciativa popular devido à dificuldade com relação ao quórum e aprovação e o voto por resumir a participação ao período eleitoral, isto quando não se limita tão somente ao dia da eleição em razão da obrigatoriedade civil.

Acerca da temática ora proposta, Diogo de Figueiredo Moreira Neto menciona que a participação é um tema antigo e o seu estudo confunde-se com a própria história da democracia:

Participação é um tema muito antigo. Seu estudo retrospectivo confundir-se-ia com a história da democracia e, em última análise, concentrar-se-ia no instituto da representação política, sua modalidade mais difundida e, por isso, mais importante (1992, p. 15).

Desta forma, é inquestionável que o voto é uma das maiores conquistas, senão a maior, envolvendo a temática da participação, assim como as demais formas de participação já citadas sobrelevam em importância. Todavia, é preciso avançar na criação, discussão e aperfeiçoamento em torno dos novos instrumentos participativos.

Isto porque a mera representação política se mostra insuficiente como instrumento de legitimação democrática, consequência da expansão da politização das massas e também das novas técnicas de comunicação que “tornaram praticáveis

e desejáveis inúmeras modalidades participativas, não só realentando formas tradicionais, embora de pouco uso, como abrindo espaço para a criação e o desenvolvimento de formas originais” (MOREIRA NETO, 1992, p. 15).

Assim, serão abordadas, ainda que brevemente, algumas outras formas de participação popular contemporâneas, quais sejam: orçamento participativo, audiências públicas, conselhos de políticas públicas e observatórios sociais.

2.4.3.1 Orçamento Participativo, Audiências Públicas e Conselhos de Políticas Públicas

O orçamento participativo está previsto como instrumento de política urbana para os municípios brasileiros no Estatuto da Cidade, artigo 4º, inciso III, alínea “f” da Lei 10.257/2001. Referida norma veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

A título conceitual, o orçamento participativo pode ser concebido como:

uma técnica de balanceamento das metateorias da democracia (representação e deliberação), que possui características consubstanciadas na: (1) inversão da lógica de representação, já que os representantes ordinários cedem espaço para formas de participação local; (2) aplicação local do princípio da autodeterminação dos povos (auto-regulamentação soberana), pelo qual se instaura uma nova gramática social, já que os próprios participantes escolhem as regras que o sujeitarão; (3) não aplicação de fórmulas técnicas na elaboração do orçamento, para privilegiar os processos de deliberação local na determinação das prioridades orçamentárias. (ALVES, 2013, p. 206).

A figura do orçamento participativo surgiu no Rio Grande do Sul, estado pioneiro que se tornou referência mundial além de inspiração para implementação em outros locais. A administração de Porto Alegre foi assumida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e a partir de então uma nova modalidade de governança municipal foi estabelecida, conhecida como “administração popular” (SANTOS, 2002, p. 460).

A notoriedade e importância da prática pioneira dos orçamentos participativos foi tamanha que, em 1996, na Conferência de Istambul, foi considerado pela Organização das Nações Unidas - ONU como “Práticas Bem-Sucedidas de Gestão Local”. O Banco Mundial também reconheceu o processo de participação popular de Porto Alegre - RS como um exemplo bem-sucedido de ação de interlocução comum entre Governo e sociedade civil.

Boaventura de Souza Santos pontua que “a experiência democrática em Porto Alegre é uma das mais conhecidas em todo o mundo, aclamado por ter possibilitado uma gestão eficaz, e extremamente democrática, dos recursos urbanos” (2002, p. 460).

Referido autor define o orçamento como estrutura e processo (2002, p. 467). Processo porque os agentes locais tornam-se protagonistas, ou seja, a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos públicos em serviços e obras que serão executados pela administração municipal e estrutura porque se apresenta como um conjunto e instituições articuladas como mecanismos ou canais de participação popular, baseados em três princípios: (1) a participação é universal, porque, pelo menos formalmente, ninguém possui prerrogativas especiais; (2) a participação é dirigida entre a democracia direta e representativa, através de instituições regulares de representação; (3) distribuição dos recursos de investimento, combinando critérios gerais – substantivos, estabelecidos pelas instituições participantes e critérios técnico (viabilidade econômica).

O objetivo principal do orçamento participativo é o estabelecimento de mecanismos pautados na gestão conjunta dos recursos públicos “através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilização administrativa no que diz respeito à efetiva implementação destas decisões” (SANTOS, 2002, p. 471).

Para implementação do orçamento participativo, os movimentos sociais foram essenciais. Neste sentido:

Os movimentos sociais foram muito importantes para a implantação do orçamento participativo, haja vista que suas práticas de gestão democráticas na eleição de prioridades e construção de agendas constituíram uma cultura política antecedente e necessária à implementação de projetos de orçamento participativo, desarticulação a relação ‘monorgânica’ entre associação de bairro e instância de governo (ALVES, 2013, p. 208).

A importância destes movimentos no engajamento do orçamento participativo corrobora a importância da participação e também da indução estatal de práticas participativas no âmbito da sociedade civil, sendo certo que a implementação dos orçamentos participativos contribui e enriquece as discussões sobre o debate democrático.

Diferente do orçamento participativo, as audiências públicas possuem expressa previsão constitucional (artigo 58, §2º, II C.F/88), mais especificamente no âmbito das competências das comissões parlamentares, as quais poderão realizar tais audiências com entidades da sociedade civil, limitadas a sua competência.

Importante ressaltar que a audiência pública, ainda que pressuponha reunião de pessoas, não se confunde com o direito de reunião ou liberdade de expressão, “pois aquela é promovida numa contextura processual e ordinariamente dirigida por uma autoridade pública no curso de um processo administrativo, legislativo ou judicial” (LIMA, 2013, p. 393), enquanto o propósito do direito de reunião e liberdade de expressão se resume a matéria definida por particulares.

Neste sentido:

Para que não se trate de mera reunião popular, audiência pública, qualquer que seja sua modalidade, deve se revestir de um mínimo de formalidade e observar princípios, que podem ser transpostos do conceito de devido processo legal (publicidade, oralidade, participação, contraditório, instrução, gratuidade, economia de formas, impulso oficial, entre outros), sem qualquer prejuízo para a atividade (ALVES, 2013, p. 214).

Trata-se de verdadeira espécie de participação coletiva e direta dos cidadãos nos processos de deliberação do poder público, fundamentado na soberania popular.

A única vedação de participação, nos termos do artigo 93 da Resolução 95/1970 do Senado Federal e Resolução 17/1989 da Câmara dos Deputados, é para membros de representação diplomática estrangeira.

Com relação à abrangência, as audiências públicas podem ocorrer no âmbito administrativo ou judicial. No processo administrativo, ela representa verdadeiro ápice de instrumentalização da participação administrativa processual, pois permite uma relação não velada e intensa entre o cidadão e administração pública na prossecução do interesse público (LIMA, 2013, p. 393).

Ainda, pode-se dizer que a audiência pública no processo administrativo:

Decorre de uma necessidade jurídico-política, mas, sobretudo, pragmática, a despeito da previsão legal (arts. 32 a 34 da Lei nº 9.784/1999). Isso porque o interesse em sua realização consiste na produção de atos administrativos dotados de legitimidade¹⁴, além do interesse dos cidadãos

¹⁴ Legitimidade foi abordada pelo autor no sentido luhmaniano, devendo ser encarada como uma “disposição generalizada para aceitar decisões de conteúdo ainda não definido, dentre certos limites

alcançados pela decisão do administrador público em produzir provas e demonstrar fatos, que podem interferir na decisão de caráter geral. (ALVES, 2013, p. 215).

Com relação às audiências públicas no Poder Judiciário, foram previstas, inicialmente, nas leis 9.868/99 e 9.882/92, segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal - STF¹⁵, disciplinando o processo e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, as ações declaratórias de constitucionalidade e as de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

No âmbito do próprio STF, consta que as audiências públicas foram regulamentadas pela Emenda Regimental nº 29/2009¹⁶, a qual atribui competência ao Presidente e Relator, nos termos dos artigos 13, XVII e 21, XVII do Regimento interno para *“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 e de interesse público relevante”* debatidas no Tribunal e o procedimento a ser observado é o previsto no artigo 154, parágrafo único, do Regimento Interno do STF.

A primeira audiência pública realizada pelo STF foi convocada pelo Ministro Ayres Britto enquanto relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510, que impugnava dispositivos da Lei da Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), ocorrida no dia 20 de abril de 2007.

A título de observação, no site do STF consta um campo que trata apenas de audiências públicas. Nele é possível visualizar as audiências públicas previstas¹⁷, as realizadas¹⁸ e ainda algumas notícias¹⁹ acerca das temáticas abordadas pelo *Pretório Excelso*.

de tolerância”. (LUHMAN, Niklas. Legitimação pelo procedimento. Tradução de Maria da Conceição. Brasília. UNB, 1980, p. 30 *apud* ALVES, 2013, p. 215).

¹⁵ Dados obtido no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal através do endereço <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>. Acesso em 13 set. 2015, às 09:57.

¹⁶ Texto integral da emenda em comento disponível no endereço <http://www.stf.jus.br/arquivo/norma/emendaregimental029-2009.pdf>. Acesso em 13 de set. de 2015, às 10:01.

¹⁷ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=prevista>. Acesso em 13/09/2015, às 10:09.

¹⁸ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 13/09/2015, às 10:10.

¹⁹ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaNoticia.asp>. Acesso em 13/09/2015, às 10:11.

Outro ponto interessante disponibilizado pelo STF é o campo de “perguntas frequentes”²⁰, o qual, possui linguagem acessível e visa esclarecer dúvidas sobre o instituto das audiências públicas, abordando questões de ordem material, como, por exemplo, o objetivo da realização de uma audiência pública até a vestimenta adequada para participar no âmbito do STF de umas destas audiências.

Fernando de Brito Alves observa que a audiência pública judiciária é diferente eis que não possui a pretensão de tornar público o tema objeto do processo, decorrendo de demandas mais complexas do próprio controle de constitucionalidade tanto das leis quanto dos atos normativos do poder público (2013, p. 217).

Todavia, é certo que todas as modalidades de audiências públicas representam uma verdadeira e rica oportunidade de expressão da sociedade civil, possibilitando a interferência positiva do povo no processo de coleta de informações relevantes para a tomada de decisão, seja pelo Poder Público Administrativo ou Judicial, neste sentido, considerando ambos como representantes do Estado.

Passando à temática dos Conselhos de Políticas Públicas, até aqui resta claro que a proposta de participação popular na gestão das políticas públicas é algo recente, que vem se sobressaindo pela própria tendência de democratização da Administração Pública demonstrada em capítulo anterior pelo contexto evolutivo traçado, pois antes se tinha uma administração pública acostumada aos atos de império, inadmitindo, via de regra, o controle pelos representados no momento pós eleitoral e, atualmente, o caminho segue para uma administração pautada no diálogo e na participação dos cidadãos, que, por certo, se coaduna com as aspirações democráticas insculpidas na Carta Magna brasileira de 1988.

Sobre o entendimento de políticas públicas, originalmente eram concebidas como “qualquer ação sistemática do Estado, o que é evidentemente equivocado, já que tal sugestão confunde política pública com programa de governo” (ALVES, 2013, p. 231).

Por certo que não é fácil definir políticas públicas. No entanto, Jaime Brito observa que:

²⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=audienciaFaq&pagina=faq>. Acesso em 13/09/2015, às 10:16.

O conceito de políticas públicas é muito mais amplo que o de serviço público. O que se busca, ao se investigar o conceito de política pública, é exatamente o cumprimento dos direitos fundamentais, que visam a realização dos objetivos da República, com enfoque, portanto, para a política de cotas e o atendimento de minorias e grupos vulneráveis (2009, nº 11, p. 103).

Desta forma, pode-se entender que políticas públicas é o próprio Estado em ação, a qual deve ser “sistemática e qualificada, de um determinado governo, com o objetivo precípua de intervir em contextos sociais específicos a fim de promover inclusão. Isso faz com que as políticas públicas guardem profunda relação com a política” (ALVES, 2013, p. 232).

Com relação aos conselhos, sua institucionalização também foi produto da consolidação do regime democrático no Brasil a partir da Constituição de 1988, pois representaram uma nova forma de expressão dos interesses e da representação de demandas sociais diretamente pelos atores envolvidos junto ao Estado:

A demanda de democratização implicou a reafirmação da ideia da democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Executivo, como também a ampliação desses espaços decisórios. A necessidade de representação da pluralidade de atores junto a uma determinada política pública, reduzindo o hiato entre aqueles que atuam nos diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida. A demanda pela participação social nos processos decisórios das políticas sociais consolidou-se, na Constituição, por meio da determinação da gestão democrática e participativa, e institucionalizou-se na esfera federal com a criação de conselhos nacionais. (SILVA; JACCOUD e BEGHIN, 2012, p. 376).

Assim, conclui-se que os Conselhos de Políticas Públicas se constituem como importantes instrumentalizadores do diálogo entre sociedade e governo, de composição prioritariamente paritária entre estes atores, são órgãos criados por lei, nas hipóteses legalmente definidas, cuja relevância dos interesses públicos geridos demandem uma abertura democrática, seja na gestão de projetos, programas ou políticas (ALVES, 2013. p. 235).

Ainda, merecem ser mencionados os observatórios sociais constituídos como verdadeiros espaços para o exercício da cidadania, os quais, serão tratados no tópico subsequente.

2.4.3.2 Observatórios Sociais

A definição de observatório social pode ser extraída do próprio site do Observatório Social do Brasil²¹:

É 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. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social.(BRASIL, OSB).

É certo que em meio à diversidade de formas de controle crescente no país, merece destaque aquelas experiências de controle social que indicam o engajamento de vários setores da sociedade em torno do propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da gestão pública (SCHOMMER; MORAES, 2010, p. 298).

Exemplo de iniciativa da sociedade civil é a rede de controle social Observatório Social do Brasil derivado da experiência do Observatório Social de Maringá-PR (OSM) a partir de um caso de corrupção envolvendo tradicionais grupos políticos da cidade, iniciativa esta que refletiu positivamente para criação de observatórios sociais em outros municípios e a rede do Observatório Social do Brasil (OSB):

The SOM was created in 2006, when a corruption case involving traditional political groups in Maringá city, Paraná, Brazil led to mobilization of city society organizations, business, and government agencies, in order to promote civic engagement for better control over the local public administration. The methods and achievements of the SOM inspired the creation of similar observatories in other municipalities and the establishment of the network SOB, which by 2014 was present in more than 80 municipalities within 15 Brazilian states. (SCHOMMER; ROCHA; SPANIOL; DAHMER; DE SOUZA, 2015, p. 1377).

²¹O Observatório Social do Brasil é uma instituição não governamental, sem fins lucrativos, cuja missão é disseminar uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias do terceiro setor. Os integrantes do OSB são voluntários engajados na causa da justiça social e com a intenção de contribuir para a melhoria da gestão públicas. Mais informações sobre a atuação do OSBRASIL podem ser obtidas através do acesso ao site: <http://osbrasil.org.br/>.

Os observatórios são organizados em redes, coordenadas pelo Observatório Social do Brasil (OSB), que assegura a disseminação da metodologia de forma padronizada para atuação dos observadores. Ainda, o OSB promove a capacitação e oferece suporte técnico aos Observatórios Social (OS), além de buscar o estabelecimento de parcerias estaduais e nacionais para o melhor desempenho das ações locais.

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.

Segundo informações disponíveis no site do OSB, a rede está presente em mais de 100 cidades e 18 estados brasileiros e infelizmente a região norte do Brasil ainda é a mais carente neste sentido, conforme mapa extraído do site do OSB abaixo:

Figura 1 – Presença da rede OSB no Brasil



Fonte: Observatório Social do Brasil.²²

A cor verde com o nome dos Estados representa a presença da rede OSB. Da análise do mapa acima é possível constatar o déficit na região norte no que se refere aos observatórios sociais, pois nos Estados do Acre, Amazonas, Roraima e

²² Disponível em <http://osbrasil.org.br/observatorios-pelo-brasil>. Acesso em 20 fev. 2016.

Amapá não consta a presença da rede. Já na região nordeste, está ausente nos Estados do Maranhão, Ceará, Sergipe e Alagoas e na região sudeste apenas o Espírito Santo não consta no mapa nos locais de presença da rede.

Neste cenário, são cerca de 2 mil voluntários trabalhando pela causa da justiça social nos Observatórios Sociais pelo Brasil afora. O OSB estima que nos últimos três anos, com a contribuição desses voluntários, houve uma economia de mais de R\$ 1 bilhão para os cofres municipais. E a cada ano mais de R\$ 300 milhões do dinheiro público deixam de ser gastos desnecessariamente.

Tal fato demonstra claramente a influência significativa que a participação social pode trazer para a política, não só em relação a economicidade dos recursos públicos, mas também na reflexão acerca das políticas públicas que melhor atendam às necessidades locais.

Com acerto, o OSB assinala que o mais importante de toda a experiência não são os números por si só, mas a nova cultura que está se formando: da participação do cidadão acompanhando a utilização dinheiro público.

A título informativo, no Estado do Paraná, âmbito de delimitação da pesquisa, são 34 observatórios sociais e a experiência de Maringá/PR citada no início é considerada precursora nesta história de sucesso dos OS, pois a iniciativa foi tão exitosa que, além de se espalhar por outros municípios paranaenses, passou a contar com o apoio de importantes entidades como o Ministério Público, além de outras importantes entidades governamentais ou não.

Os observatórios sociais, conclui-se, são importantes instrumentos para o exercício do controle social. É certo que objetivo desta pesquisa não é esmiuçar o trabalho dos OS ou do OSB, mas tão somente tecer, em linhas gerais, a relevância deste instrumento no fomento e consolidação da participação social e do controle exercido pela sociedade.

Verificadas algumas formas inovadoras de participação, importante adentrar na temática do controle social e transparência no âmbito local, conforme tecido a partir de agora.

3 CONTROLE SOCIAL LOCAL: TRANSPARÊNCIA E O ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo será adentrado à temática do controle social propriamente dito, expondo não só a conceituação desta modalidade de controle, como também as formas de participação contemporânea que corroboram o instituto. Ainda, serão tecidas considerações sobre a transparência e o acesso à informação pública no Brasil a fim de demonstrar não só a importância, mas a ligação necessária entre ambos.

3.1 CONTROLE SOCIAL

Falar em controle social pressupõe muito mais que uma simples temática, especialmente se considerarmos a instabilidade político-econômica pela qual passa o Brasil em que as discussões sobre Administração Pública, Governo, representatividade e o controle deste arcabouço todo estão afloradas.

A fim de delimitar a proposta trazida, a intenção se concentrará na observação, fomento e importância do controle social a partir dos Municípios, pois acredita-se que este é o ente da Federação mais próximo do cidadão e qualquer mudança social e/ou político-institucional de efetividade para a população se inicia aqui (nos Municípios).

O Estado brasileiro é uma federação, sendo dividido em Municípios, Estados, Distrito Federal e a União. Trata-se de aparente triângulo invertido, pois ao mesmo tempo que a União detém maior quantidade de recursos e estrutura, estando, hipoteticamente na base, os Municípios ocupariam, neste sentido, a ponta de referida figura. No entanto, em termos de demandas sociais, os Municípios são os primeiros acionados, naturalmente por estarem “mais próximos” das pessoas.

O que se pretende dizer com isso é que a participação tende a ser mais efetiva quando envolve demandas que se coadunam com as necessidades da comunidade local. Por isso, se a perspectiva ora desejada é introduzir e difundir uma cultura participativa que possa propiciar o controle social, então, deve ela começar pelos Municípios.

Outra perspectiva justificadora é que os desvios de verbas públicas, mal que acompanha a sociedade política, tendem a ser facilitados nesta esfera da federação, tanto pela quantidade de Municípios e com isso de representantes abertos à corrupção, quanto pela dificuldade de controle/fiscalização em razão até mesmo do *déficit* do funcionalismo público municipal somado ao tráfico de influência que alimenta a governança pública, demandando ainda mais o controle pela população.

A corrupção está na gênese da política presente desde a Administração Imperial até os dias atuais. No entanto, a sociedade evolui e se conecta com mais facilidade e na medida que o acesso à informação se torna difundido entre as diferentes camadas sociais, consequentemente os níveis de tolerância social à corrupção também diminuem:

A corrupção é um fenômeno social presente mesmo em nações mais desenvolvidas e com mecanismos de controle do Estado bastante elaborados. A existência de corrupção no Brasil ou em qualquer outro País poderia ser justificada e aceita como um processo natural, baseando-se nesse argumento. Porém, quando existem evidências de que a sua prática atinge níveis que a sociedade não mais tolera, é necessária uma reavaliação nas formas de controle da Administração Pública com o objetivo de coibir a sua ocorrência (CRUZ SILVA, 2002, p. 21).

Com esta mudança de comportamento no corpo social em que, de certa forma, a passividade vai sendo mitigada naturalmente pelo anseio de mudança, a sociedade demanda novas formas de participação do cidadão na gestão pública e, neste ínterim, aparece o controle social como uma das faces da participação, modalidade de controle realizado pelo próprio cidadão.

Neste sentido:

Diante do universo a ser fiscalizado e dos inúmeros casos de corrupção e desvio de recursos que se sucedem em nosso país, fica patente que o significativo esforço de fiscalização reside na incorporação da sociedade civil organizada em uma rede de controle que permita detectar e corrigir desvios com agilidade.

O controle do Estado pelo cidadão – o chamado controle social - requer o fortalecimento da cidadania e o aumento da transparência da máquina pública, frentes a serem trabalhadas pelo Governo e pela própria sociedade (TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002, p. 7).

O controle social atuante, portanto, pode ser o elemento essencial com vista a assegurar e contribuir para uma boa governança, sendo essencial para o seu

fortalecimento um acesso à informação de qualidade, especialmente nos Municípios, nos termos da delimitação da proposta trazida.

Para conceituar a expressão, no sentido etimológico, a palavra controle pode assumir diferentes acepções a depender do contexto em que é aplicada. Na língua portuguesa ela é encontrada como sinônimo de dominação, de autoridade e talvez por isso causa certa repulsa à primeira vista, pois, via de regra, as pessoas não gostam de ser controladas.

No entanto, o controle é necessário em praticamente todos os aspectos da vida, é preciso ter controle das rotinas, do dinheiro, controlar a alimentação, a prática de atividade física, controlar o lazer e assim por diante, poderia ser tecido sobre uma infinidade de coisas a serem controladas. Na Administração Pública não é diferente e o controle é fundamental, uma vez que os recursos por ela geridos são públicos e destinados à satisfação dos interesses e finalidades coletivas.

A palavra é de origem francesa (controlê), sendo que, no Direito Brasileiro, o primeiro a introduzi-la foi Seabra Fagundes na monografia intitulada “*O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário em 1941*” inaugurando a temática interligada com a Administração Pública.

Diferentes espécies de controle da Administração Pública podem ser elencadas: administrativo, legislativo ou judicial, os quais, são revestidos de singular importância. Todavia, não nos ateremos a tais formas de controle descritas pelos administrativistas em geral, pois o controle aqui tratado será o controle que emerge diretamente da sociedade.

Ao juntar a palavra “social” ao termo controle dá-se a origem pretendida, qual seja, o controle do Estado e das ações estatais diretamente pela Sociedade. A ideia de participação e controle estão intimamente interligadas, pois é por meio da participação na gestão pública que “os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado” (CGU, Portal da Transparência)²³, exigindo do gestor público a devida prestação de contas e de sua atuação.

²³ Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso 19 set. 2015, às 13:06.

O termo controle social tem sido adotado para particularizar uma função de controle, entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações do governo e da Administração Pública em geral na gestão da máquina pública.

É um verdadeiro caminho para que a sociedade alcance sua maioria política, pois proporciona interação entre os atores sociais e o cidadão deixa de ser mero coadjuvante e destinatário das ações do Estado para se tornar protagonista no processo decisório e na formulação de políticas públicas mais próximas de sua realidade.

Antes de prosseguir, importa mencionar traços caracterizadores da participação no direito comparado. Optou-se, neste sentido, pelo ordenamento português em razão da matriz lusófona.

3.1.1 Participação e Controle Social no Direito Comparado: breve passagem pela Democracia Portuguesa

Inicialmente, importante destacar que se optou pela análise da participação em Portugal a título de direito comparado em função da matriz comum lusófona, o que por si só proporciona uma aproximação da realidade da participação brasileira com a democracia e formas de participação popular em Portugal.

Por certo que o fato de os países de língua portuguesa se exprimirem em uma mesma língua não os torna homogêneos com relação ao procedimento democrático, “mas assegura um contexto linguístico no qual é possível alguma comparação” (ALVES, 2014, p. 2).

No sentido etimológico, democracia é utilizada para designar “governo do povo”, sendo este sentido incorporado pela tradição jurídica de língua portuguesa. Na acepção funcional, adotou-se a “fórmula política na qual os governos são constituídos por representantes do povo, eleitos diretamente para tanto” (ALVES, 2014, p. XI).

No entanto, ainda que possuam traços democráticos identitários, cada estado possui suas especificidades, a começar pela formação do constitucionalismo português, uma vez que a Constituição Portuguesa possui propriedades conjecturadas, ainda que de forma indireta, nos outros ordenamentos jurídicos de matriz lusófona.

Neste sentido:

Seria possível então constatar a existência de parâmetros para a construção de um direito constitucional comparado de língua portuguesa, na contemporaneidade, a partir da centralidade da Constituição Portuguesa, que possui três características principais (refletidas de forma matizada nos outros ordenamentos constitucionais lusófonos (ALVES, 2014, p. 5).

Tais características estão relacionadas especificamente à aprovação por um parlamento, à vigência ininterrupta a partir da aprovação e aos princípios constitucionais consagrados.

Importante observar que o princípio democrático foi incorporado pelos países de tradição jurídica de língua portuguesa, sendo que tal princípio está presente nos textos constitucionais lusófonos, inclusive como forma de conferir legitimidade às Constituições.

Um importante desdobramento do princípio democrático que pode ser apontado é a institucionalização das práticas de participação popular dele decorrentes dispersas nas diferentes Constituições de língua portuguesa. Portanto, inegável a importância do princípio democrático na tradição constitucional de matriz lusófona.

Mas afinal, qual o sentido de tal princípio? Fazendo uso das palavras de Fernando de Brito Alves, antes de tecer considerações a respeito, é importante compreender não só o sentido filosófico quanto político jurídico do princípio em tela.

Isto porque:

A dificuldade das teorias contemporâneas da democracia residiria em conciliar os ideais republicanos de participação política e da virtude cívica, com uma concepção de liberdade que não seja puramente liberal, reconciliando por isso a liberdade dos antigos e a dos modernos (ALVES, 2014, p. 27)

Com relação ao sentido do princípio democrático, reveste-se de importância destacar que democracia não é procedimento posto, ou seja, não se resume a um modelo institucional aplicável em qualquer contexto, espaço e para qualquer povo, ou seja, “é algo plástico, passível de ajuste para cada contexto histórico-nacional, de modo que cada povo deve encontrar sua democracia possível” (ALVES, 2014, p. 28).

Diz-se possível porque é inviável comparar a democracia praticável (nem sempre praticada, mas apta de ser exercitada) na Europa, daquela praticável em países de democracia tardia, como o Brasil, que assim como os demais países de

tradição lusófona, passou por processos relativamente recentes de transição democrática (ALVES, 2014, p. 12).

Manuel Villaverde Cabral (2003), analisou o exercício da cidadania política sob a perspectiva histórica de Portugal e do Brasil, estudo a partir do qual foi possível extrair considerações pontuais sobre a participação portuguesa. Um dos pontos observáveis é a restrição existente que obsta à efetiva assunção da cidadania política pelos portugueses, fruto dos traços oligárquicos herdados.

Para tanto, foram utilizados critérios de observação que proporcionaram a extração de conclusões básicas sobre o *status* do envolvimento dos cidadãos na participação política.

Sobre a participação eleitoral, o estudo realizado identificou uma relativa debilidade de identificação do eleitorado português em relação aos partidos disponíveis²⁴. Quanto às preferências ideológicas dos eleitores entrevistados, a inclinação pendeu-se para a Esquerda, porém, com clara posição topológica de cada um.

Ao contrário da participação eleitoral que constitui um processo tendencialmente reduzido, a verdadeira assunção da cidadania dever perpassar pelo processo de participação social voluntária, a qual Cabral chama de participação associada:

numa teoria democrática que valorize a dinâmica interativa e ressocializadora da participação, a propensão dos indivíduos para se associarem voluntariamente com vistas à promoção de valores e interesses comuns constitui não só o indicador mais aproximado para quantificar esse processo de participação explicitamente socializada e publicitada, como também uma medida do exercício efetivo dos direitos de cidadania política. (CABRAL, 2003, p. 6).

No entanto, segundo o autor, verificou-se uma propensão para a participação associada muito baixa em Portugal com relação aos eleitores portugueses, haja vista que mais de dois terços dos eleitores entrevistados revelaram um grau nulo de participação e outros 20% um grau baixo (2003, p. 6).

²⁴ Pesquisa efetuado pelo autor em 1997 apontou que 43% dos eleitores portugueses entrevistados não manifestaram simpatia por qualquer partido e 3% recusaram-se a responder; sendo que apenas 54% das respostas foram positivas”, demonstrando o déficit de identificação partidária existente (CABRAL, 2003, p. 4).

A respeito, interessante conclusão pode ser extraída sobre a ação coletiva e propensão à participação voluntária, pois quem revelou uma alta propensão para a ação coletiva coincide com quem atribuiu importância a sua própria opinião. Do contrário, os que revelaram propensão nula para se associar, consideraram sua opinião pouco importante ou até mesmo irrelevante²⁵.

Outro fator preponderante no score da participação democrática é a instrução, inclusive como fator de maior peso para a cidadania, pois, quanto menos educação, maior é a tendência de poder político oligárquico e elitizado.

A conclusão é assertiva no sentido de fundamentar a importância a educação para o exercício da cidadania e da expressão da opinião social, não basta o maior grau de educação possível, mas a qualidade da educação prestada deve se ater a sua origem, ou seja, educação básica qualitativa é fundamental, não só em Portugal, mas em qualquer estado que pretenda ser substancialmente democrático.

Estes e outros fatores destacados no estudo feito por Cabral (2003) levam à conclusão que em Portugal há uma notória distância do poder pela sociedade em relação ao sistema político.

Por certo que este distanciamento pode ser atribuído a inúmeros fatores, os quais, não serão esmiuçados em razão da própria delimitação da pesquisa. Todavia, existe um que interessa em particular por evidente similaridade com o Brasil: a dificuldade de compreensão do universo²⁶ político.

Ao avaliar a relação das pessoas com a política, Cabral concluiu que 60% revelou ter dificuldade ou não compreender de todo o que se passa no mundo da política, ao mesmo tempo em que 56% dos entrevistados considerou que sua opinião conta muito pouco ou nada para resolução dos problemas no país, asseverando que:

É como se, para a maioria dos cidadãos, a compreensão da política e a importância de suas opiniões dependessem mais deles próprios do que da transparência do espaço público, por um lado, e da conta em que o sistema tem as suas opiniões, por outro. (2003, p. 9).

²⁵ Para analisar a participação associada o autor utilizou tabela de *percentis* entre os entrevistados, atribuindo grau à propensão de participação dos entrevistados, sendo que 67,9% revelou predisposição nula para se associar e 20,3% baixa. (Cabral, 2003, p. 6)

²⁶ Utilizou-se a palavra Universo a fim de atribuir a noção de que a política muitas vezes constitui um mundo apartado, onde só quem está inserido nele consegue compreender o seu emaranhado de traços obscuros.

A compreensão da política é condição da participação. Mas é a busca pela informação e a disposição para intervir no espaço público que proporcionam a compreensão e a mobilização política, pois nada politiza mais do que a própria politização, ou seja, é preciso que os cidadãos entrem neste espaço público para que a politização ocupe o lugar que lhe compete e, conforme aponta Cabral, isto frequentemente não ocorre (2003, p. 6).

Por partilhar deste entendimento de que a politização é obtida por meio da vivência democrática no espaço público é que esta pesquisa se desenvolve a favor do controle social por meio do acesso à informação nos Municípios, pois a inserção do cidadão no espaço público é a propulsão inicial da politização, sendo essencial que o Poder Público proporcione condições de participação e o acesso à informação é elemento nuclear de todo e qualquer envolvimento do cidadão minimamente efetivo, enquanto a opção pelo âmbito municipal se justifica na medida em que a proximidade do cidadão deste ente público e das demandas sociais que o afetam diretamente é o despertar do interesse subjetivo para a participação associada.

A transparência no espaço público deve ser materializada pelo acesso à informação qualitativa, tanto no aspecto da transparência ativa quanto passiva, visando elidir o *déficit* comunicacional entre governantes e governados.

A respeito, outro traço societal português identificado por Cabral é exatamente a deficiência de comunicação entre os atores sociais (governante e governado), o que “fornece um inesperado pano de fundo para os níveis relativamente débeis de exercício da cidadania política por parte da população portuguesa” (2003, p. 10).

Além disso, os resquícios de autoritarismo refletem diretamente no alto índice de distanciamento do poder pelo medo social de mostrar discordância perante as decisões dos detentores de poder:

A respeito, Cabral observa que:

a decomposição do índice de "distância ao poder" mostra é que há uma enorme distância entre as "formas democráticas" como a população considera que o poder político devia ser exercido e as "formas autoritárias" como ela acha que o poder é exercido de fato. Esse resultado é relativamente trivial e pode seguramente ser encontrado em muitas sociedades. Mas o exercício não mostrou apenas isso. Revelou também algo menos trivial. A saber: a grande maioria dos Portugueses teria, segundo os entrevistados, medo de mostrar discordância perante as decisões dos detentores do poder. (2003, p. 11).

Por certo que a herança de regimes autoritários influencia não só o comportamento cidadão em Portugal, como no Brasil. No entanto, é preciso romper com a concepção do passado em busca de novos marcos consolidatórios da participação, pois apenas com a ampliação e fortificação do engajamento social será possível controlar a agenda pública e gestão dos representantes.

Quanto mais distante a sociedade se torna do seu governo e quanto menor o grau de controle social, mais propícias são as manifestações de rebeldia do que Cabral chama de “povo massa” tendentes a reformas bestializadas e até sugestão de regresso a antigos regimes²⁷, dispostas a suprimir a democracia.

Do ponto de vista político, a democracia é vista como um regime, por meio do qual os representantes são eleitos, através de eleições periódicas. No entanto, tal concepção se resume a esfera agregacionista do conceito, defendida, por exemplo, por Pontes de Miranda²⁸.

Contudo, inclusive pela pluralidade e evolução social, optou-se por contemplar abordagens mais contemporâneas, nas quais se insere o controle social, pois:

Qualquer regime político que pretenda ser substantivamente democrático é constituído por um conjunto de instituições e regras substantivas capazes de determinar a forma de distribuição de poder e organizar o Estado, que vão muito além da participação periódica pelo voto [...] (ALVES, 2014, p. 32).

Não é por outra razão que a proposta apresentada parte dos ensinamentos de Jürgen Habermas (HABERMAS, 1997) a partir da democracia discursiva, a qual supera as visões liberais e comunitaristas por não acompanharem uma sociedade globalizada e multicultural.

Ainda, merece ser apontada a questão afeta ao nominalismo constitucional, ou seja, as normas inseridas no texto constitucional não devem carecer de força para conferir eficácia à previsão pretendida, mas ainda é preciso ressaltar que os níveis de participação política têm sido de pequeno vulto não só em Portugal, como em geral

²⁷ A expressão “povo massa” foi aplicada para designar pessoas influenciadas por discursos de ódio e/ou esvaziados de posição político-ideológicas substancial, enquanto antigos regimes denotam a sugestão de restauração de regimes autoritários/ditatoriais por manifestantes isolados, como repercutidos em manifestações pontuais pelo Brasil no decorrer do ano de 2015 sugerindo a volta da Ditadura no país.

²⁸ C.f Miranda, Pontes de. Democracia, liberdade e Igualdade: os três caminhos. São Paulo: Bookseller, 2002.

nos países de tradição lusófona, “ainda que por razões distintas todos marcados por um desencanto crescente com a política” (ALVES, 2014, p. 48).

Não pode haver conformação com esta realidade, pois a mera garantia de democracia deslocadas para os textos constitucionais não assegura um ambiente democrático, até porque as instituições estatais e sociais tendem a reproduzir estratégias que obstaculizam a participação popular (ALVES, 2014, p. 48).

No constitucionalismo português, característica louvável é a visão ampliada acerca dos direitos fundamentais, sendo que as Constituições lusófonas têm consignada a garantia de transparência em vários de seus dispositivos. (ALVES, 2014, p. 61).

Tal garantia efetiva o conceito da boa governança, assentando, sem dúvida, na transparência em que o Estado deve ser concebido com uma ‘casa de vidro’ que rompe progressivamente com a tradição imperial (ALVES, 2014, p. 61).

Assim sendo, conclui-se que Portugal, assim como o Brasil, ainda deve avançar muito na promoção da democracia substantiva e do controle social efetivo, mas o instituto em si está em constante aperfeiçoamento, não existindo uma fórmula perfeita, sendo o controle social mais uma face da participação que visa fortalecer a prática cidadã e a própria substancialidade democrática.

3.1.2 A receptividade do controle social no Brasil a partir da Constituição de 1988

Uma vez tecida a ideia de participação, bem como, um breve apanhado do contexto democrático português, importante observar que no Brasil, em sede de legislação constitucional, a Carta de 1946 já previa, ainda que com certa timidez, mecanismos que propiciavam o controle pela sociedade, como, por exemplo, em seu artigo 141, § 36, o qual, dispões que a lei assegurará “a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram”.

Não obstante, o controle social tem seu real fundamento na Constituição brasileira de 1988. Ao destacar o papel da democracia no Estado Democrático de Direito, referida Carta Constitucional fomentou o aumento da participação e consequentemente de controle da administração pelos cidadãos. Democracia, sob a égide deste Estado, pressupõe participação ativa dos cidadãos, pois onde há participação popular, tende a haver o controle.

A título de marco legal afeto à participação social, inúmeros dispositivos podem ser citados. Para começar, nada melhor que mencionar o art. 1º, *caput*, da Constituição brasileira de 1988, consagrando a adoção do Estado Democrático de Direito. Logo a frente, ainda no artigo 1º, inciso II, é enunciada a cidadania como um de seus fundamentos.

No Parágrafo único é feita referência à possibilidade de participação direta da sociedade *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”*. Este é um dispositivo que claramente demarca a intenção constitucional de consagrar a participação cidadã, pois as demais Cartas Constitucionais da história brasileira, não obstante em algumas delas o povo ser reconhecido como origem de poder, não lhes reconheciam expressamente a possibilidade do exercício direto como faz a atual Constituição.

Verifica-se, pois, que os dispositivos citados por si só já fixam a moldura principiológica aspirada pelo Constituinte em 1988. Ainda no plano constitucional podem ser identificadas normas que se relacionam especificamente com o controle social.

Neste sentido:

Fixada a moldura principiológica geral, pode-se agora identificar um grupo de normas que se relacionam mais especificamente com o controle social, numa relação, todavia de instrumentalidade. Nessa categoria, poderíamos trazer à lume, no texto constitucional, no campo dos direitos e garantias individuais, os dispositivos assecuratórios de direitos: 1) de associação sem interveniência estatal (art. 5º, XVIII); 2) Acesso às informações (art. 5º XXXIII) de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; 3) do devido processo legal; 4) do acesso à justiça; 5) da vedação à limitação de publicidade dos atos processuais; 6) de gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. (DO VALLE, TCU, 2002, p. 90).

Importa observar que as regras supracitadas abordam premissas a serem observadas nas relações entre os cidadãos e o Estado, todas elas, por sua vez, relacionadas à estrutura necessária à participação social. Sem elas o controle restaria prejudicado. Isto porque a liberdade de associação, o acesso à informação e a garantia do devido processo legal são pilares que sustentam o controle social substancial.

É certo que não se esgota aí o rol de garantias dispostas no art. 5º da Carta Constitucional, poderiam ser citadas, por exemplo, as vias de ação consagradas para a proteção dos direitos e garantias individuais. Todavia, a proposta se limita ao

controle social no plano administrativo, razão pela qual optou-se por não adentrar aos meios judiciais de tutela de direitos.

No campo dos direitos e deveres individuais e coletivos, outro grupo de normas que instrumentalizam e fomentam a participação social podem ser destacados: 1) a garantia de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); previsão de instrumento de exercício da soberania popular direta por meio do plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I, II e III); a previsão de realização de audiências públicas administrativas (art. 58, II) ou judiciais (art. 107, § 2º); possibilidade de denúncia junto aos órgãos de controle externo (art. 74§ 2º) e muitos outros dispersos ao longo do texto constitucional.

Existem ainda os dispositivos direcionados ao dever de boa governança, cujos mandamentos são destinados ao administrador público visando reforçar o princípio da transparência (artigos 31 §3º, 150 §5º, 162, 165 §3º), fruto dos ventos constitucionais de 1988 que fortaleceram os mecanismos de publicidade impostos ao Estado (dever de transparência na governança pública).

Não se deve olvidar, portanto, que restou consagrada na Constituição de 1988 uma notória preocupação com as formas de participação do cidadão, disciplinando diversas tipologias de interlocução da sociedade com o governo, possibilitando a introdução de um leque maior de possibilidades de controle pela sociedade²⁹ inclusive dos recursos públicos.

3.1.3 Controle Social local: a importância da participação nos municípios

Como introduzido no início deste capítulo, acredita-se que a participação local tende a ser mais efetiva, uma vez que proporciona maior aproximação do cidadão.

Neste sentido e prosseguindo o raciocínio na seara constitucional, outra nota importante é a consolidação dos Municípios como entes autônomos e com competências claramente deflagradas na Magna Carta.

²⁹ C.f art. 37, § 3º da Constituição Federal de 1988 e E.C nº 19/98.

Tais atribuições de competências possibilitam a aproximação do Município de seus tutelados, ou seja, da comunidade por ele gerida.

Neste sentido:

Com a Constituição de 1988, ampliou-se ao máximo o direito de voto no caso de vereadores e do prefeito eis que há escolha por eleições em todos os municípios brasileiros. Todavia, o movimento municipalista que influenciou essa constituição vigente também fez consolidar a posição do município como entidade da federação, com número considerável de competências³⁰. É a atribuição das competências que aproxima o município da sua comunidade, pois relevantes tarefas são de sua responsabilidade e não de outras esferas da federação. (DE OLIVEIRA, 2007, p. 38).

A grande maioria da população brasileira vive em cidades, implicação influenciada pelo êxodo rural especialmente nas décadas de 1960 a 1980. Consequentemente, nelas as atividades são desempenhadas e a cadeia de relacionamentos interpessoais se forma.

Não obstante, a figura do Município já exista desde a República Romana³¹ e no Brasil surgiu com verdadeiras feições portuguesas:

O Município foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. Sob a vigência das três Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas – que regeram o Brasil até a Independência (1822), nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotáceis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, servia junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juízes comuns, eleitos com os vereados. (MEIRELLES, 2006, p. 35-36).

Meirelles (2006, p. 37) acrescenta que no período colonial a expansão municipalista foi mitigada pela ideia centralizadora das Capitânias, o que não ofuscou a notável influência das Municipalidades na organização política que se ensaiava no Brasil, arrogando-se, por iniciativa própria, importantes atribuições do governo, da administração e da justiça.

³⁰ Ver, em especial, arts. 18º e 30º da Constituição de 1988.

³¹ Neste sentido, “o município, como unidade político-administrativa, surgiu de fato com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas em troca de sua sujeição e obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas que podiam ser desde direitos privados até o privilégio de poder eleger seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas municípios”. (MEIRELLES, 2006, p. 33)

Na Constituição Imperial de 1824, foram instituídas Câmaras Municipais nas cidades e vilas existentes, presididas pelo vereados mais votados, com a função de governar as cidades e as vilas, nos termos dos artigos 167 a 169 transcritos na íntegra:

CAPITULO II.

Das Camaras.

Art.167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se *crearem* haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art.168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente.

Art.169. O exercicio de suas funcções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

Esta lei regulamentar mencionada no artigo 169 acima transcrito surgiu em 1828 e acarretou para as municipalidades, no entanto, “a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias”. Ocorre que “o centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos praticados pelas Municipalidades” (MEIRELLES, 2006, p. 37).

Tal lei regulamentar perdurou até a República e na vigência dela as Municipalidades foram se isolando, tornando-se mera divisão territorial, sem influência política tampouco capacidade de gestão dos seus interesses.

Meirelles aponta que o desprestígio político somado à ausência de poder judicante desencadearam um grande contraste das Municipalidades do Império com relação à organização anterior, referindo-se ao Município colonial que, ao menos, desfrutava de franquias mais largas e consentânea com as suas finalidades (2006, p. 38).

O cargo de prefeito só foi criado em 1835, através da Lei nº 18, da Província de São Paulo, com o caráter de delegado executivo cuja nomeação era a cargo do Presidente da Província. Esta inovação foi muito bem recebida, sendo, inclusive, recomendada para as demais províncias, cujo exemplo foi seguido pelo Ceará, Pernambuco e Alagoas.

Com a proclamação da República, os Estados membros foram declarados soberanos (Decreto 1, de 15/11/1889). Sob a égide republicana e a partir do regime federativo, a Constituição de 1891 determinou que os Estados se organizassem de modo a “assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite o seu peculiar interesse” (art. 68).

No entanto, como a autonomia destes entes ainda era condicionada às condições propiciadas pelos Estados, não houve autonomia municipal no Brasil durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891, apontando que “o hábito do centralismo, a opressão do *coronelismo* e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos ‘seus’ distritos de influência, como se a propriedade particular e o eleitorado fosse um rebanho dócil ao seu poder” (MEIRELLES, 2006, p. 39-40).

A Constituição de 1934 foi um importante marco na questão da autonomia municipal, pois foi a partir de então que os Municípios passaram a ter autonomia e, mais que isso, houve distribuição de receitas próprias para estes entes, ou seja, a autonomia passou a ser formal e material a partir da discriminação de rendas pertencentes aos Municípios.

Neste sentido, em alusão à autonomia municipal, pondera Meirelles “pela primeira vez uma Constituição descia a tais minúcias para resguardar um princípio tão decantado na teoria quanto esquecido na prática dos governos anteriores” (2006, p. 40).

No entanto, a parca duração dos ventos constitucionais de 1934, silenciados pelo Golpe Ditatorial, não permitiu uma apreciação segura das inovações trazidas no âmbito da autonomia municipal, tampouco consolidação, pois o golpe de 1937 impôs um regime caracterizado pela concentração de poder no Executivo, ferindo a autonomia municipal recém engatinhada. Cessou a eletividade dos prefeitos e restringiu as funções das Municipalidades, as quais, estariam limitadas às deliberativas próprias, pois as atribuições executivas ficariam a cargo do prefeito nomeado pelo governador do Estado.

Caracterizado como verdadeiro retrocesso, no regime de 1937 as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque na Monarquia os interesses locais eram debatidos nas Câmaras, enquanto neste sistema interventorial do ‘Estado Novo’ não havia margem para manifestações locais em *prol* dos Municípios (MEIRELLES, 2006, p. 41).

Após anos de repressão, em 1946, depois de deposto o governo ditatorial, o Municipalismo ganhou força, refletindo na Constituição de 1946 sob três aspectos principais: político, administrativo e financeiro.

Foi a partir da Carta de 1946 que a Administração Pública foi descentralizada, repartindo-a entre União, Estados-membros e os Municípios. Mesmo critério foi

adotado para a repartição de rendas públicas e, no âmbito político propriamente dito, os Municípios passaram a integrar o sistema eleitoral do país e, em simetria com os demais entes, contemplou Poder Legislativo e Executivo no âmbito municipal.

A partir de então, ficou assegurada autonomia política (previsão de eleição de prefeitos e vereadores, artigo 28, I), administrativa (pela administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente a decretação e arrecadação de tributos de sua competência e financeira, além das rendas exclusivas que a Constituição lhes assegurou, nos termos do art. 29, pois ainda teriam participação em alguns tributos arrecadados pela União e Estados).

Prosseguindo, a Constituição de 1967, alterada pela Emenda Constitucional 1 de 17/10/1969, manteve o regime federativo, assegurando a autonomia municipal, porém, em termos mais restritos. Isto porque os atos institucionais e as emendas que a sucederam limitaram a esfera municipal no tríplice plano: político, administrativo e financeiro.

Um dos pontos destacáveis da EC 1 de 1969, é a modificação do sistema tributável, pois previu uma melhor distribuição de renda pública entre as entidades estatais, todavia, assevera Meirelles que “o critério de atribuição de percentagem fixa e uniforme (20%) criou uma gritante disparidade entre os Municípios industrializados e os Municípios de predominante atividade agrícola, ficando aqueles em situação privilegiada com relação a estes” (2006, p. 44).

Conforme se verifica até aqui, a evolução histórica constitucional dos Municípios flutuou no Brasil, ora ampliava, ora comprimia a autonomia municipal.

No entanto, foi na Constituição de 1988 que o Município foi apontado pela primeira vez como integrante da Federação de fato, representando um marco neste sentido, pois, fez consolidar a posição do Município com entidade da federação, delegando-lhe um número razoável de atribuições.

Outra previsão constitucional inovadora é relativa à possibilidade de editar suas próprias leis orgânicas, aprovadas pelas Câmaras Municipais. A autonomia administrativa, financeira e política também restaram consignadas em diversos dispositivos do texto constitucional.

Neste sentido:

São inúmeras as disposições constitucionais que se referem expressamente aos Municípios, mostrando o reconhecimento desta célula territorial e política da Federação brasileira, como fundamental para assegurar o sistema

democrático-representativo. A nova Constituição Federal, ao fixar as diversas competências do Município ao longo do seu texto, inclusive com a modificação feita pela Emenda Constitucional n. 1, de 31.03.1992, que introduziu os incisos VI e VII no art. 29, assegurou-lhe autonomia jamais conhecida antes e que representou o desenvolvimento normal, que esta importante entidade federativa tem nas instituições políticas, no Brasil. (COSTA, 2014, p. 55)

Não bastando as disposições constitucionais que fortaleceram a figura do Município como verdadeiro ente federativo, a Carta de 1988 também elevou a democracia e a participação ao um *status* nunca antes alcançado. Neste sentido, optou-se pela escolha da participação a partir dos Municípios porque acredita-se que estes entes devem ser vistos como a base da participação democrática, pois é nele que ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e Poder Público.

Isto porque a população, esteja ela nos bairros, nos distritos, povoados ou mesmo zona rural, está adstrita aos limites territoriais de um Município, sendo esta a realidade objetiva e concreta, ou seja, a União e o Estados-membros são como “ficções jurídicas”, pois a “vida real” está nos caminhos, nas ruas, nas casas, na vizinhança, nos locais de trabalho e de estudo (COSTA, 2014, p. 7).

Desta forma, o estímulo à participação da comunidade municipal nos assuntos públicos locais e na definição do interesse local, parte do pressuposto de que a proximidade com os problemas deve relacionar-se com o nível de tomada de decisões, e consequentemente, tende a despertar o interesse dos afetados por envolver demandas que são intimamente relacionadas à realidade social que os rodeia.

Além disso, a participação política da forma mais ampla no âmbito local é de fundamental importância para realização e efetivação do bem comum, ou seja, do bem da coletividade.

Sobre o bem comum, importante observar que:

o bem comum não pode ser considerado o bem coletivo ou a mera soma dos bens individuais, ele somente é alcançado a partir da distribuição dos bens eleitos como prioritários, na forma de divisão escolhida pela própria comunidade, a partir do debate público e da participação política local. Pressupõe-se o debate político acerca da concretização das ações tendentes ao bem comum, o que seria inviabilizado se fosse ocorrer apenas a cada quatro anos, em período eleitoral. Por isso reitera-se a necessidade de outros espaços de participação. (DE OLIVEIRA, 2007, p. 38).

Quando se fala em prioridade, ninguém melhor que os próprios envolvidos para delimitar quais as ações são ou não prioridades, por isso a participação política deve partir de uma perspectiva de base, ou seja, da realidade municipal, quando não setorial no âmbito dos próprios Municípios.

Importa esclarecer que não se ignora o debate desenvolvido em outras esferas macros, a nível estadual e federal por exemplo, até porque a participação é sempre bem-vinda. Todavia, para criar uma cultura participativa é preciso ir além, introduzindo a educação democrática para a cidadania na base, através de iniciativas de fomento à participação local.

Ademais, a participação defendida não é apenas aquela proveniente das formas institucionalizadas, pois entende-se, neste sentido pactuando da posição esboçada por Habermas (2011, vol. II), que a riqueza do debate está em formas institucionalizadas ou não, já que ambas possuem força cogente para produzir eco no “parlamento”, este, por sua vez, deveria absorver os elementos produzidos como uma verdadeira “caixa de ressonância”.

Por isso, o controle social a partir dos Municípios tende a ser mais eficaz à luz da criação de uma cultura participativa, amadurecer a participação de baixo para cima, ou seja, dos Municípios para uma perspectiva macro.

Antes de prosseguir na questão do controle social no âmbito municipal, analisar-se-á os pressupostos fundamentais da participação e naturalmente do controle social, qual seja: a transparência e a informação.

3.2 TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO

Falar da participação do cidadão no controle da gestão pública (controle social) também é falar de democracia. E democracia e participação são conceitos necessariamente interligados, somado à necessidade de transparência da gestão pública de modo a proporcionar uma interação eficaz entre os atores.

Neste ponto Bobbio (1989, p. 84) ilustra com acerto a relação da transparência com a democracia:

Como um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras é apenas aparente porque ‘público’ tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a ‘privado’ (...) ou [então] a ‘secreto’, em cujo caso tem o

significado não de pertencente à ‘coisa pública’ ou ao ‘Estado’, mas de ‘manifesto’, ‘evidente’, mais precisamente de ‘visível’.

A participação tem como pressuposto fundamental a transparência da gestão estatal e o acesso à informação quando demandado pelo cidadão. Por isso esta definição dada por Bobbio de Democracia como o “Governo do Poder Público em público” sintetiza o dever de publicização da informação pelos governantes.

Dar publicidade pressupõe tornar transparente as ações do gestor público consubstanciando-se, ao mesmo tempo, em um direito e um dever. Direito do cidadão e dever do gestor público condizente com a governança direcionada à finalidade pública.

Como bem aponta Fernando de Brito Alves (2011, p. 188), antes da adoção generalizada da transparência o Estado tinha pouco compromisso com a publicização de seus atos e processos, pois “embora excessivamente racional, a burocracia era descomprometida com esses valores”.

Sobre a burocracia, Hanna Arendt define como:

Forma de poder onde todos são privados de liberdade política, do poder de agir, já que o governo de ninguém não é a ausência de governo, onde todos são igualmente destituídos de poder temos uma tirania sem tirano (2004, p. 51).

A burocracia por certo não se coaduna com a transparência, esta, por sua vez, a essência do processo democrático. É por esta razão que a Administração Pública Burocrática foi superada e a implementação de um novo modelo de gestão dialógica demonstra o amadurecimento da cultura democrática brasileira.

Apesar de fazer parte da própria essência democrática, a obrigação de publicização dos atos governamentais é algo relativamente recente, resultado das transformações ocorridas a partir de década de 1980³². No Brasil, a partir de 1988 houve a previsão da transparência³³ nas disposições gerais do capítulo afeto à

³² Fernando de Brito Alves atribuiu a obrigação de dar publicidade aos atos do governo às transformações que ocorreram na América Latina a partir da década de 1980 fruto da necessidade de reorganização dos governos tanto por conta da crise econômica que assombrava a região quanto pelo surgimento de novos atores sociais como sindicalismo, terceiro setor e movimentos da sociedade somado ao colapso dos regimes ditatoriais (ALVES, 2011, p. 189-190).

³³ Transparência é adotada como sinônimo de publicidade, pois entende-se que não é o caso de distinção material, mas tão somente terminológica, sendo o conceito de transparência preferível pela doutrina europeia e tem a mesma função normativo-epistemológica que o conceito de publicidade (ALVES, 2011, p. 188).

Administração Pública (artigo 37, *caput*), além de aparecer em outros momentos distintos no texto constitucional³⁴.

Para falar em transparência é preciso ter em mente que ela estimula a participação social, mais que isso, uma administração transparente propicia a participação do cidadão na gestão e no controle da governança pública.

É certo que a linha evolutiva da Administração Pública no Brasil evidencia que a transparência é elemento integrativo do modelo dialógico, pois o diálogo entre cidadão e governante a tem como pressuposto, enquanto nos demais modelos de Administração Pública a interação entre os atores sociais não era valorizada e consequentemente a transparência na máquina pública estava em segundo plano (quando não inexistente).

O Estado, aqui, não se caracteriza por uma relação puramente de subordinação entre administrador e administrado, mas de cooperação entre o cidadão e o poder público, sendo a transparência um dever insculpido no princípio da boa governança ao mesmo tempo em que é mandamento constitucional.

No ordenamento jurídico brasileiro, muito embora inexista disposição expressa acerca do direito à boa administração, implicitamente tal direito pode ser compreendido em diferentes partes da Carta Magna, como, por exemplo, no artigo 37, onde são elencados os princípios diretivos da administração pública.

A respeito, Ingo Wolfgang Sarlet diria que:³⁵

A Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade e moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios

³⁴ Conferir, neste sentido, art. 5º, LX – publicidade dos atos processuais; arts. 16 e 62 § 4º, § 6º e § 7º, publicidade no processo legislativo, dentre outros dispostos na Constituição brasileira de 1988.

³⁵ Mencionado autor ao se referir à União Europeia lembrou o recente e paradigmático exemplo da Carta de Direitos Fundamentais do Bloco Econômico, que consagrou expressamente o direito à boa administração. Aula proferida na Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região intitulada “A Administração Pública e os Direitos Fundamentais”. Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangssarlet.pdf. Acesso em 10 fev. 2013.

que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração. Então, diria que a nossa Constituição, na verdade, já antes da carta da União Europeia, pelo menos no âmbito formal, talvez tenha ido até mesmo além da própria União Europeia. (2013, p. 1)

O direito à boa administração é a manifestação mais recente da busca pelo controle do poder e como forma de prestigiar o princípio democrático. Com a Reforma Administrativa de 1995 tal direito ganhou impulso, haja vista a introdução do princípio da eficiência, elucidando os atributos exigidos da administração pública.

Neste sentido, importa mencionar a afirmação de Moreira Neto (1999, p. 18) de que “a boa administração, é dever ético e jurídico, com aplicações e implicações nos subtemas das escolhas discricionárias e do princípio da eficiência”.

A transparência, portanto, é instrumentalizada na Constituição Federal de 1988 por meio do Princípio da Publicidade insculpido no artigo 37, caput, sendo dever do Administrador Público dar publicidade aos atos da Administração Pública. Tal dever compõe o arcabouço da boa governança pública.

O termo governança pública pode ser definido como um conjunto de princípios basilares e práticas que leva a administração ao alcance da eficiência, da efetividade em seus resultados, através de um gerenciamento apurado dos seus processos e atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações (BIZERRA, 2011, p. 44).

É direito cívico do administrado ter uma boa administração pública, pois não se trata de uma “finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público: é um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, os interesses públicos” (MOREIRA NETO, 2006, p. 119). Assim, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado implícito na cidadania.

Tamanha importância reveste o direito à boa administração que pode ser enquadrado como direito fundamental do cidadão, veja-se:

Trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. O tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. (FREITAS, 2009, p. 22).

Assim sendo, o direito à boa governança é também efetivador da democracia e cidadania, ambas garantias previstas no texto constitucional.

Consoante exposto acima, é notório que a boa administração deve ser praticada pelos representantes com vistas a efetivar a democracia e consequentemente o direito à essa mesma administração com qualidade, pautadas pelos princípios da transparência, imparcialidade, dentre outros informativos do direito em geral e, ainda, com vistas a proporcionar ao representado o controle social e, com isso, perquirir um Estado efetivamente democrático e republicano.

3.2.1 Portais da transparência

Ao falar em transparência, imprescindível mencionar sobre os portais da transparência, preciosa ferramenta a serviço da democracia e instrumentalizador da participação.

Com o surgimento da internet e principalmente sua propagação no seio social, também emerge uma cidadania digital. É certo que as tecnologias não se difundiram por todo o mundo de forma hegemônica, mas a partir da década de 60 do século passado, houve uma profunda modernização das relações sociais, com a instalação de novas dinâmicas de transmissão de informação, acarretando um profundo impacto na sociedade de um modo geral.

Fernando de Brito Alves pontua que estas novas tecnologias seriam condições necessárias para novas formas de organização social baseadas em redes de informação, de modo que uma nova denominação para as sociedades contemporâneas poderia ser adotada: sociedades informacionais.

Para ele:

As sociedades informacionais são aquelas nas quais a questão da informação (desde o domínio da informação adequada até as técnicas de difusão e controle da informação) permeia todas as dimensões da vida (2013, p. 181).

Este novo contexto social evidentemente aflorado, demanda dos Estados novas formas de tratar as questões coletivas utilizando-se dos recursos tecnológicos disponíveis. Pode-se dizer que, no Brasil, os entes públicos não têm um aparato

completo de ações e serviços digitais. No entanto, é possível encontrar boas práticas inaugurais neste sentido, especialmente no âmbito federal

Neste íterim inserem-se os portais da transparência com a finalidade de disponibilizar informações públicas, permitindo o acesso à informação de forma clara, objetiva, transparente e em linguagem factível de compreensão.

A criação inicial do Portal da Transparência se deu no âmbito federal, por iniciativa da Controladoria Geral da União no ano 2004 (Portal da Transparência do Poder Executivo Federal), com o objetivo de apoiar a correta aplicação dos recursos públicos ao possibilitar o acompanhamento e fiscalização pela sociedade dos gastos públicos. Por meio do portal, sem necessidade de senha ou cadastro específico, é possível consultar os gastos do Governo Federal lançados até o dia anterior.

No entanto, convém asseverar que não surte eficácia a existência de um instrumento sem um povo capacitado para operá-lo. Por isso, torna-se a dizer que é imprescindível a formação de uma cultura participativa, esta, por sua vez, a começar no âmbito local para só então tomar perspectivas macros.

Na esfera municipal, inúmeros municípios brasileiros possuem o portal da transparência, seguindo o modelo nacional, assim como outro número considerável não possui, bastando uma pesquisa simplificada no site dos municípios para constatar tal assertiva.

Cumpra observar que não basta a simples existência de um portal, é preciso alimentá-lo com dados inteligíveis e atualizados a fim de dar conhecimento e propiciar o controle pelos cidadãos. No entanto, as minúcias acerca dos portais da transparência serão reservadas para o capítulo posterior, momento no qual serão utilizados os dados obtidos a partir de pesquisa de coleta de dados realizada nos municípios paranaenses pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná³⁶.

3.2.2 Direito à informação: pressuposto do exercício da cidadania

Foram tecidas considerações sobre a transparência e o direito à boa administração enquanto dever do administrador público e direito do cidadão. A partir

³⁶ No capítulo 4 serão expostas mais considerações a respeito dos portais da transparência, especialmente aquelas analisadas no projeto *Auditoria Social* desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em parceria com as universidades estaduais do Estado.

de agora ingressar-se-á em outro direito revestido de importância singular para o exercício da democracia participativa e para o controle social, qual seja, o direito à informação.

Falar em informação pressupõe o oposto de censura, ou seja, é o antônimo daquilo que é obscuro, pois, como é sabido, os regimes repressivos se caracterizam pela administração escorada na supressão de direitos civis e políticos e a estruturação desse sistema envolve um verdadeiro trabalho de registros falsos e incompletos ou até mesmo não registro dos acontecimentos no interior daquilo que ocorre envolvendo o aparelho estatal.

Neste sentido pontua o Secretário Nacional da Justiça e Presidente da Comissão de Anistia no Brasil, Paulo Abraão Pires Júnior, referindo-se ao período repressivo no Brasil:

Os 21 anos de ausência de liberdade de expressão, de sigilo, de censura resultaram em um forte legado de cultura de esquecimento. Dessa maneira violam não apenas o direito de acesso à informação, censurando à população, mas também o próprio direito à verdade, falseando documentos ou estabelecendo versões diversionistas dos fatos (2014, Prefácio).

De fato, o acesso à informação proporciona conhecimento pela sociedade daquilo que ocorre no aparelho estatal, favorecendo o controle social ao mesmo tempo em que legitima o regime democrático, pois nos locais onde não há acesso à informação pelos cidadãos são propícios para o desenvolvimento de regimes antidemocrático ou uma democracia de papel³⁷.

Por isso a necessidade de trazer à tona a importância do acesso à informação pública visando manter acesa a participação como verdadeiro combustível para a democracia.

Em termos etimológicos, a palavra informação, tem origem no latim *informatione*, pode ser encontrada no dicionário da língua portuguesa em diferentes acepções: 1 Ato ou efeito de informar. 2 Transmissão de notícias. 3 Comunicação. 4 Ação de informar-se [...].

³⁷ Utilizou-se o termo “democracia de papel” de forma intencional para designar regimes que se intitulam democráticos, porém, com a mesma fragilidade do papel e que não podem ser reduzidos à democracia substantiva, não passando de mera escrita, pois no interior do aparelho o estatal os cidadãos não possuem direitos básicos que são alicerce de uma democracia substantiva, como o acesso à informação.

Para o trabalho apresentado, o conceito que melhor se amolda é o ato ou efeito de informar, ou seja, trazer ao conhecimento público as informações sobre a gestão e o funcionamento da administração pública, com vista a proporcionar o conhecimento e a participação do cidadão na gestão pública.

Não é por outra razão que o presente tópico foi denominado como “direito à informação: pressuposto do exercício da cidadania”. Mais que um pressuposto, a informação e o direito à informação são substancialmente necessários para uma participação cidadã efetiva.

A respeito, em dezembro de 2013, a Organização das Nações Unidas emitiu nota³⁸ através do site da Organização no Brasil (ONUBR) destacando que a informação é um direito fundamental. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em conjunto com a Controladoria Geral da União promoveram um evento para apresentar as ferramentas da ONU e do Brasil para o acesso a dados públicos.

Nesta oportunidade foi reafirmado que:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (ONUBR, 2013).

Prestes a completar 67 anos³⁹, a Declaração de Direitos Humanos se mostra extremamente atual, pois consagra em seu artigo 19 a informação como direito do ser humano, apresentando o acesso à informação como um “direito individual correlato ao direito de liberdade de expressão e autonomia, com livre intercâmbio de ideias, auxiliando a tomada de decisões”. No âmbito coletivo, a “informação é fundamental no desenvolvimento da cidadania, garantindo a participação política” (ONUBR, 2013).

Este enfoque dado à informação não só pela ONU quanto pelo Estado brasileiro⁴⁰ é resultado da fragmentação do conhecimento no mundo moderno e da

³⁸ Nota virtual disponível em <http://nacoesunidas.org/informacao-e-direito-fundamental-destaca-programa-da-onu-em-forum-de-direitos-humanos/>. Acesso em 26 de set. 2015, às 11:10.

³⁹ A Declaração de Direitos Humanos foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, completando 67 anos em 10 de dezembro de 2015.

⁴⁰ O Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União estão disponibilizando em seus sítios eletrônicos diversas cartilhas sobre a informação visando contribuir para a formação de uma cultura participativa.

“facilidade” na disseminação e acesso à informação, refletindo no processo de construção da política informacional neste processo de transformação do Estado.

Sobre a política de informação, Kerr Pinheiro a apresenta como:

Canal de produção e da difusão do conhecimento através do seu papel de mediação. Isso coloca o problema de uma construção interdisciplinar pela diversidade de problemas informacionais. Somos então obrigados a repensá-la a partir do social, do plano de uma cultura coletiva. (2014, p. 41).

Pensando na construção de uma cultura coletiva, a qual denomina-se de cultura participativa, é que o direito à informação é tão importante para a sociedade civil e de fato pode ser considerado como o oxigênio da democracia, pois como bem declarou a Suprema Corte da Índia “quando uma sociedade opta por aceitar a democracia como credo de sua fé, é elementar que o povo saiba o que seu governo está fazendo”⁴¹ (MENDEL, 2009, p. 23).

Este conhecimento pelo povo das ações de seu governo, além de conferir efetividade ao direito à informação do cidadão, proporciona um distanciamento de regimes ditatoriais, os quais, por essência, adotam a censura institucionalizada como um dos primeiros atos de “governo”.

O direito à informação compõe o Direito à Democracia, e este pressupõe aquele. Bonavides (2010, p.571) define o direito à informação, democracia e ao pluralismo político, como pertencentes à quarta dimensão de direitos fundamentais:

São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência (Bonavides, 2010, p. 571).

Ressalva referido autor que o termo geração deve ser substituído por dimensão, pois os direitos de primeira, segunda e terceira dimensão são infraestruturais, formando a pirâmide cujo ápice é a democracia.

Neste sentido:

Os direitos da quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem – sem, todavia,

⁴¹ Ao analisar o direito à informação como parte da garantia geral de liberdade de expressão, Mendel expressou que a informação é imprescindível para a existência e manutenção da democracia.

removê-la – a subjetividade dos direitos individuais, a saber, os direitos da primeira geração.

[...]

Enfim, os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política. (BONAVIDES, 2010, p. 572).

No Brasil, a evolução das dimensões dos direitos fundamentais inspirou o constituinte originário, pois na Constituição de 1988 o direito do acesso à informação, enquanto direito individual à disposição do cidadão, está disciplinado em diferentes dispositivos⁴², além da democracia e do pluralismo político que se encontram delineados já nas primeiras linhas constitucionais.

Não bastando, em 2011 foi editada a Lei nº 12.527/2011 que disciplinou o acesso à informação pública no Brasil, demonstrando a inclinação brasileira a este direito tão importante. Adiante, será adentrado nos aspectos deste mandamento legal, iniciando pelo retrato da informação pública no Brasil.

3.3 O ACESSO À INFORMAÇÃO A PARTIR DA LEI 12.527/2011

O acesso à informação, mais que um direito amplamente reconhecido por diferentes tratados de direitos humanos, é, sobretudo, um imperativo ético sobre o qual deve se assentar qualquer Estado que se intitule e pretenda ser Democrático de Direito.

Desta forma:

Não há que se reconhecer a democracia em ambiente onde o cidadão não é capaz de acessar a informação que se encontra sob a guarda do Estado, e, consequentemente, onde o agente público não presta conta do exercício de sua função. (PIRES JÚNIOR, 2014, Prefácio).

Muito embora a Constituição Federal dispusesse sobre o acesso à informação, prescrevendo, inclusive, formas judiciais de acesso, como o *habeas*

⁴² C.f art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 “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”; art. 37, § 3º; 216 §2º, ambos da CF/88.

*data*⁴³, carecia de regulamentação para o acesso à informação na esfera administrativa que vinculassem de fato os órgãos administrativos.

Para suprir este *déficit*, em 2011 foi sancionada a Lei 12.527 denominada “Lei de Acesso à Informação – LAI”. Com sua entrada em vigor, o acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) tornou-se acessível a qualquer pessoa.

Também sobreveio a obrigatoriedade do fornecimento, por todos os órgãos públicos, dos dados solicitados no prazo de até 20 dias, prorrogáveis por mais 10, sem que haja necessidade justificação do pedido pelo requerente. Ou seja, todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público e não classificadas como sigilosas são consideradas públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos.

Além disso, a LAI estabelece que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitação, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas resguardadas constitucionalmente pela confidencialidade⁴⁴.

A publicação da Lei 12.527/2011 coloca o Brasil em concordância com tratados internacionais⁴⁵ dos quais é signatário, como, por exemplo, a própria declaração de Direitos Humanos, em seu artigo 19, já citada anteriormente. Além disso, o Brasil assistiu à adoção de legislações que disciplinam o acesso à informação pública por diversos países, decorrente, em parte, pela adoção de regimes democráticos e também aos avanços tecnológicos que favorecem a propagação das informações.

Assim:

O direito de acesso à informação, no contexto atual, inscreve-se como direito humano fundamental e passa a exigir que os Estados informem aos cidadãos sobre seus atos como exigência do direito do direito de participação nos processos de tomada de decisão em sociedades democráticas. Além disso, o acesso à informação é importante mecanismo de controle social de atos ilícitos do Estado e do combate à corrupção. Nesse sentido, nas modernas Lei de Acesso à Informação, tal direito passa a ser compreendido como direito de acesso às informações em poder de órgãos públicos, que possui como

⁴³ Habeas data é ação judicial que propicia o acesso de qualquer cidadão a informações relativas a ele próprio, que constem em registros, bancos de entidades governamentais ou de caráter público e, também, para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo. C.f. art. 5º, LXXII, alíneas “a” e “b” da C.F/88.

⁴⁴ C.f parte final art. 5º, XXXIII CF/88.

⁴⁵ C.f por exemplo: Declaração Universal de Direitos Humanos (art. 19); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (art. 10 e 13); Pacto Internacional dos Direitos Políticos (art. 19).

contrapartida o dever estatal de prestar as informações, mantendo, inclusive, registros e cadastros acessíveis ao público, independente de requisição (ANDRADE; CARDOSO, 2014, p. 107).

Em vigor desde 16 de maio de 2012, a LAI veio com claro propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país, abordando conceitos e princípios norteadores do direito de acesso à informação, além de estabelecer orientações gerais quantos aos procedimentos de acesso.

Os conceitos e princípios embutidos na LAI devem ser compreendidos não só pelo cidadão, ao reivindicar o seu direito de acesso, como pelos ocupantes de cargos e funções públicas, de forma a garantir a qualquer interessado o pleno exercício do direito constitucional de acesso à informação de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral.

A LAI é uma legislação simplificada, acessível aos interessados e de cumprimento obrigatório por todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta em todas as esferas da federação (federal, estadual municipal).

A respeito das terminologias adotadas pela LAI, a controladoria Geral da União no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios⁴⁶ dispõe sobre conceitos específicos.

A informação é um conjunto de dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contínuos em qualquer meio, suporte ou formato. Documento é a unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato.

A informação pode ser pessoal ou sigilosa, a primeira relacionada à pessoa natural identificada ou identificável e a segunda aquela submetida temporariamente à restrição do acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado.

Quanto ao tratamento da informação, a CGU descreve como “conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução,

⁴⁶ Cartilha informativa disponível no site da CGU, por meio do qual é possível compreender não só os conceitos lineares como o procedimento adotada na LAI nas fases do acesso. Conferir em http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em 21 fev. 2016.

transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação”.

Em relação à disponibilidade, diz respeito à qualidade da informação que pode ser conhecida ou utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; enquanto a autenticidade e integridade se referem à qualidade, respectivamente, da informação que tenha sido produzida, expedida ou recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema e informação não modificada, inclusive quanto à sua origem, trânsito e destino.

Por fim, a terminologia “primariedade” é utilizada na LAI para designar a qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Quanto à obrigação de divulgar, a LAI dispõe de duas tipologias básicas, quais sejam, a transparência ativa e a transparência passiva. Quanto à primeira, a LAI contém comandos que fazem referência à obrigatoriedade dos órgãos e entidades públicas divulgarem, por iniciativa própria, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aqueles protegidos por algum grau de sigilo.

A transparência ativa designa a obrigação de divulgar do administrador público, independente de requerimento, informações que interessem à coletividade. Os dispositivos da LAI que fazem referência expressa à iniciativa de transparência são:

Art.3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: (...) II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (...).

Art.8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

O artigo 8º, § 1º da LAI delimita ainda um rol de informações mínimas que deverão ser objeto de iniciativas de transparência pública, quais sejam:

I – registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III – registros das despesas; IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V – dados gerais para o acompanhamento de

programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e; VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Para divulgação da transparência ativa, a LAI definiu o canal obrigatório, nos termos do artigo 2º, especificando que “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

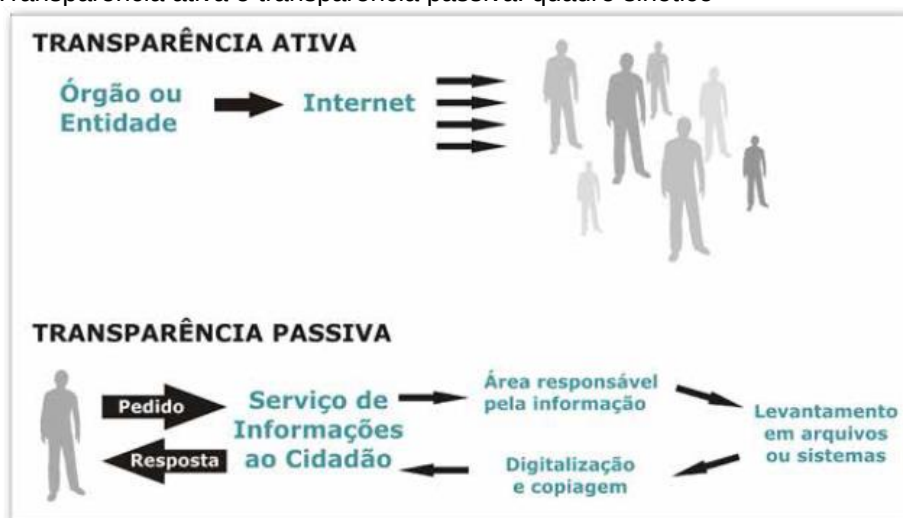
A transparência passiva, por outro lado, se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo. Neste caso, a iniciativa não é do poder público, mas do cidadão que solicita a informação e aos órgãos e entidades públicas demandadas incumbe o dever de prestar as informações solicitadas.

A obrigatoriedade de prestar as informações solicitadas pelos cidadãos está prevista especificamente no artigo 10 da LAI:

Art. 10. “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”

Para fins elucidativos o próprio TCU disponibiliza quadro sinótico que resume transparência ativa e passiva:

Figura 2 – Transparência ativa e transparência passiva: quadro sinótico



Fonte: Escola virtual da CGU⁴⁷

⁴⁷ C.f Escola virtual da CGU que disponibiliza cursos e informativos visando contribuir na promoção da integridade pública e para a prevenção da corrupção, por meio de ações educativas. Os cursos

Conforme quadro acima, a diferença entre a transparência ativa e passiva reside basicamente na iniciativa, enquanto na primeira o órgão ou entidade divulga os dados e informações públicas que possam interessar à coletividade nos termos disciplinados pela LAI (vide art. 3º e 8º) independente de requerimento, na segunda há um pedido do cidadão e o órgão ou entidade demandada possui o dever de prestar a informação (vide art. 10º LAI).)

A LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos

Para que o controle social possa ser efetivado é imprescindível que o cidadão tenha o acesso à informação, sendo dever do Estado prestar as informações de forma inteligível ao destinatário. Não obstante este direito de acesso à informação estivesse presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Promulgação da Constituição de 1988, a LAI trouxe a regulamentação da concessão de informação pública ao cidadão, estabelecendo diretrizes aos órgãos públicos com relação às informações prestadas.

3.3.1 Informação pública no Brasil

Vale reforçar que a informação tutelada pelo Estado é sempre pública, devendo o acesso ser restringido apenas em casos específicos. Isto implica dizer que as informações produzidas, guardadas, organizadas e gerenciadas pelo Estado em alguma medida são um bem público e o acesso a tais documentos constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia.

O acesso à informação proporciona a participação efetiva dos indivíduos na tomada de decisões que os afeta, favorecendo a interlocução entre os atores sociais. O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como a saúde, educação, dentre outros.

No entanto, a cultura de acesso⁴⁸ nem sempre existiu no mundo, que dirá no Brasil. Isto porque o direito à informação e o acesso às informações públicas são temas relativamente recentes, tendo como marco inicial o Segundo Pós-Guerra, concepção fruto dos regimes antidemocráticos que assombraram a humanidade.

Os direitos da condição de cidadão, na verdade, são um discurso do século XX como resposta indignada à quebra do contrato jurídico rousseauiano dos pressupostos da democracia. Neste sentido, Hannah Arendt tinha uma percepção muito clara da importância do direito à informação como meio para se evitar à ruptura totalitária:

Com efeito, umas das notas características do totalitarismo é a negação, *ex parte principis*, da transparência na esfera pública e do princípio da publicidade, seja através de estrutura burocrática na forma de cebola, seja através do emprego da mentira e manipulação ideológica, que impedem a circulação de informações exatas e honestas [...] (LAFER, 2006, p. 242).

No Brasil, estes ventos antidemocráticos também assombraram a nação, não como no restante do mundo, mas igualmente envolto na cultura do segredo⁴⁹.

A instauração da ditadura⁵⁰ em 1964 por meio de um golpe de Estado, depôs o então Presidente João Goulart sob a justificativa de proteção do país, por meio de uma “Revolução Democrática”. A partir de então, ocorreu uma sucessão de militares no governo. No entanto, a história brasileira aponta que formas paralelas de controle e coerção foram adotadas, como, por exemplo, eleições indiretas para parte do Senado e o uso de cassações como um meio de extirpar da vida política atores indesejáveis (DA SILVA, 2014, p. 86).

Finda a ditadura, o primeiro movimento em torno da criação do direito de acesso à informação foi a inclusão de dispositivos que corroborem este direito na

⁴⁸ A Controladoria Geral de União (BRASIL, 2011) publicou uma cartilha sobre o acesso à informação, abordando, dentre outros temas, a cultura do acesso segundo a qual “os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade”.

⁴⁹ O termo “cultura do segredo” foi denominado em negação à cultura do acesso.

⁵⁰ Em razão da delimitação proposta, não será esmiuçada a história brasileira no tocante a era ditatorial. No entanto, em recente monografia produzida, Larissa Vizzoto, detalha a transição da ditadura no Brasil para a democracia, especialmente da página 66 e seguintes. C.f DO CANTO, Larissa Vizzoto. Em busca da justiça perdida: Memória e Verdade na transição da ditadura civil-militar para a democracia (1979-1985). Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Florianópolis, 2014. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/133210/333804.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 27 de set. 2014, às 12:19.

Constituição de 1988, seguido de outros dispositivos, como a Lei 8.159/1991 que disciplinou a política nacional de arquivos e estipulou os graus de sigilo, bem como, os prazos máximos relacionados a cada um dos graus.

Em 1997 foi editado o decreto 2.134, regulamentando a Lei nº 8.159/1991 acerca das informações sigilosas, o qual foi revogado posteriormente pelo decreto 4.553/2002. Este, por sua vez, teve como ponto mais polêmico a ampliação do prazo de documentos ultrassecretos por 50 (cinquenta) anos, possibilitando a prorrogação por tempo indeterminado, gerando considerável repercussão social refletida no Governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, o que acarretou a edição da Medida Provisória 228/2004 e no ano de 2005 a Lei 11.111, retomando os prazos vigentes na Lei anterior (Lei 8.159/1991).

Tais medidas remediadoras foram tentativas de apaziguar as contestações sociais. Neste sentido:

A publicação do Decreto 4.533/2002 gerou forte comoção da sociedade civil, especialmente das entidades ligadas à defesa dos direitos de cidadãos perseguidos ou mortos durante a ditadura. Sob pressão, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva editou a Medida Provisória 228/2004 e, no ano seguinte, promulgou a Lei 11.111/2005, na qual são retomados os prazos estipulados pela Lei 8.159/1991. Não obstante, tanto a Medida Provisória 228/2004 quanto a Lei 11.111/2005 foram uma tentativa de amenizar as contestações da sociedade civil com relação aos prazos e, ao mesmo tempo, atender os anseios das classes militares e demais interessados na preservação do sigilo. O governo, na verdade, adotou uma solução remediadora criando uma Comissão de Averiguação de Análise de Informações Sigilosas, com poderes para prorrogar prazos de sigilo ou desclassificar informações sigilosas mediante requisição. (DA SILVA, 2014, p. 88).

A questão, contudo, não foi encerrada. Em 2003, foi apresentado o Projeto de Lei nº 219 pelo Deputado Reginaldo Lopes (PT), o qual foi encaminhado para o Senado somente no ano de 2010, sendo aprovado e promulgado por meio da Lei 12.527/2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação - LAI. Mas afinal, o que é informação e como ela pode ser considerada pública?

A informação possui diferentes significados, ou seja, não existe um consenso acerca do seu conceito, mas uma variação de concepções em função de cada área do conhecimento.

Ana Cristina Azevedo P. Carvalho pondera que “algumas áreas do conhecimento podem trazer pistas de reflexões sobre esse conceito e sua relação

com o Direito, ou seja, como o Direito engloba ou descarta elementos definidores do termo informação” (CARVALHO, 2014, p. 12).

Por exemplo, nas ciências exatas, a informação visa atingir um conhecimento exato de inspiração matemática e quantitativa. Já nas ciências naturais, relaciona-se com sinais ou mensagens, no sentido de algo físico que um emissor transmite a um receptor. No campo das ciências sociais, pode ser compreendida como “algo que o indivíduo gera ativamente e que outro indivíduo pode decidir internalizar” (CARVALHO, 2014, p. 13).

Portanto, é possível conceber a informação em várias acepções, sendo certo que para o Direito é um processo de concatenação de fatos, eventos e documentos que possibilitam o conhecimento e a capacidade de ação pelo cidadão, pois a inserção efetiva do cidadão neste processo possibilita torná-lo mais consciente da possibilidade de conhecer e, com isso, agir pelas mudanças que entender como necessárias.

Definidos os contornos gerais de informação, importante mencionar o que é informação pública. Nos apropriando da definição tecida por BATISTA:

informação pública é um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum da sociedade e de propriedade das entidades/instituições públicas da administração centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social. (2010, p. 40).

Com muita precisão, referida autora conceitua informação pública, pontuando ainda que a informação do Estado pode ser pública quando armazenada em alguma unidade dos órgãos públicos, mencionando, por exemplo, os materiais informacionais adquiridos com dinheiro público (livros, revistas, fotografias, etc.), sendo que, neste caso, a informação pública significa o oposto ao privado. Por outro lado, a informação também pode ser pública quando produzida pelo Estado e armazenada e suas dependências, neste caso, adquirindo caráter oposto ao secreto (BATISTA, 2010, p. 40).

Assim, a informação é pública quando tutelada pelo Estado (por meio do armazenamento em suas dependências) ou mesmo quando produzida pelo Estado, sendo elemento imprescindível na relação entre os atores sociais.

Neste sentido, a LAI concebeu não só um marco jurídico, mas especialmente uma conquista preciosa dos cidadãos brasileiros na afirmação da cidadania, representando uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, e, a partir de então, qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento

A própria LAI prevê exceções à regra de acesso, dispondo em seu artigo 24 sobre três classificações de informações cujo acesso é restrito:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos (as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição. (BRASIL, 2011)

As classificações de sigilo, no âmbito federal, são de competência:

1) GRAU ULTRASSECRETO: Do Presidente da República, Vice Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.

2) GRAU SECRETO Das autoridades mencionadas acima, mais: titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.

3) GRAU RESERVADO Das autoridades supracitadas, mais: as que exercem funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5; as que compõe o grupo - Direção e Assessoramento Superiores, conforme regulamentação específica de cada órgão ou entidade. (CGU, Brasil).

No entanto, compete frisar que a própria LAI também estabelece como diretriz a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção, sendo que o acesso, portanto, deve ser restrito aos assuntos comprovadamente revestidos de grau de sigilo.

Assim, conclui-se, por ora, que o direito à informação deve permear a esfera estatal e ser o grande liame do diálogo entre Estado e sociedade, sendo o sigilo da informação via de exceção e a disponibilização a regra, visando consolidar a cultura do acesso como verdadeiro meio de fomento à participação e controle social. Neste sentido, a LAI veio consolidar o acesso à informação como direito do cidadão ao mesmo tempo que vincula os entes e órgãos públicos ao seu cumprimento.

A observância da LAI assegura o acesso à informação do cidadão e com isso torna propício o cenário da participação e a interação entre os atores sociais, na mesma medida em que viabiliza o diálogo da sociedade com o governo.

Ao longo da pesquisa restou claro que a informação é elementar para o controle social. Com a intenção de aferir a qualidade e o modo como as informações estavam sendo prestadas no âmbito municipal, foi fundamental o acompanhamento do Projeto Auditoria Social, de iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de modo a proporcionar mais completude prática à teoria disposta na LAI por meio desta pesquisa, tópico tratado a partir de agora no capítulo 4.

4 CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO MUNICIPAL À PARTIR DO ACESSO À INFORMAÇÃO: PROJETO AUDITORIA SOCIAL E A LEI 12.527/2011

Neste quarto e último capítulo a atenção será voltada para o Projeto Auditoria Social realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR a fim de analisar o acesso à informação nos municípios do estado. Para tanto, o projeto contou com a participação de algumas universidades paranaenses.

O próprio TCE/PR fez a divisão das microrregiões conforme a abrangência dos *campi* das universidades, bem como, promoveu a divisão de trabalhos em etapas. Desta forma, este capítulo além de trazer as linhas gerais do projeto LAI Social a partir da participação discente, também sistematiza os dados obtidos a partir da participação, especialmente em relação à microrregião de Jacarezinho-PR, área de abrangência de competência da Universidade Estadual do Norte do Paraná.

4.1 AUDITORIA SOCIAL: O PROJETO

O projeto Auditoria Social visava especificamente avaliar e monitorar as ações vinculadas ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação no âmbito municipal – exercícios de 2013-2014.

Muito embora realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em conjunto com algumas universidades do Estado, não objetivava a aplicação de penalidades, pois teve evidente caráter investigativo-contributivo. Investigativo porque a intenção era averiguar como se dava e quais as mazelas existentes em torno do acesso à informação nos municípios auditados. Contributivo porque ao final foi emitido relatório e recomendado aos Municípios participantes que sanassem as irregularidades apontadas na matriz de achados.

Antes de iniciar as considerações acerca do projeto, sobreleva em importância delimitar o método de pesquisa escolhida nesta parte do trabalho, qual seja: pesquisa de estudo de caso.

A respeito, K. YIN (2015, prefácio) pontua que a pesquisa de estudo de caso pode estar ocupando um lugar cada vez mais proeminente no portfólio de todos, descrevendo tal método como “um processo linear, mas interativo”, interação esta buscada por meio da participação voluntária desta discente junto ao Projeto.

A pesquisa de estudo de caso é uma dentre as várias maneiras de realizar uma pesquisa nas ciências sociais divididas em etapas: plano, design, preparação, coleta, análise e o compartilhamento.

Importante observar que, por ter atuado como participante nas etapas, optou-se por utilizar as fases do próprio projeto para a pesquisa de estudo de caso com relação às primeiras etapas, sendo que, na fase de análise e compartilhamento, adotou-se caminho apartado, analisando aspectos pontuais expressados no decorrer deste capítulo.

Acrescenta K. YIN (2015, p. 2) que a pesquisa de estudo de caso seria o método preferencial em comparação aos outros, pois, numa primeira parte, investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em seu contexto no mundo real, especialmente quando as fronteiras e os fenômenos não puderem estar tão evidentes. Já a segunda parte aponta para o projeto e a coleta de dados

Desta forma, o fenômeno contemporâneo investigado foi o cumprimento do acesso à informação no âmbito municipal paranaense. E a segunda parte compreendia o projeto em si e a coleta de dados, contendo achados, recomendações, boas práticas e *ranking* da amostra dos municípios estudados.

Para o desenvolvimento do projeto, foram aplicados critérios de transparência ativa, passiva e requisitos dos sites, visando à análise dos portais de transparência municipais. Em termos de abrangência espacial, contemplou amostra de 69 municípios paranaenses, situados nas imediações dos *campi* envolvidos.

A este respeito, importa observar que a participação desta discente se resumiu aos municípios situados nas proximidades da Universidade Estadual do Norte do Paraná, cujos relatos, portanto, estarão concentrados nos entes municipais do norte pioneiro⁵¹.

Em termos de justificativa, a participação no projeto surgiu da necessidade de completude demandada pelo objeto da pesquisa no sentido de avaliar como se dá o acesso à informação no âmbito municipal. A partir de então, alguns questionamentos foram sendo aflorados, como, por exemplo “por que o acesso à informação nos municípios é importante (se for)?” “qual a qualidade da informação prestada?”. Ao final

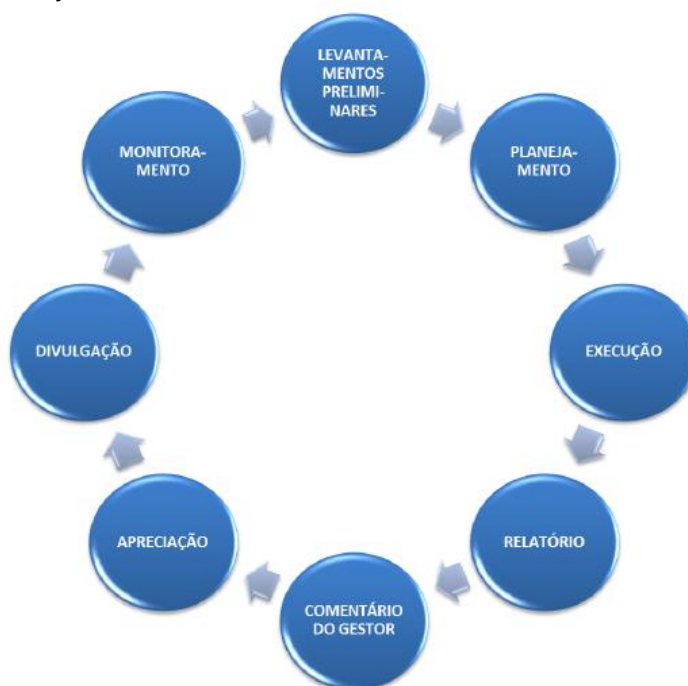
⁵¹Microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procópio (norte pioneiro) contemplou 09 municípios, são eles: Andirá, Bandeirantes, Cambará, Cornélio Procópio, Jacarezinho, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Santa Mariana e Santo Antônio da Platina.

deste capítulo pretende-se responder satisfatoriamente tais indagações, seja para refutar ou confirmar a hipótese central da pesquisa.

4.1.1 Metodologia adotada pelo TCE/PR

Tendo em vista a especificidade do objeto estudado, qual seja, avaliação e monitoramento do cumprimento da LAI nos Municípios auditados, avaliando aspectos quantitativos (conteúdo mínimo obrigatório) e, principalmente, qualitativo (atualização, autenticidade, integridade, navegabilidade, usabilidade, etc.), foram utilizadas como base metodológica inicial as técnicas e etapas da Auditoria Operacional, também conhecida como Auditoria de Gestão ou de Resultados, compreendendo as fases de levantamentos preliminares, planejamento, execução propriamente dita e elaboração de relatório. Na sequência, houve apreciação pelo TCE/PR e anotação de apontamentos para a respectiva divulgação.

Figura 3 – Etapas do Projeto Auditoria Social



Fonte: TCE/PR.⁵²

⁵² Disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2013/11/pdf/00252695.pdf>. Acesso em 17 jul. 2015.

Após a aplicação das técnicas da Auditoria Operacional, passou-se a investigar o conteúdo dos sites ou portais municipais utilizando a pesquisa descritiva⁵³, tendo como apoio à coleta e análise dos dados em formulários estruturados, caracterizando o método da documentação direta⁵⁴.

Ao final, foi emitido relatório diverso de um relatório de Auditoria convencional, uma vez que o objetivo da Auditoria Social foi demonstrar, de forma consolidada, um panorama acerca do cumprimento da LAI nos municípios paranaenses, emitindo recomendações de melhorias e boas práticas possíveis de implementação por outros entes municipais.

Os critérios gerais utilizados partiram da Lei Federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação – LAI, a qual dispõe sobre procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II, § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

Quanto ao aspecto da transparência, o trabalho foi dividido em duas etapas: avaliação da transparência ativa e da passiva⁵⁵. A primeira foi desenvolvida sob o prisma de duas perspectivas básicas: a qualitativa, tendo por base os requisitos técnicos legais e a qualitativa, pautada em técnicas de checagem e apreciação das informações disponibilizadas.

A avaliação da transparência ativa consistiu em observar se os municípios auditados estavam divulgando as informações nos portais de informação conforme os parâmetros definidos na LAI e transparência passiva foi realizada por um período de 30 (trinta) dias buscando alguns aspectos pontualmente relevantes, tais como: cumprimento dos prazos nas solicitações formuladas (prazos de *feedback*); funcionamento e estrutura interna para atendimento ao cidadão (e-SIC); atualização das informações nos sites, dentre outros relatados ao longo deste capítulo.

Com relação à abrangência temporal e espacial, a análise se concentrou nas ações municipais desenvolvidas nos exercícios financeiros de 2013 e 2014 e condicionou a abrangência espacial às microrregiões do Estado onde estão

⁵³ A pesquisa descritiva busca observar, analisar, registrar, classificar e interpretar os dados (variáveis), sem manipulação ou interferência do pesquisador.

⁵⁴ Dados coletados pelos pesquisadores.

⁵⁵ O conceito de transparência ativa e passiva foram abordados em momento anterior, vide item 3.3, p. 102.

concentradas as ações das Universidades Públicas Estaduais participantes⁵⁶, de modo que foram considerados os municípios com mais de 10 (dez) mil habitantes⁵⁷, totalizando 69 municípios situados nas imediações dos *campi* envolvidos.

4.1.2 Fases

Para consecução do projeto foram necessárias várias etapas. A primeira consistiu nos levantamentos preliminares e planejamento, iniciando-se com a concepção, planejamento e desenvolvimento do plano de gerenciamento e comunicação, até porque seriam envolvidas diversas universidades e pessoas, demandando uma série ordenada de atos para o bom andamento da pesquisa.

Nesta etapa as equipes puderam conhecer um pouco mais sobre o acesso à informação e a respectiva Lei que o regulamenta, bem como, entender o espírito da proposta.

Na sequência, passou-se à execução da pesquisa propriamente dita, coletando dados e informações para ao final emitir o relatório e divulgá-lo à comunidade.

Não obstante o projeto tenha abrangido 69 municípios, a Universidade Estadual do Norte do Paraná-UENP contemplou 9 municípios, da microrregião de Jacarezinho⁵⁸. Dentre estes municípios esta discente ficou incumbida de analisar o Município de Ribeirão Claro - PR. As impressões serão tecidas, portanto, a partir dos municípios pertencentes à microrregião supracitada.

Por fim, importa mencionar que as rotinas foram organizadas mediante reuniões semanais entre os participantes no âmbito de cada universidade envolvida, as quais realizavam tarefas independentes por meio de fichas de atividades designadas aos alunos participantes e professores coordenadores.

⁵⁶ Participaram do Projeto a Universidade Estadual de Londrina – UEL, Universidade Estadual de Maringá- UEM, Universidade Estadual do Oeste do Paraná- UNIOESTE, Universidade Estadual do Centro Oeste- UNICENTRO, Universidade Estadual de Ponta Grossa e a Universidade Estadual do Norte do Paraná- UENP.

⁵⁷ A Relação de Municípios participantes está disponível no site do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, vide termo de referência Auditoria Social, p. 27.

⁵⁸ Microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procópio contemplou 09 municípios, são eles: Andirá, Bandeirantes, Cambará, Cornélio Procópio, Jacarezinho, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal, Santa Mariana e Santo Antônio da Platina.

4.1.3 Coleta de dados

O projeto teve como marco inicial o dia 17 de fevereiro de 2014, iniciando com treinamentos realizados na modalidade EAD (ensino à distância). Após a etapa do treinamento as equipes começaram os levantamentos preliminares.

Nesta fase inaugural, foram promovidas discussões entre a equipe de trabalho, debatendo aspectos relevantes acerca da transparência e do acesso à informação na gestão pública brasileira, bem como, quanto à existência e o estágio dos portais de informações dos municípios. Além disso, fomentou-se o conhecimento sobre a base legal que disciplina o acesso à informação, no caso, a Lei 12.527/2011.

Foi possível perceber nesta fase que, por envolver participantes de diferentes áreas, traçar um panorama inicial do acesso à informação foi necessário com vista a inteirar os participantes sobre o objeto do estudo proposto.

Na sequência, a equipe passou para a etapa do planejamento, fase na qual foram definidas a amostra de municípios que seriam auditados, promovendo também as questões de auditorias baseadas na deliberação e levantamentos fruto da fase inaugural.

No *campus* na Universidade Estadual do Norte do Paraná, já definidos os municípios compreendidos pela amostra, a equipe deveria elaborar a matriz de planejamento, ou seja, um quadro resumo das informações relevantes do planejamento de uma auditoria cuja intenção foi auxiliar a elaboração do trabalho e a orientação da equipe na fase da execução. Ainda, foram analisados os sites destes municípios visando identificar se possuíam o mínimo de informações para serem auditados.

A matriz de planejamento, ao final, ficou dividida da seguinte forma: transparência ativa (1); transparência passiva (2) e requisitos do site (3). Ao delimitar estas três perguntas macros foram inseridas subquestões contempladas dentro de cada tópico.

No tocante à transparência ativa, foi observado se as informações disponíveis nos sites atendem a Lei de Acesso à Informação, quanto a sua implementação, divulgação das informações mínimas obrigatórias e os meios e instrumentos utilizados pelas Prefeituras com base nos artigos 8º e 45º da LAI.

De forma objetiva, contemplou-se três subquestões: (I) A regulamentação municipal que disciplina o Acesso à Informação está de acordo com a Lei Federal nº

12.527/2011; (II) As informações mínimas obrigatórias estão sendo disponibilizadas no site de acordo com a Lei de Acesso à Informação?; (III) Como os meios e instrumentos legítimos de divulgação, das informações produzidas ou custodiadas pelas Prefeituras, atendem aos requisitos tecnológicos da Lei de Acesso à Informação?

No tocante à transparência passiva, a questão básica era investigar se a estrutura organizacional e procedimentos internos das Prefeituras estavam aderentes à legislação e ao atendimento das solicitações de acesso à informação feitas pelos cidadãos, nos termos dos artigos art. 7º, 9º, 10º, 11º e 23º) da LAI.

Neste particular, três subquestões foram elaboradas: (I) O Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) ou, na falta deste, o representante legal da Prefeitura, atendem às normas relativas ao acesso à informação?; (II) Qual o tratamento dado aos requerimentos acesso à informação, encaminhados ao e-SIC virtual e físico e/ou representante da Prefeitura?; (III) Os procedimentos adotados pelas Prefeituras, ao atendimento das solicitações das informações, atendem às necessidades dos interessados e à Lei de Acesso à Informação?

Na sequência, a terceira questão proposta foi observar se os sites das Prefeituras seriam capazes de oferecer o acesso à informação de forma eficaz, eficiente e transparente, respeitando as particularidades da população atendida em conformidade com o disposto no artigo 8 § 3º da LAI.

Tal indagação contemplaria três subquestões: (I) De que forma os sites das Prefeituras oferecem uma interface amigável e objetiva, do ponto de vista da acessibilidade, usabilidade, navegabilidade e padrões W3C, no que se refere à disponibilização das informações consultadas e/ou requeridas pelo interessado? (II) Os recursos tecnológicos disponibilizados pelos sites das Prefeituras possibilitam a gravação das informações consultadas e/ou requeridas pelo interessado em diversos formatos eletrônicos? (III) Existe equipe responsável pelos sites das Prefeituras e qual a periodicidade de manutenção e atualização das informações disponibilizadas?

Cada questão e subquestão foram guiadas pelos critérios contidos na matriz de planejamento e, ao final, as conclusões foram inseridas na matriz de achados a partir de observância do cumprimento de disposições específicas da LAI, as quais serviriam de base para o relatório final.

4.1.4 Microrregião de Jacarezinho

Antes de adentrar aos dados gerais contidos no relatório, relevante descrever os aspectos observados como participante no Projeto na Microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procópio. Após a divisão da equipe de trabalho, passou-se a analisar os Municípios que compõem a amostra da Microrregião.

Inicialmente, procedeu-se a verificação dos sites dos entes públicos em questão a fim de constatar a existência ou não de um portal de acesso à informação. Logo, verificamos a existência em todos os 09 (nove) municípios⁵⁹.

Na sequência, passou-se à matriz de planejamento propriamente dita, seguindo as orientações que iam sendo transmitidas pelo TCE/PR.

Ao final, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná divulgou *ranking* de pontuação dos municípios, levando em conta dois objetivos básicos: um geral, visando analisar os três itens já citados (transparência ativa, passiva e requisitos do site) e um específico que considera os aspectos qualitativos e quantitativo das informações prestadas e consistência dos dados dos municípios selecionados na amostragem. Nesta etapa de análise e compartilhamento de dados serão expostos a partir dos resultados obtidos com a participação⁶⁰.

Como dito, três foram os requisitos macro analisados: a transparência ativa, passiva e requisitos do site. Cada um deles contou com alguns subitens, dentre os quais, optou-se por trabalhar, nesta pesquisa, aqueles de maior incidência na região estudada.

Assim, no aspecto da transparência ativa foram elencadas três subquestões que deveriam ser analisadas à luz da prescrição contida em três dispositivos da LAI: ausência de regulamentação da LAI no âmbito municipal (artigo 42 da Lei 12.527/2011); ausência de link perguntas e resposta mais frequentes da sociedade (artigo 8, §1º, VI); ausência de atualização de conteúdos financeiros (artigo 8º, § 3).

⁵⁹ Municípios que compõe a microrregião de Jacarezinho totalizaram 09 (nove), vide nota 58.

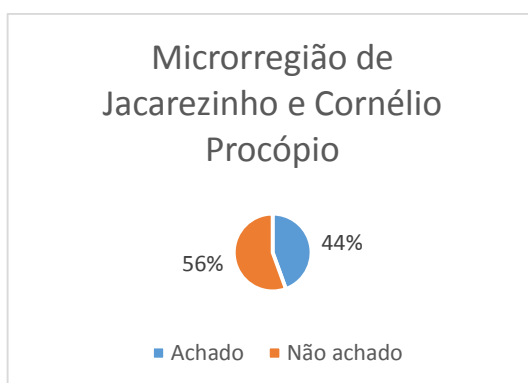
⁶⁰ A proposta deste capítulo é compartilhar os dados obtidos a partir dos resultados da auditoria social nos Municípios que compõe a microrregião de Jacarezinho, justificável pela delimitação territorial junto à Universidade em que esta discente desenvolve sua pesquisa. Uma preocupação comum na pesquisa de estudo de caso é a aparente incapacidade para a generalização, ou seja, se é possível generalizar uma conclusão a partir do estudo de um único caso. K. Yin responde acertadamente esta questão no sentido de que no estudo de caso “são generalizáveis as proposições teóricas e não às populações ou aos universos” (2015, p. 22). Desta forma, não obstante a amostra da microrregião em tela compreenda apenas 09 (nove) municípios paranaenses, foi possível extrair proposições teóricas aplicáveis as demais regiões, as quais, serão demonstradas no decorrer da explanação.

A título explicativo, como trabalhamos com uma matriz de achados somando ao final o resultado, optou-se, para fins de atender a proposta deste trabalho, por inserir os municípios em planilha visando verificar se foi possível (ou não) encontrar o achado analisado, por exemplo, se de fato não possuir uma lei municipal que regulamente o acesso à informação, então o achado foi encontrado e inserido na matriz de achados. Portanto, será denominado de achado encontrado aqueles que se enquadraram no critério negativo⁶¹ proposto.

De uma forma geral, foi possível perceber que dos nove municípios auditados, em 4 foi encontrado o achado 1 do item transparência ativa (ausência de regulamentação da LAI no âmbito municipal), quais sejam: Cambará, Ribeirão Claro, Ribeirão do Pinhal e Santo Antônio da Platina.

Abaixo, o gráfico demonstra o *percentil* de achado e não achado neste critério:

Gráfico 1 - Percentis de achado e não achado no critério ausência de regulamentação municipal da LAI Microrregião de Jacarezinho - PR e Cornélio Procópio – PR



Fonte: a própria autora

A parte em azul corresponde aos municípios já citados nos quais não se constatou a existência de regulamentação própria da LAI, conforme disposto no artigo 42 da Lei 12.527/2011.

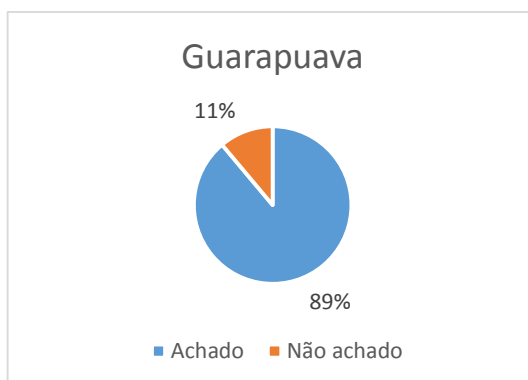
A título comparativo, estes dados foram cotejados com os dados das demais regiões auditadas a partir do relatório final divulgado pelo TCU, sendo possível extrair que a Microrregião de Guarapuava⁶² foi a que apresentou maior percentual de

⁶¹ Foi chamado de critério negativo porque a LAI determina o critério positivo, ou seja, dispõe sobre a obrigação de cumprimento dos itens analisados, enquanto na pesquisa o objetivo era preencher a matriz de achados a partir do critério negativo caracterizado pela palavra ausência ou impossibilidade.

⁶² A microrregião de Guarapuava foi composta por 09 (nove) municípios, são eles: Guarapuava, Candi, Cantagalo, Inácio Martins, Laranjeiras do Sul, Nova Laranjeiras, Pinhão e Quedas do Iguaçu.

achados quando à ausência de regulamentação da LAI nos municípios auditados, sendo que apenas no município de Guarapuava o achado não foi encontrado.

Gráfico 2 – Ausência de regulamentação da LAI Microrregião de Guarapuava – PR



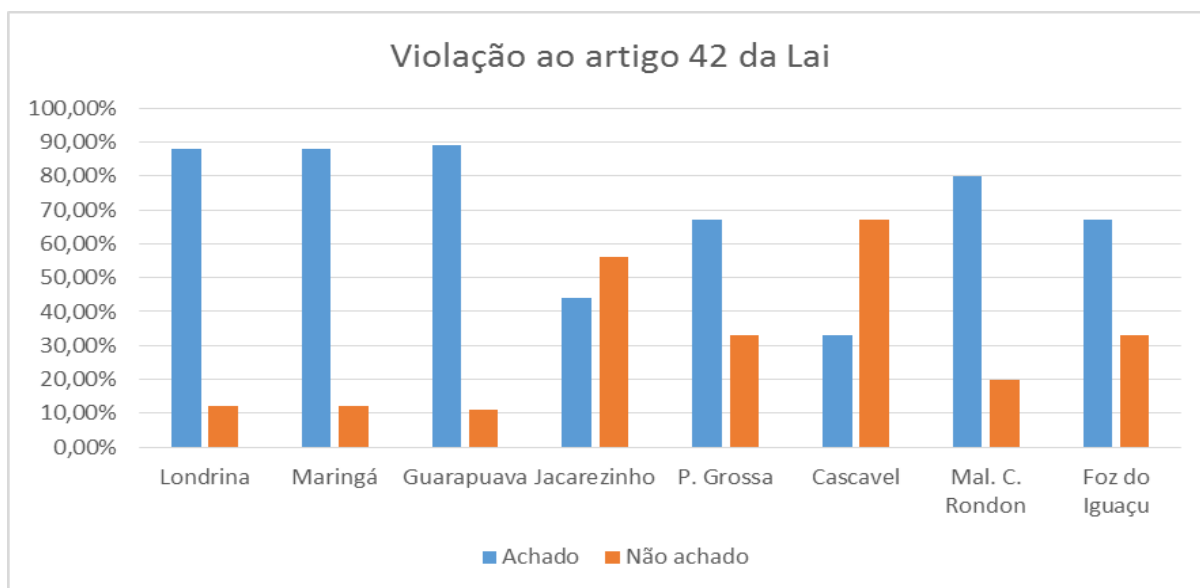
Fonte: a própria autora

Para se ter um panorama geral acerca do descumprimento do artigo 42 da LAI, optou-se por elaborar um ranking por microrregião, no qual é possível verificar, por gráficos comparativos, os municípios em que o achado (não cumprimento do artigo 42) é mais incidente representando na cor azul, veja-se:

Quadro 2 - Violação ao artigo 42 da LAI em todas as regiões auditadas

Microrregião	Violação ao Art. 42 LAI	
	Achado	Não achado
Londrina	88,00%	12,00%
Maringá	88,00%	12,00%
Guarapuava	89,00%	11,00%
Jacarezinho	44,00%	56,00%
P. Grossa	67,00%	33,00%
Cascavel	33,00%	67,00%
Mal. C. Rondon	80,00%	20,00%
Foz do Iguaçu	67,00%	33,00%

Fonte: a própria autora

Gráfico 3 – Violação ao artigo 42 da LAI em todas as regiões auditadas

Fonte: a próprio autora

Outro quesito analisado no tocante à transparência ativa foi o cumprimento do artigo 8º, §1, inciso VI da LAI, o qual dispõe que

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

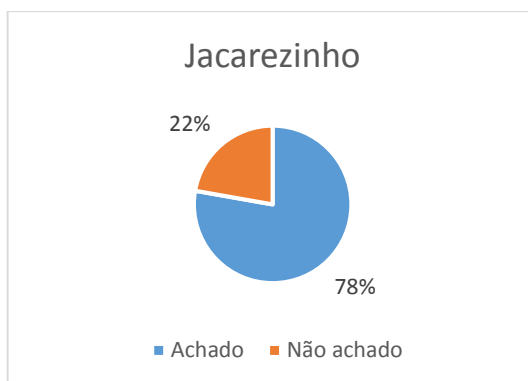
[...]

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Neste item, o critério adotado foi averiguar a ausência de link de perguntas e resposta mais frequentes da sociedade. Dos nove municípios na microrregião de Jacarezinho analisados, apenas em 2 (dois)⁶³ não foi encontrado este achado, sendo que nos outros 7 (sete) foi localizado o achado “ausência de link perguntas e resposta mais frequentes”, representando 78% de descumprimento dentre os municípios da amostra, veja:

⁶³ Na Microrregião de Jacarezinho-PR, apenas nos municípios de Jacarezinho-PR e Santa Mariana-PR foi localizado item perguntas e respostas mais frequentes da sociedade.

Gráfico 4 – Ausência de link de perguntas e resposta mais frequentes da sociedade na Microrregião de Jacarezinho - PR

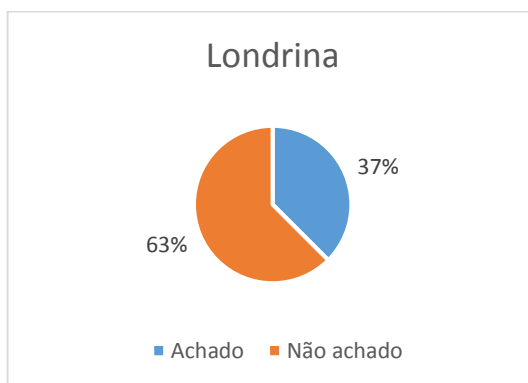


Fonte: a própria autora

Outro comparativo que causou espanto neste quesito foi a microrregião de região de Marechal Cândido Rondon⁶⁴, na qual o achado foi encontrado em 100% dos municípios da amostra, ou seja, não se encontrou link perguntas e respostas mais frequentes nos municípios abrangidos por esta microrregião.

Por outro lado, o melhor desempenho neste item ficou com a microrregião de Londrina, pois não foi localizado o achado em 63% dos municípios auditados, ou seja, neste *percentil* verificou-se o cumprimento o artigo 8º, § 1º, VI da LAI, veja-se:

Gráfico 5 - Presença do link perguntas e resposta na microrregião de Londrina – PR



Fonte: a própria autora

Como panorama geral, extraiu-se que a microrregião de melhor desempenho neste quesito foi a de Londrina⁶⁵, seguida da microrregião de Guarapuava:

⁶⁴ Microrregião de Marechal Cândido Rondon – PR é composta pelos seguintes municípios: Marechal Cândido Rondon, Assis Chateaubriand, Cafelândia, Guaíra, Missal, Nova Aurora, Palotina, Santa Helena, Terra Roxa e Toledo.

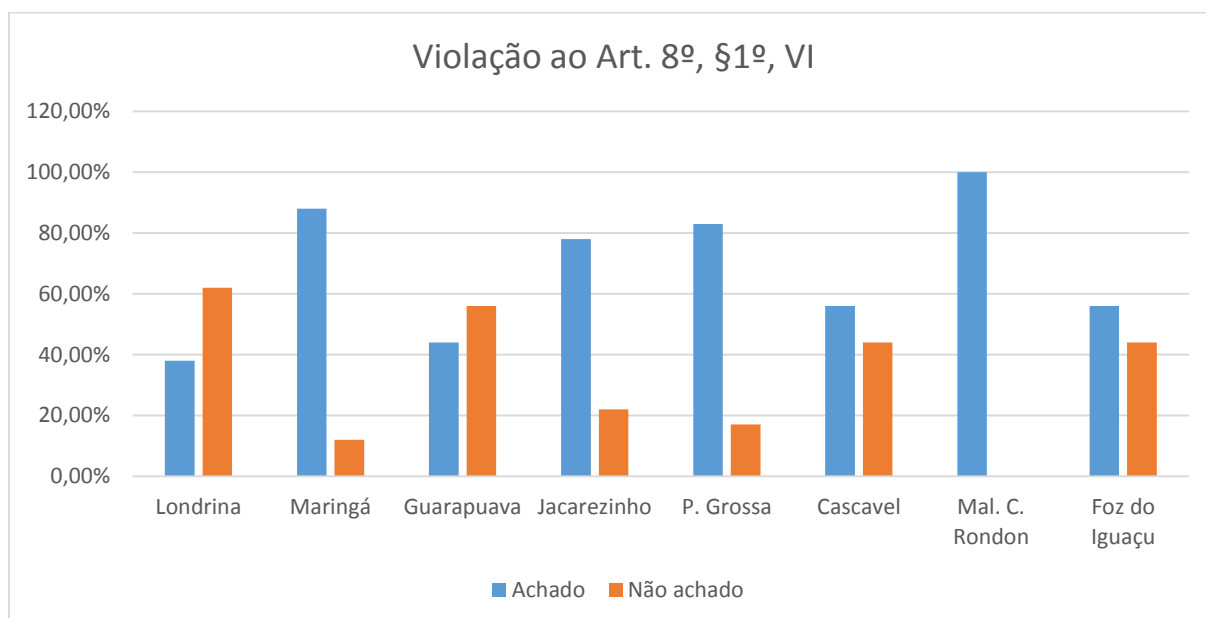
⁶⁵ Microrregião composta pelos Municípios Apucarana, Arapongas, Cambé, Rolândia, Jandaia do Sul, Tamarana, Ibiporã.

Quadro 3- Resumo de melhor desempenho das regiões auditadas quanto ao cumprimento do art. 8º, § 1º, VI da LAI

Microrregião	Violação ao Art. 8º, §1º, VI	
	Achado	Não achado
Londrina	38,00%	62,00%
Maringá	88,00%	12,00%
Guarapuava	44,00%	56,00%
Jacarezinho	78,00%	22,00%
P. Grossa	83,00%	17,00%
Cascavel	56,00%	44,00%
Mal. C. Rondon	100,00%	0,00%
Foz do Iguaçu	56,00%	44,00%

Fonte: a própria autora

Gráfico 6- Resumo de melhor desempenho das regiões auditadas em relação ao cumprimento do art. 8º, §1º, VI da LAI



Fonte: a própria autora

O último item analisado com relação à transparência ativa foi o cumprimento do artigo 3º, §3º, VI da LAI, que disciplina a obrigatoriedade dos Municípios em

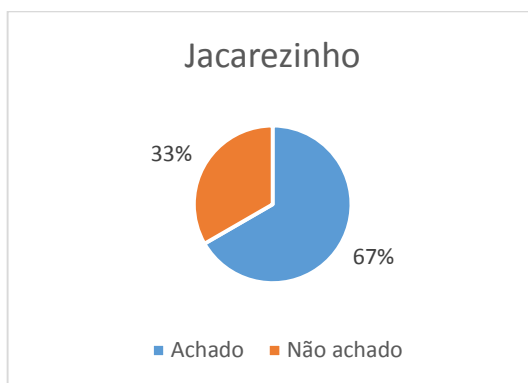
manterem atualizadas as informações para acesso. Optou-se por analisar este quesito à luz de informações de conteúdo financeiro, visando uniformizar a coleta de dados nos entes públicos auditados.

Assim, escolheu-se alguma obra/contrato/licitação recente em cada município a fim de localizar informações acerca do objeto escolhido na página do Município. A escolha baseou-se em alguma notícia recente do Município, como, por exemplo, obra de pavimentação ou celebração de contrato para aquisição de alguma mercadoria.

Partiu-se do pressuposto que se o Município anunciou a operação financeira no seu site como meio de divulgação dos feitos desempenhados pela gestão, tais informações deveriam estar disponíveis no site com relação aos gastos, procedimentos adotados, etc.

Na microrregião de Jacarezinho foi possível encontrar o achado em 67% dos municípios, ou seja, neste *percentil* constatou-se que as informações financeiras buscadas não estavam atualizadas.

Gráfico 7 – Ausência de disponibilização de informações financeiras atualizadas nas páginas dos Municípios auditados na amostra composta pela Microrregião de Jacarezinho – PR



Fonte: a própria autora

Passando à transparência passiva, neste quesito optou-se por analisar dois dispositivos da LAI, quais sejam: artigo 9º, I, alínea “c” e artigo 11, § 1º. O primeiro diz respeito ao protocolo “Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: [...] c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações”.

A apreciação do cumprimento deste dispositivo se fez por meio do seguinte achado: ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à

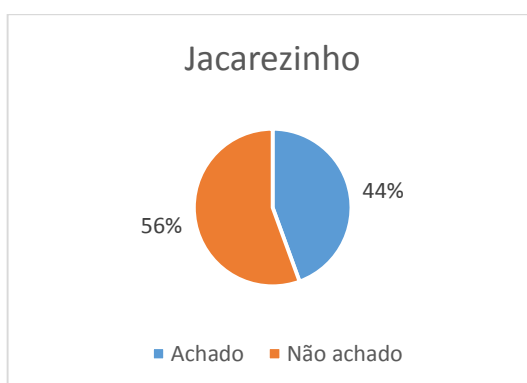
informação, sendo que, dentre os municípios auditados da microrregião de Jacarezinho, em 4 (quatro) foi possível constatar o achado:

Quadro 4 – Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação na Microrregião de Jacarezinho - PR

	Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação (art. 9º, I, 'c')
Microrregião de Jacarezinho	Jacarezinho
	Andirá - não consta esse achado
	Bandeirantes - não consta esse achado
	Cambará - não consta esse achado
	Cornélio Procópio
	Ribeirão Claro - não consta esse achado
	Ribeirão do Pinhal
	Santa Mariana
	Santo Antônio da Platina - não consta esse achado

Fonte: a própria autora

Gráfico 8 - Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação na Microrregião de Jacarezinho – PR



Fonte: a própria autora

Quanto ao artigo 11º, § 1º, analisou-se a ausência de resposta ao pedido de acesso à informação formulado. Explica-se: para verificação deste item, os responsáveis por auditar cada Município deveriam escolher uma ação/obra/contrato realizado pelo Município, a partir de notícia recente na página oficial do Município e

formular pedido de acesso a informação a fim de verificar qual seria o tratamento dado ao pedido e se haveria resposta.

No caso do Município de Ribeirão Claro, de responsabilidade desta discente, foi formulado pedido de acesso à informação sobre o asfalto construído no Distrito de Cachoeira do Espírito Santo, requerendo informações acerca da obra, número da licitação, valores despendidos, prazos e demais dados do contrato que não estavam no site do Município. Ainda, em conformidade com o disposto na LAI, optou-se por receber a resposta por carta (correspondência), no endereço residencial.

O pedido foi formulado no modelo constante no anexo A e protocolado diretamente no setor de protocolos do Município em 22 de julho de 2014, sendo que em 6 dias houve a resposta via correspondência diretamente no endereço apontado (vide anexo B).

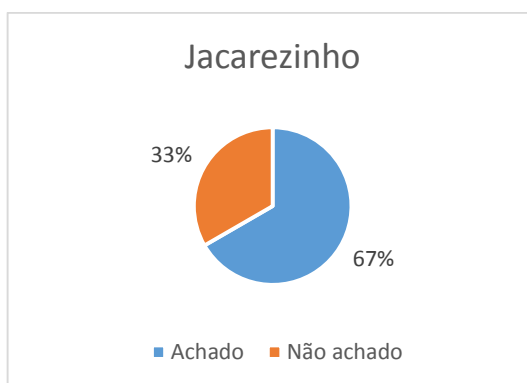
Os demais participantes procederam de igual forma, escolhendo uma ação do Município de cunho financeiro para formular o pedido da informação. No entanto, nem todos lograram êxito em receber resposta ao pedido formulado, pois foi possível observar que apenas 3 municípios concederam resposta, ou seja, foi encontrado o achado (ausência de resposta) em 6 deles na microrregião de Jacarezinho destacados na cor vermelha:

Quadro 5 – Resposta ou não do pedido de acesso à informação formulados pelos participantes na Microrregião de Jacarezinho - PR

	Ausência de resposta do Pedido de acesso à informação (art. 11 ^a §1º)
Microrregião de Jacarezinho - PR	Jacarezinho Andirá - não consta esse achado Bandeirantes Cambará Cornélio Procópio Ribeirão Claro - não consta esse achado Ribeirão do Pinhal Santa Mariana Santo Antônio da Platina - não consta esse achado

Fonte: a própria autora

Gráfico 9 – Percentil de Municípios que prestaram e não prestaram as informações requisitadas pelos participantes na Microrregião de Jacarezinho - PR: análise da transparência passiva



Fonte: a própria autora

Importa observar que a Lei nº 12.527/2011, no seu artigo 10, disciplina que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ainda, a LAI proíbe quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público (vide art. 10, § 3º).

Sobre a concessão do acesso ao pedido formulado, dispõe a LAI no artigo 11 que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível e, em não sendo possível a concessão imediata, deve atender o pedido em até 20 (vinte) dias, prazo este que pode ser prorrogado por mais 10 (dez) dias.

Assim, foi possível constatar que a resposta prestada pelo Município de Ribeirão Claro-PR atendeu o prazo disposto na LAI de forma satisfatória, posto que em 6 dias foi postada a resposta para o endereço indicado no pedido⁶⁶.

Quanto ao mérito da resposta, esta se mostrou satisfatória, uma vez que constaram os dados do material utilizado (quantidade, valor unitário e valor total) e, ainda, os dados das ruas objeto da pavimentação (nome, comprimento, largura e área, por exemplo). Além disso, foram indicadas as empresas fornecedoras dos materiais e cópia dos extratos do valor contratado.

Desta forma, o Município analisado neste quesito atende as expectativas tanto no critério temporal, quanto qualitativo (mérito da informação prestada). No entanto, como dito, nem todos os participantes obtiveram o mesmo êxito, posto que houve município que sequer prestou resposta, nos termos já informados no gráfico acima.

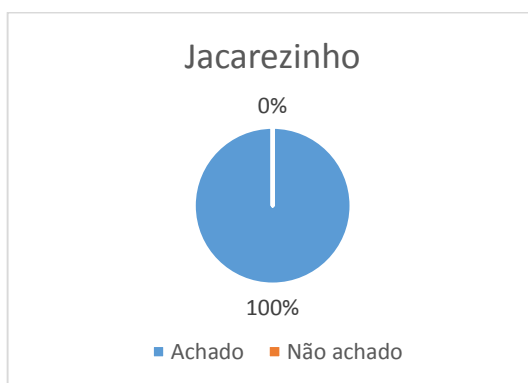
⁶⁶ Resposta prestada pelo Município de Ribeirão Claro-PR, vide anexo 2.

Ultrapassado o quesito transparência em ambas as acepções (ativa e passiva), será adentrado no quesito requisitos do site. Neste item, optou-se para fins de abordagem nesta pesquisa por duas subquestões incidentes em grande parte dos municípios auditados, tanto na microrregião de Jacarezinho quanto nas demais.

A primeira averiguação consistiu em verificar o cumprimento do artigo 8º, § 3º, VIII da LAI que diz respeito à obrigatoriedade de os municípios adotarem as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Na sequência, buscou-se analisar a ausência de ferramentas que garantam a acessibilidade ao conteúdo para pessoas com necessidade especiais - PNE, sendo que em todos os municípios abrangidos pela amostra da microrregião de Jacarezinho foi possível encontrar este achado.

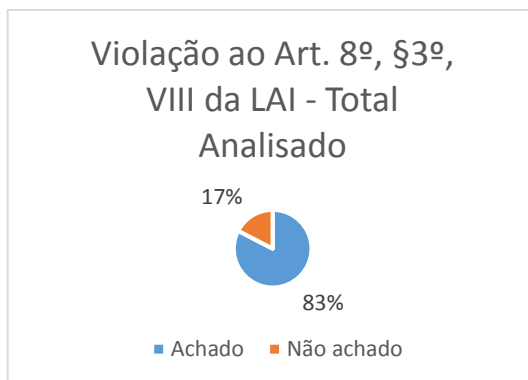
Gráfico 10- Ausência de ferramentas que possibilitem a acessibilidade às PNE nos municípios da Microrregião de Jacarezinho – PR



Fonte: a própria autora

Dos 69 municípios auditados, em 57 (cinquenta e sete) foi encontrado este achado, ou seja, não foi localizado conteúdo acessível ao portador de necessidades especiais, representando 83% do total de municípios analisados:

Gráfico 11- Ausência de ferramentas que possibilitem a acessibilidade às PNE nos municípios auditados de todas as Microrregiões analisadas



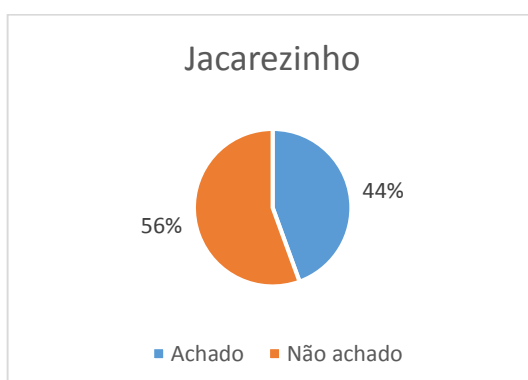
Fonte: a própria autora

Este fato demonstra a carência de tratamento com relação à cidadania e seu efetivo exercício pelos portadores de necessidades especiais, especialmente por não ser uma realidade apenas do norte pioneiro, ou seja dos 09 (nove) municípios que compuseram a amostragem da Microrregião de Jacarezinho, mas por ser a realidade da maioria dos municípios auditados (83% deles) no Estado do Paraná.

Quanto ao item previsto no artigo 8º, §3º, II da LAI, foi analisada a impossibilidade de gravação dos relatórios acerca das informações divulgadas em diferentes formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários.

Foi possível localizar na microrregião de Jacarezinho este achado em 4 municípios, nos quais não foi possível gravar os relatórios em diferentes formatos tal como disposto na LAI.

Gráfico 12- Impossibilidade de gravação de relatórios das informações em diversos formatos nos municípios da Microrregião de Jacarezinho – PR



Fonte: a própria autora

Conforme exposto acima, optou-se por selecionar os critérios mais incidentes nos municípios que compõem a microrregião de Jacarezinho e Cornélio e com isso trazer os dados obtidos, inclusive comparando com algumas outras microrregiões.

No entanto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná elaborou um *ranking* das microrregiões baseado em subquestões que compõe cada quesito (transparência ativa, transparência passiva e requisitos do site).

No item transparência ativa foram selecionadas 11 questões, com valor individual de 3,0303%; 08 questões de transparência passiva, com valor de 4,1665% para cada resposta e 16 questões com valor de 2,0833% para cada resposta.

A partir daí foi confeccionado o *ranking* da pontuação aferida pelas questões aplicadas descritas em quadro resumo divulgado pelo TCE/PR, sendo elaborado *ranking* individual por municípios e apenas 3 municípios dentre aqueles integrantes da amostra obtiveram percentual superior a 50%⁶⁷, ou seja, dos 69 Municípios auditados menos de 5% atendem mais de 50% das disposições analisadas da Lei de Acesso à Informação com base nos critérios eleitos para elaboração do *ranking*.

Outro dado apontado é que apenas 10,01% dos municípios participantes regulamentaram a Lei de Acesso à Informação.

Também foi confeccionado um *ranking* secundário das microrregiões a partir da média ponderada da pontuação obtida pelos municípios pertencentes ao espaço geográfico delimitado, cuja intenção foi fornecer um panorama geral do Estado do Paraná, sendo que a região de Marechal Cândido Rondon logrou o maior percentual (44,57%) seguido da microrregião de Ponta Grossa e Jaguariaíva (38,65) e a microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procópio ocupou a terceira posição com 37,03%. A microrregião com desempenho menos satisfatório foi a de Foz do Iguaçu, com 17,51%.

Ainda, com base na mesma divisão de pontuação já mencionada, foi elaborado *ranking* secundário por bloco de questão visando aferir qual era o critério da adotado pela pesquisa mais e/ou menos atendido. Neste sentido, o bloco “requisitos do site” galgou percentil de 40,04%, “transparência ativa” 32,05% e a “transparência passiva” 20,15%.

⁶⁷ De acordo com o *ranking* geral da amostra, apenas 3 municípios pontuaram mais que 50% nas questões de transparência ativa, passiva e requisitos do site, são eles: Ponta Grossa (60,73%), Assis Chateaubriand (55,56%) e Bandeirantes (50,72%). O pior *percentil* obtido ficou com o Município de Matelândia (13,03%).

O trabalho desenvolvido procurou contemplar os mais importantes aspectos sobre a avaliação e monitoramento das ações vinculadas ao cumprimento da Lei 12.527/2011, com base nos critérios escolhidos (transparência ativa, transparência passiva e requisitos do site).

A auditoria social foi uma importante iniciativa do TCE/PR não só para analisar o cumprimento da LAI junto aos Municípios, como também para estreitar a relação entre o cidadão e o ente público, pois a partir dos trabalhos realizados durante a execução do projeto foi possível identificar a necessidade social de um canal de comunicação mais efetivo e transparente materializado por meio do acesso à informação.

Para este trabalho, a participação desta discente foi fundamental ao permitir a visualização e a experimentação do acesso à informação sob diferentes pontos de vista, cujas conclusões extraídas serão expostas a partir de agora.

4.1.5 Conclusões obtidas a partir do Projeto LAI Social

Verificados os aspectos gerais obtidos a partir do Projeto desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, importa mencionar percepções específicas aferidas durante o curso do projeto auditoria social enquanto participante.

Logo no início foi possível perceber o quanto as pessoas desconhecem o acesso à informação, até mesmo no ambiente acadêmico, pois foi preciso um apanhado geral sobre a Lei nº 12.527/2011 e a concepção do projeto para iniciar os trabalhos.

Tal fato, muito embora possa passar despercebido, se reveste de importância uma vez que a universidade é tida como espaço próprio para desenvolvimento do conhecimento e presume-se que este é um ambiente propício para formação cidadã e difusão do exercício da cidadania. Porém, o conhecimento sobre o direito de acesso à informação e formas do seu exercício ainda estão tímidas, até mesmo no ambiente acadêmico.

Outra observação importante foi a dificuldade para formular o pedido de acesso à informação compartilhada pela equipe da microrregião de Jacarezinho de uma forma geral, ou seja, um ato que é um direito (pedir e ter acesso à informação) envolto em um verdadeiro emaranhado burocrático.

Não por outro motivo que a conclusão do TCE ao elaborar o *ranking* secundários acerca dos critérios mais ou menos atendido concluiu pelo *percentil* mais deficitário no critério da transparência passiva (transparência passiva 20,15%), justamente em razão da dificuldade apresentada para formular o pedido de acesso à informação e receber a respectiva resposta.

Na parte prática do projeto, além dos achados apontados acima, outras inconsistências podem ser assinaladas, como, por exemplo, a exigência de justificativa para formular o pedido de acesso à informação ou, o que é pior, a inviabilidade de formular tal pedido.

Além disso, de um modo geral, foi possível perceber que os portais de transparência dos municípios que compreenderam a microrregião de Jacarezinho, quando existentes, possuíam dados muitas vezes incompreensíveis ao cidadão médio, o que por si só não atinge o objetivo legal que é conceder a informação ao cidadão.

A concessão da informação abrange dois aspectos: acesso e compreensão. Por isso, os dados divulgados, seja por meio da transparência ativa ou da passiva, devem ser compreensíveis, inteligíveis com relação às informações prestadas para atingir o objetivo legal.

Caso contrário, teremos um acesso à informação meramente formal e não material, impossibilitando o controle pela sociedade tal como se estivesse indisponível a informação.

Um dado de fato assustador foi a ausência de aplicabilidade do artigo 8º, §3º, VIII da LAI quanto à acessibilidade ao portador de necessidades especiais para navegar nos portais de transparência, pois, ferramentas simples como a possibilidade de ouvir as informações contidas nos portais de informações e aumento e diminuição da fonte não foram encontradas no site da maioria dos municípios paranaenses auditados.

O controle social deve ser suscetível de ser praticado por qualquer cidadão, inclusive para a pessoa com necessidades especiais, sendo inconcebível a falta de acesso à informação destas pessoas decorrentes da ausência de mecanismos próprios que favoreçam a acessibilidade.

Ante as impressões tecidas, resta claro que muitos são os desafios para implementação ao acesso à informação substantivo nos municípios, conforme será exposto adiante.

4.2 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO SUBSTANTIVO NOS MUNICÍPIOS

Falar em acesso substantivo implica dizer que a informação não deve se restringir à feição material da mera concessão, devendo observar outros aspectos com vista a alcançar efetividade ampla e com isso criar condições para que o controle social seja exercido.

Para isso, é preciso que alguns desafios sejam superados. Alguns deles, inclusive, puderam ser observados na auditoria social realizada. Primeiro, é preciso romper com a noção de Administração Pública patrimonial/burocrática e aceitar que o rumo da Administração Pública no Brasil caminha para o diálogo e a construção de uma cultura participativa faz parte disto.

Por isso, é importante que os municípios, enquanto ente público mais próximo do cidadão, regulamentem por meio do seu Poder Executivo o disposto na Lei nº 12.527/2011, tal como preconiza o artigo 42. Isto, por si só, fomentará o raciocínio do gestor público municipal no tratamento que dará à concessão da informação aos cidadãos.

É sabido que os municípios contam com dificuldades operacionais e materiais. No entanto, é preciso caminhar na direção da construção de portais de transparência que disponibilizem a informação de maneira imediata e através de mecanismos que facilitem a compreensão dos dados e das informações em gerais pelo cidadão.

Outrossim, existem instrumentos de apoio oficial para auxiliar neste processo de implementação formal e material de adequação dos municípios à LAI. Um exemplo é a iniciativa da Controladoria Geral da União – CGU que disponibiliza o e-SIC, capacitação material e técnicos para auxiliar os municípios. Basta que o ente público municipal que deseja participar do Programa se cadastre no sítio eletrônico da CGU⁶⁸.

O Programa Brasil Transparente foi criado para juntar esforços na implantação e incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto à sociedade.

Segundo consta no site da CGU⁶⁹, os objetivos do Programa são, de uma forma geral, promover uma Administração Pública mais transparente e aberta à

⁶⁸ O endereço eletrônico disponibilizado pela CGU é o www.cgu.gov.br/brasiltransparente

⁶⁹ O Programa Brasil Transparente conta com vários objetivos, são eles: I - promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social; II - apoiar a adoção de medidas

participação social, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência e da participação do cidadão.

Na prática, a CGU adota algumas ações a partir do Programa Brasil Transparente, como a realização de seminários, cursos e treinamentos presenciais e virtuais voltados aos agentes públicos, elaboração e distribuição de material técnico sobre a Lei de Acesso à Informação e promoção de campanhas de disseminação da LAI junto à sociedade.

Capacitar os agentes públicos municipais sobreleva em importância porque é esta capacitação que provocará a ruptura da cultura do sigilo impregnada na gestão municipal e consequentemente na concepção dos servidores que lá estão, proporcionando a construção da cultura do acesso (baseada no pedido formulado pelo cidadão e na concessão do acesso à informação pelo órgão público concedente de forma satisfatória), baseado na regra de que as informações pertinentes à administração pública municipal são públicas e devem ser tratadas como tal.

Além disso, também é preciso difundir esta cultura na sociedade, pois o desconhecimento da cultura do acesso afasta o cidadão da gestão e consequentemente da possibilidade de controle que cada um detém em suas mãos.

Campanhas educativas e de fomento à participação por meio do acesso à informação, assim como outras ações de disseminação da Lei de Acesso à Informação são necessárias e essenciais na construção do controle social municipal.

Outra ação de suma importância de iniciativa da CGU por meio do Programa Brasil Transparente é a cessão, para os municípios interessados, do código de fonte do sistema eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, chamado de e-SIC e apoio técnico na implantação do sistema.

O e-SIC é um precioso instrumento que proporciona o acesso da população às informações do ente público, sendo que, ao aderir ao Programa disponibilizado pela CGU, o município poderá ter um sistema de qualidade que, muito embora

para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência; III - conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação; IV - contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã; V - promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social; VI - disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos; VII - incentivar a publicação de dados em formato aberto na internet; VIII - promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação.

necessite de manutenção adequada e atualização constante, já seguiria por si só o padrão federal.

Neste particular a cessão é interessante, pois em alguns municípios auditados por meio do Projeto Auditoria Social foi possível perceber que determinados sistemas de acesso à informação eram ineficientes, a página não carregava adequadamente ou a informação buscada sequer era encontrada ante a dificuldade de navegabilidade no sistema adotado.

O secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas da Controladoria Geral da União Sergio Nogueira Seabra, em entrevista realizada em 18 de maio de 2013 junto ao jornal paranaense Gazeta do Povo⁷⁰, justificou que o Programa Brasil Transparente surgiu para suprir a lacuna existente na regulamentação da Lei de Acesso à Informação nos estados e municípios. Isto porque, naquele ano, constava que apenas 12 estados e 8% dos municípios brasileiros haviam regulamentado a LAI, ou seja, o Programa foi criado com a intenção de propagar o acesso à informação no país por meio da regulamentação da LAI junto aos antes públicos estaduais e municipais.

Portanto, este Programa desenvolvido pela CGU é um importante aliado na construção da cultura do acesso nos municípios. Mas, é preciso ir além. Não basta a criação de um portal e mecanismos de acesso se a informação prestada não for acessível no sentido substantivo e não meramente formal. Ou seja, o cidadão deve conseguir compreender a informação que lhe é prestada.

Neste sentido, a liberdade de informação depende da realização de um processo permanente de tradução das informações oriundas do Estado para termos inteligíveis ao homem comum, ou seja, “o direito de ser informado não pode deixar de implicar também um *direito à explicação*, sob pena de se perder sua própria razão de ser” (SECLAENDER, 1991, p. 152).

Para o cidadão, ter diante de si um complexo de informações codificadas, ou seja, não inteligíveis, não pressupõe por si só que estão informadas, pois a grande maioria das pessoas tem dificuldade em traduzir a linguagem técnica e/u normativa

⁷⁰ A entrevista escolhida, apesar de ter mais de 2 anos desde sua divulgação, demonstra a importância do Programa Brasil Transparente para difundir o acesso à informação no âmbito regional, não só nos municípios como nos estados, sendo que o Programa continua em curso e apto à adesão dos entes públicos estaduais e municipais que ainda não aderiram. Íntegra disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/o-desafio-de-ampliar-a-lei-de-acesso-el212na11pphh3i7byc73ocb2>.

em termos compreensíveis e “a informação só adquire sentido para o sujeito à medida em que ele interpreta os códigos apresentados, interligando seu próprio conhecimento anterior, seu repertório cultural” (BATISTA, 2014, p. 145).

Por isso, é preciso que a sociedade aprenda a “ver” e entender as decisões dos governantes, pois é uma necessidade social conhecer o Estado e se apropriar dos seus atos para que o controle social seja efetivo. Assim, não basta a mera disponibilização da informação pelo Poder Público, é preciso que haja um processo de apropriação desta informação permeado pela compreensão do seu conteúdo pelo destinatário.

Batista (2014, p. 145) pontua que no processo de apropriação da informação estariam envolvidos sujeito e objeto numa relação dialética, pela qual o sujeito torna seu um objeto no mundo, convertendo-a numa expressão de si mesmo, ou seja, num elemento simbólico constitutivo de sua identidade.

Aplicável ao acesso à informação, esta relação dialética se caracterizaria no contexto relação Estado-sociedade, pois, segundo a autora:

No contexto da relação Estado-sociedade, podemos considerar o sujeito como cidadão e o objeto como a informação pública; nesse sentido, para que haja essa relação dialética, a informação pública (objeto) necessitará fazer sentido ao cidadão (sujeito), situação que dificilmente ocorrerá apenas com o contato do cidadão com a informação pública (2014, p. 145).

Assim, aprender a “ver” e entender as decisões dos governantes é uma necessidade social, pois a informação é elemento necessário para o desenvolvimento de uma consciência crítica voltada ao exercício da cidadania e para o desenvolvimento do país como um todo, por isso a informação deve não apenas ser acessível como compreensível para que possa proporcionar a efetiva apropriação da pelo cidadão e, com isso, fomentar a participação cidadã e o controle social.

É certo que são inúmeros os desafios a serem vencidos para que a cultura do acesso surta seus efeitos no seio social. Mas a democracia é um processo constante de adaptação e aperfeiçoamento e a informação faz parte desta evolução, devendo ser prestada ao cidadão e apropriada por ele, pois é este processo de apropriação que contribuirá para a evolução e consolidação do controle social.

Desta forma, o controle social efetivo no âmbito municipal está intimamente ligado com o acesso à informação e também com o processo de apropriação desta informação e é preciso empreender esta luta no fomento, disseminação e

consolidação da cultura do acesso, sendo de indubitável importância superar as mazelas existentes com vista a alcançar a participação e o controle social substantivo.

CONCLUSÃO

De tudo que se expôs, foi possível constatar que a história brasileira conduz a um passado em que a participação social era restrita, quando não inexistente. No entanto, ao abordar a linha evolutiva do direito administrativo em conjunto com a noção de Estado e Democracia depreende-se que houve avanços na promoção da valorização da cidadania, sendo a Constituição de 1988 a mola propulsora da participação por conferir ampla importância aos anseios democráticos e cidadãos.

Assim, a proposta se assentou, num primeiro momento, em demonstrar como esta evolução proporcionou a ruptura paradigmática até então existente para implantação do Estado de Direito sob o crivo democrático, bem como, demonstrar que a democracia possui conotação dúplice, sendo antecedente lógico para assegurar os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo, é o que atribui fundamentalidade a tais direitos.

Traçada a matriz principiológica a partir da linha evolutiva disposta no primeiro capítulo, foi explanado sobre os modelos de Administração Pública com enfoque na dialógica, com a intenção de demonstrar que a construção de uma política participativa deve ser pautada no diálogo entre cidadão e administrado.

Neste particular, optou-se por trazer a contribuição de Habermas sobre esfera pública e política discursiva, com a ressalva de que sua teoria foi escrita para um contexto sócio-político diferente do brasileiro, mas, ainda assim, a noção atrelada à necessidade de fortalecimento do espaço público se coaduna com a ampliação da interação entre os atores sociais e a construção de uma cultura participativa almejada em evidente contraponto aos resquícios de autoritarismo governamental.

Assim, pretendeu-se demonstrar que o fortalecimento desta esfera pública, proporcionada pela participação, possui condições fáticas de aproximar os atores sociais às realidades locais, pelo que foram empreendidos esforços para explanar as aspirações de uma gestão pública dialógica e uma cultura participativa com vista a promover a interação social e a interlocução entre os atores.

Além disso, entendeu-se pertinente abordar a participação no Brasil, com especial ênfase nas formas participativas contemporâneas, objetivando corroborar que o exercício da cidadania se perfaz para muito além do voto ou demais formas institucionalizadas de participação.

A partir de então foi possível adentrar na temática central, qual seja, o controle social e a informação dispostos a partir do terceiro capítulo. O trabalho, neste quesito, se propôs a investigar e questionar a informação como pressuposto essencial da participação e consequentemente do controle social, bem como, averiguar a importância do acesso à informação no âmbito municipal, utilizando, para tanto, o projeto de estudo de caso a partir da participação no Projeto Auditoria Social realizado pelo TCE/PR.

Para alcançar tais objetivos foi necessário introduzir o controle social e demonstrar a sua importância enquanto verdadeira face democrática, pois o controle social atuante contribui para uma boa governança, ao passo que a própria sociedade assume postura ativa na fiscalização da administração pública.

Em razão da matriz lusófona e da herança histórica deixada pela colonização, foi abordado em linhas perfunctórias a participação e o controle social em Portugal, sendo possível extrair, neste ponto, que o país lusófono não se distancia de uma democracia tardia, pois a propensão para a participação ainda é muito baixa.

Num segundo momento, foi possível compreender o controle social disposto na Constituição Federal de 1988 materializado em diferentes dispositivos ao longo do texto constitucional. Ainda, a fim de demonstrar a importância da participação local, foi abordada a consolidação dos municípios como componente essencial da estrutura federativa a partir da Carta de 1988, sendo introduzida a proposta de participação local como essencial para criação e amadurecimento de uma cultura participativa.

Com a inserção da noção de participação municipalizada, as ideias de transparência e informação locais puderam ser inseridas, apontando para o dever de publicização das ações estatais como direito do cidadão à boa administração, bem como, os portais de transparência a partir dos quais emerge uma cidadania digital.

Aliás, quanto à temática informação, a intenção foi definir que a informação é o que proporciona conhecimento daquilo que está ocorrendo no aparelho estatal, sendo essencial o acesso da população às informações públicas para o efetivo controle social.

No entanto, não basta o mero acesso à informação para concretização do direito à informação, pois procurou-se demonstrar que o acesso à informação é, sobretudo, um imperativo ético que deve guiar o Estado Democrático de Direito.

Por isso, além da explanação tecida a partir da Lei 12.527/2011 que contribuiu sobremaneira para o avanço e consolidação em torno desse direito, foi preciso

ressaltar que a observância da LAI pelos governantes torna propício o cenário da participação e interação entre a sociedade civil e o Estado.

Não obstante, até aqui a informação estava sendo tratada no plano formal e, guiada pelo espírito investigativo da informação efetivamente prestada no âmbito municipal, tornou-se possível extrair conclusões acerca do acesso à informação substantivo nos municípios por meio do projeto de estudo de caso proporcionado pela participação no Projeto Auditoria Social desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, cujos apontamentos foram tecidos no último capítulo.

Por fim, buscou-se não só analisar o acesso à informação e controle social no sentido material, tal como descrito nos manuais e cartilhas da própria Administração Pública, como também averiguar a qualidade do acesso à informação prestado nos municípios e respectivas mazelas existentes.

A pesquisa alcançou seu objetivo primário no sentido de investigar, a partir da pesquisa de estudo de caso realizada, a qualidade da informação prestada nos municípios auditados do norte pioneiro paranaense, especialmente aqueles vinculados à Universidade Estadual do Norte do Paraná. Foi confirmado, ainda, que o acesso à informação é muito debilitado, razão pela qual foram apontados alguns desafios a serem superados na busca pelo acesso à informação e controle social substantivo.

Além disso, espera-se que a pesquisa apresentada possa contribuir não só no universo acadêmico para os que se interessarem pela temática, como também proporcione a reflexão do nosso papel de cidadão enquanto merecedores de uma gestão pública de qualidade, aberta ao diálogo e voltada ao controle social, especialmente no âmbito municipal, onde todos se encontram.

REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular: A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. **Democracia Portuguesa: Retórica democrática na tradição jurídica lusófona**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

AMORIM, Maria Salete. **Democracia e Participação: dimensões do neoliberalismo e da globalização**. Rio Grande do Sul: Editora Escritos, 2008.

ANDRADE, Camila Cardoso; CARDOSO, Ana Maria Pereira. **O acesso à informação pública no Brasil. A Lei 12.527/2011 e as práticas sociais**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

ANDRENS, Christina W; BARIANI, Edison. **Administração Pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.

ARENDT, HANNAH. **Da Violência**. 1969/1970 (publicação original).

ASSIS, Mariana Prandini Fraga. **Deliberação, diferença e reconhecimento: da esfera pública “neutra” à participação paritária**. Congresso anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. Salvador, 2006. Disponível em http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2010/11/Assis_2006.pdf. Acesso em 27 out. 2015.

BANDEIRA, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1979. 2 v.

BATISTA, Carmen Lúcia. **A construção social do acesso público à informação no Brasil. Contexto, historicidade e repercussões**. IN: Mediação e Apropriação: questões do direito de acesso à informação pública. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

_____. **Informação pública, segredo e direito de acesso**. Intexto, Porto Alegre, UFRGS, nº 26, p. 204-222, jul. 2012.

_____. **Informação pública entre o acesso e a apropriação social.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de São Paulo- USP. São Paulo, 2010.

_____. **Mediação e apropriação: questões do direito de acesso à informação.** IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

BEÇAK, Rubens. **Democracia: Hegemonia e aperfeiçoamento.** São Paulo: Saraiva, 2014.

BIZERRA, A. L. V. **Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança.** 124f. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. 13 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant.** 2ª ed.: tradução: Alfredo Fait. – São Paulo: Mandarin, 2000.

_____. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 25ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 11ª ed. – São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa.** São Paulo: Malheiros, 2001.

BOTELHO, Marcos César. A equiprimordialidade entre autonomia pública e privada como forma de garantia da intimidade e da privacidade. **Argumenta:** Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), nº 12 (jan-jul) – Jacarezinho, 2010. p. 287-305.

_____. **Audiências Públicas e a abertura democrática do Supremo Tribunal Federal: legitimidade discursiva e consequente concretização de direitos fundamentais.** (Tese de doutorado) Programa de Pós-Graduação em Direito da ITE, Bauru, 2011.

_____. **A Corte Constitucional como espaço público por excelência considerações em Habermas e Häberle.** Instituto Brasiliense de Direito Público. Escola de Direito do IDP. Disponível em <http://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/index.php/cienciajuridica/article/viewFile/737/529>.

_____. **A legitimidade da jurisdição constitucional no pensamento de Jürgen Habermas.** São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Gestão discursiva da saúde. **Revista de Direito e Liberdade – RDL – ESMARIN.** v. 17, nº 3, p. 159-182, set/dez. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Legislação.** Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Lei 12.527/2011. **Legislação.** Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

BRASIL, **Controladoria Geral da União.** Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>. Acesso 19 set. 2015.

BRASIL, **Observatório Social do Brasil- OBS.** Disponível em <http://osbrasil.org.br/>. Acesso em 27 fev. 2016.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>

BRASIL, **Nações Unidas.** Disponível em <http://nacoesunidas.org/informacao-e-direito-fundamental-destaca-programa-da-onu-em-forum-de-direitos-humanos/>. ONU. 2013.

BRASIL, **Tribunal de Contas do Estado do Paraná.** Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/o-que-e-lai-social/235510/area/243>.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/eleicoes-no-brasil-uma-historia-de-500-anos-2014.pdf>.

BRASIL, **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/institucional/museu-do-voto/historia-e-memoria>.

BRITO, Jaime. Minorias e Grupos vulneráveis: aquilatando as possíveis diferenças para os fins de implementação das políticas públicas. **Argumenta**: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná- UENP. n. 11- Jacarezinho, 2009. p. 95-110).

CABRAL, Manuel Villaverde. **O exercício da cidadania política em perspectiva histórica (Portugal e Brasil)**. Revista Brasileira de Ciências Sociais- RBCS. vol. 18, n. 51, 2003.

CAMBI, Eduardo Augusto Salomão. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Edições Almeida, 2003.

_____. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 8 ed. Coimbra: Edições Almeida, 2004.

CARVALHO, Ana Cristina Azevedo P. **Marco civil da internet no Brasil: análise da Lei 12.965/14 e do Direito de Informação**. Rio de Janeiro: Starlin Alta Editora e Consultoria Eireli, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública como instrumento de hermenêutica constitucional. Instituições políticas, administração pública e jurisdição constitucional** [Recurso eletrônico on-line- Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito/CONPED]. Florianópolis: Funjab, 2012. p.312-336. Disponível em

<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=234a1273487bf7b2>. Acesso em 15 fev. 2016.

CARVALHO, José Murilo de A. **A construção da ordem/Teatro de Sombras**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2007.

CORREA, Juliana Nonato. **As concepções contemporâneas de democracia**. Cadernos de ensino de sociologia da Universidade de São Paulo- USP, 2011. Disponível e <http://ensinosociologia.fflch.usp.br/>.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Comparado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1972.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Editora Forense, 1992.

_____. **Direito Administrativo Inglês**: Revista Informação Legislação. Brasília. A. 25. nº 99 jul./set. 1988. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181860/000439755.pdf?sequence=1>. Acesso em 08/08/2015.

CRUZ SILVA, Francisco Carlos. **Controle Social: Reformando a Administração para a sociedade**. TCU, Prêmio Serzedello Corrêa, 2001. p. 21-74.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. – 6ª ed. rev. atual e ampl.- Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DA CONCEIÇÃO, Antonio Cesar Lima. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Brasília, 2010. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055022.PDF>. Acesso em 21 de set de 2015.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DA SILVA, Shirlene Linny. **Transição política e a construção do direito de acesso aos arquivos da/sobre a repressão**. Pereira. **O acesso à informação pública no Brasil. A Lei 12.527//2011 e as práticas sociais**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. O Direito Administrativo sob influência dos sistemas de base romanística e da Common Law. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. nº 08 - nov/dez: Salvador, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-8-NOVEMBRO-2006-MARIA%20SYLVIA.pdf>. Acesso em 02/08/2015 às 16:20.

_____. **500 anos de Direito Administrativo Brasileiro**. nº 05. jan/fer/mar de 2006: Salvador, 2006. <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-5-janeiro-2006-maria%20sylvia%20zanella.pdf>. Acesso em 02/08/2015 às 17:43.

DE OLIVEIRA, Cristiane Catarina Fagundes. Controle social pelos conselhos municipais e controvérsias jurisprudenciais. **Revista da Ajuris: doutrina e jurisprudência**. Porto Alegre, 2007. V. 34, nº 108. P. 35-47

DE PAIVA, Marília de Abreu Martins. **Os arquivos e o acesso à informação pública no Brasil: desafios e perspectivas**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

DO CANTO, Larissa Vizzoto. **Em busca da justiça perdida: Memória e Verdade na transição da ditadura civil-militar para a democracia (1979-1985)**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Florianópolis, 2014. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/133210/333804.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso 27 de set. 2014.

DO VALLE, Vanice Regina Lírio. **Controle social: promovendo a aproximação entre administração pública e cidadania**. TCU, Prêmio Serzedello Corrêa, 2001. p. 75-142.

DURÃO, Aylton Barbieri. **A política deliberativa de Habermas**. Veritas: Porto Alegre, v.56, nº 1, jan./abr. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 3 ed., rev., 2001. Disponível em <http://groups.google.com.br/group/digitalsource>. Acesso em 06 out. 2015.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **Comissão Nacional da Verdade e Lei de Acesso à Informação, memória e justiça no contexto democrático pós-1988. O processo de Construção de políticas de informação**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 1. Parte general. 8ed. Fundação de Direito Administrativo, Buenos Aires, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. vol. I; tradução: Flávio Beno Siebeneichler - Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2011.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. vol. II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler - Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 2011.

_____. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. vol. II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler - Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, D. **A democracia, o Estado-nação e o sistema global**. São Paulo: Lua Nova n.23, mar. 1991.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LIMA, Márcia H. T. de Figueiredo; CORDEIRO, Helene Cristina Duarte; GOMES, Claudiana Almeida de Souza. **Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil: A lei de acesso à informação como marco divisor**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública Dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LUHMAN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição. Brasília. UNB, 1980.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2ª ed.- São Paulo: Martins Fontes, 2000. Tradução Jeferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla.

MARQUES, Rogério Moreno; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. **Marco Civil da Internet: uma análise sob a ótica da razão jurídica**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MARTINS, Ana Amélia Lage; DOS REIS, Alcenir Soares. **A informação pública como direito e acesso ao Poder: a Lei 12.527/2011 em debate**. IN: A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. vol. I Ed. Florense – São Paulo – 1968.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo do direito comparado**. – 2ª ed. – Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf>. Acesso em 26/09/2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=controle>. Acesso em 17 out. 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Democracia, liberdade e Igualdade: os três caminhos**. São Paulo: Bookseller, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. – Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. **Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

NETTO DE ARAÚJO, Edmir. *O direito Administrativo e sua História*. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 95, 2000. (p. 147-166).

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. O debate sobre a dialética hoje. **VERITAS- revista quadrimestral de Filosofia da PUCRS**. Porto Alegre, v. 43, nº 04, 897-905, dez 1998.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Direito, política e filosofia: contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ÓRPHÃO, Renata Santiago. **Direito e transparência na divulgação de informação: regulamentação brasileira versus a americana (Lei Sarbanes – Oxley)**. São Paulo: Textonovo Editora, 2003.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. **O processo de Construção de políticas de informação**. IN: *A construção social do acesso público à informação no Brasil - contexto, historicidade e repercussões*. Org. Maria Aparecida Moura.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

PIRES JÚNIOR, Paulo Abraão. **A construção social do acesso público à informação no Brasil**. *Contexto, historicidade e repercussões*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. Editora Brasiliense, 1976. Disponível em <http://copyright.me/Acervo/livros/C.PRADO.J-%20HIST%20EC.%20BRASIL.pdf>. Acesso em 17 de out. 2015.

RIVERO, Jean. **Curso de Direito Administrativo Comparado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. **Estado, Democracia e Globalização**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Democracia como Direito Fundamental. **Argumenta**: Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da Universidade Estadual do Norte do Paraná- UENP. n. 18 (janeiro/julho)- Jacarezinho, 2013. p. 251-260.

SANDEL, Michael J. **Justiça – o que é fazer a coisa certa**. 13 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SARINHO, José Mauricio Cavalcante. **Direito, Estado, Controle Social**. São Paulo: LCTE Editora, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**.- Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Governança e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]**. Disponível em http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangsarlet.pdf. Acesso em 10 fev. 2013

SCHOMMER, Paula Chies Schommer; MORAES, Rubens Lima. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir do observatório social de Itajaí. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**. UFPE, 2010. Set/dez. p. 298-326.

SCHUMPETER, Joseph A. (1984). **O equacionamento do problema; A doutrina clássica da democracia; Mais uma teoria de democracia: conclusão.** In: Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, p. 287-366.

SEABRA, Sergio Nogueira. **Entrevista ao Jornal Gazeta do Povo**, 2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/o-desafio-de-ampliar-a-lei-de-acesso-el212na11pphh3i7byc73ocb2>.

SECLAENDER, A. C. L. O direito de ser informado: base do paradigma moderno do direito de informação. **Revista de Direito Público**, v. 25, n. 99, p. 147-159, jul./set. 1991.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias.** Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf. Acesso em 13 set. 2015. p. 376.

SOUZA, Donaldo Bello. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público.** 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOMAS, Catarina. **VI Congresso Português de Sociologia: Contra os silêncios, a invisibilidade e a afonia: A Participação das Crianças nos Orçamentos Participativos.** Portugal, 2008. Disponível em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/477.pdf>.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade.* **Fundamentos da Sociologia compreensiva.** v.I. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, 2009 (reimpressão).

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5ª ed. Porto Alegre, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL- TCE/PR
(Transparência ativa)

Tabela 1: Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL- TCE/PR (Transparência ativa)

Transparência Ativa			
	Ausência da Regulamentação da LAI (art. 42)	Ausência de Link de Perguntas e Resposta (art. 8º, §1º, VI)	Ausência atualização de informações de conteúdo financeiro (art. 8º, §3º, VI)
Microrregião de Londrina	Londrina	Londrina - não consta esse achado	Londrina - não consta esse achado
	Apucarana	Apucarana	Apucarana - não localizado este achado
	Arapongas	Arapongas - não consta esse achado	Arapongas - não localizado este achado
	Cambé	Cambé - não consta esse achado	Cambé - não localizado este achado
	Ibiporã - não consta este achado	Ibiporã	Ibiporã
	Jandaia do Sul	Jandaia do Sul - não consta esse achado	Jandaia do Sul - não localizado este achado
	Rolândia	Rolândia	Rolândia - não localizado este achado
	Tamarana	Tamarana - não consta esse achado	Tamarana - não localizado este achado
Microrregião de Maringá	Maringá	Maringá	Maringá - não localizado este achado
	Cianorte	Cianorte	Cianorte - não localizado este achado
	Cidade Gaúcha	Cidade Gaúcha	Cidade Gaúcha - não localizado este achado
	Mandaguari	Mandaguari	Mandaguari - não localizado este achado
	Marialva	Marialva	Marialva - não localizado este achado
	Paiçandu	Paiçandu	Paiçandu - não localizado este achado
	Sarandi	Sarandi	Sarandi - não localizado este achado
	Tapejara - não consta este achado	Tapejara - não consta esse achado	Tapejara - não consta esse achado
Microrregião de Guarapuava	Guarapuava - não consta este achado	Guarapuava - não consta esse achado	Guarapuava - não localizado este achado
	Candói	Candói	Candói - não localizado este achado
	Cantagalo	Canta Galo - não consta esse achado	Canta Galo - não localizado este achado
	Inácio Martins	Inácio Martins	Inácio Martins - não localizado este achado
	Laranjeiras do Sul	Laranjeiras do Sul	Laranjeiras do Sul - não localizado este achado
	Nova Laranjeiras	Novas Laranjeiras - não consta esse achado	Nova Laranjeiras - não localizado este achado
	Pinhão	Pinhão - não consta esse achado	Pinhão - não localizado este achado
	Quedas do Iguaçu	Quedas do Iguaçu	Quedas do Iguaçu - não localizado este achado

	Rio Bonito do Iguaçu	Rio Bonito do Iguaçu - não consta esse achado	Rio Bonito do Iguaçu - impossibilidade de acesso
Microrregião de Jacarezinho	Jacarezinho - não localizado este achado Andirá - não localizado este achado Bandeirantes - não localizado este achado Cambará Cornélio Procopio - não localizado este achado Ribeirão Claro Ribeirão do Pinhal Santa Mariana - não localizado este achado Santo Antonio da Platina	Jacarezinho - não localizado este achado Andirá Bandeirantes Cambará Cornélio Procópio Ribeirão Claro Ribeirão do Pinhal Santa Mariana - não localizado este achado Santo Antonio da Platina	Jacarezinho Andirá Bandeirantes - não localizado este achado Cambará - não localizado este achado Cornélio Procópio Ribeirão Claro - não localizado este achado Ribeirão do Pinhal Santa Mariana Santo Antonio da Platina
Microrregião de P. Grossa e Jaguariaíva	Ponta Grossa - não localizado este achado Arapoti - não localizado este achado Carambeí Castro Jaguariaíva Sengés	Ponta Grossa - não localizado este achado Jaguariaíva Arapoti Carambeí Castro Sengés	Ponta Grossa - não localizado este achado Jaguariaíva - não localizado este achado Arapoti - impossibilidade de acesso Carambeí - não localizado este achado Castro - não localizado este achado Sengés - não localizado este achado
Microrregião de Cascavel	Cascavel Catanduvas - não localizado este achado Corbélia - não localizado este achado Dois vizinhos Francisco Beltrão Guaraniaçu - não localizado este achado Marmeleiro - não localizado este achado Salto do Lontra Santo Ant. do Sudoeste - não localizado este achado Três Barras do Paraná - não localizado este achado	Cascavel - não localizado este achado Catanduvas Corbélia Dois Vizinhos - não localizado este achado Franciado Beltrão - não localizado este achado Guaraniaçu Marmeleiro Salto do Lontra - não localizado este achado Santo Antonio do Sudoeste Três Barras	Cascavel - não localizado este achado Catanduvas - não localizado este achado Corbélia - não localizado este achado Dois Vizinhos - não localizado este achado Francisco Beltrão Guaraniaçu - não localizado este achado Marmeleiro - não localizado este achado Salto do Lontra Santo Ant. do Sudoeste - não localizado este achado Três Barras - não localizado este achado
Microrregião de Marechal Cândido Rondon	Marechal Cândido Rondon Assis Chateaubriand Cafelandia Guaíra - não localizado este achado	Marechal Cândido Rondon Assis Chateaubriand Cafelandia Guaíra	Marechal Candido Rondon - não localizado este achado Assis Chateaubriand - não localizado este achado Cafelandia - não localizado este achado Guaíra - não localizado este achado

	Missal Nova Aurora Palotina Santa Helena Terra Roxa Toledo - não localizado este achado	Missal Nova Aurora Palotina Santa Helena Terra Roxa Toledo	Missal - não localizado este achado Nova Aurora - não localizado este achado Palotina - não localizado este achado Santa Helena - não localizado este achado Terra Roxa - não localizado este achado Toledo - não localizado este achado
Microrregião de Foz do Iguaçu	Foz do Iguaçu Capitão Leonidas Marques Céu Azul - não localizado este achado Matelandia Medianeira - não localizado este achado Nova Prata do Iguaçu Santa Terezinha do Itaipu Santa Terezinha do Oeste - não localizado este achado São Miguel do Iguaçu	Foz do Iguaçu - não localizado este achado Capitão Leonidas Marques Céu Azul Matelandia Medianeira Nova Prata do Iguaçu - não localizado este achado Santa Terezinha do Itaipu Santa Terezinha do Oeste - não localizado este achado São Miguel do Iguaçu - não localizado este achado	Foz do Iguaçu - não localizado este achado Capitão Leonidas Marques - não localizado este achado Céu Azul - não localizado este achado Matelandia - não localizado este achado Medianeira - não localizado este achado Nova Prata do Iguaçu - não localizado este achado Santa Terezinha do Itaipu - não localizado este achado Santa Terezinha do Oeste - não localizado este achado São Miguel do Iguaçu - não localizado este achado

Fonte: A própria autora

Tabela 2: Violação ao artigo 42 LAI.

Microrregião	Violação ao Art. 42 LAI	
	Achado	Não achado
Londrina	7	1
Maringá	7	1
Guarapuava	8	1
Jacarezinho	4	5
P. Grossa	4	2
Cascavel	3	6
Mal. C. Rondon	8	2
Foz do Iguaçu	6	3

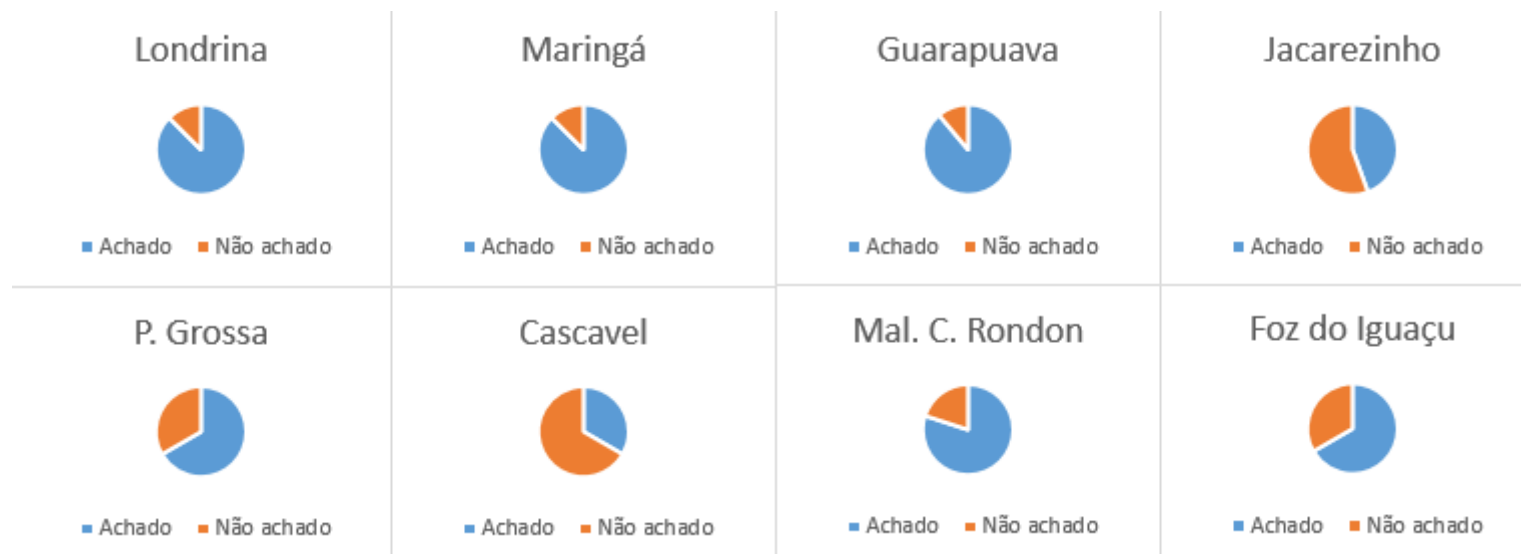
Fonte: A própria autora

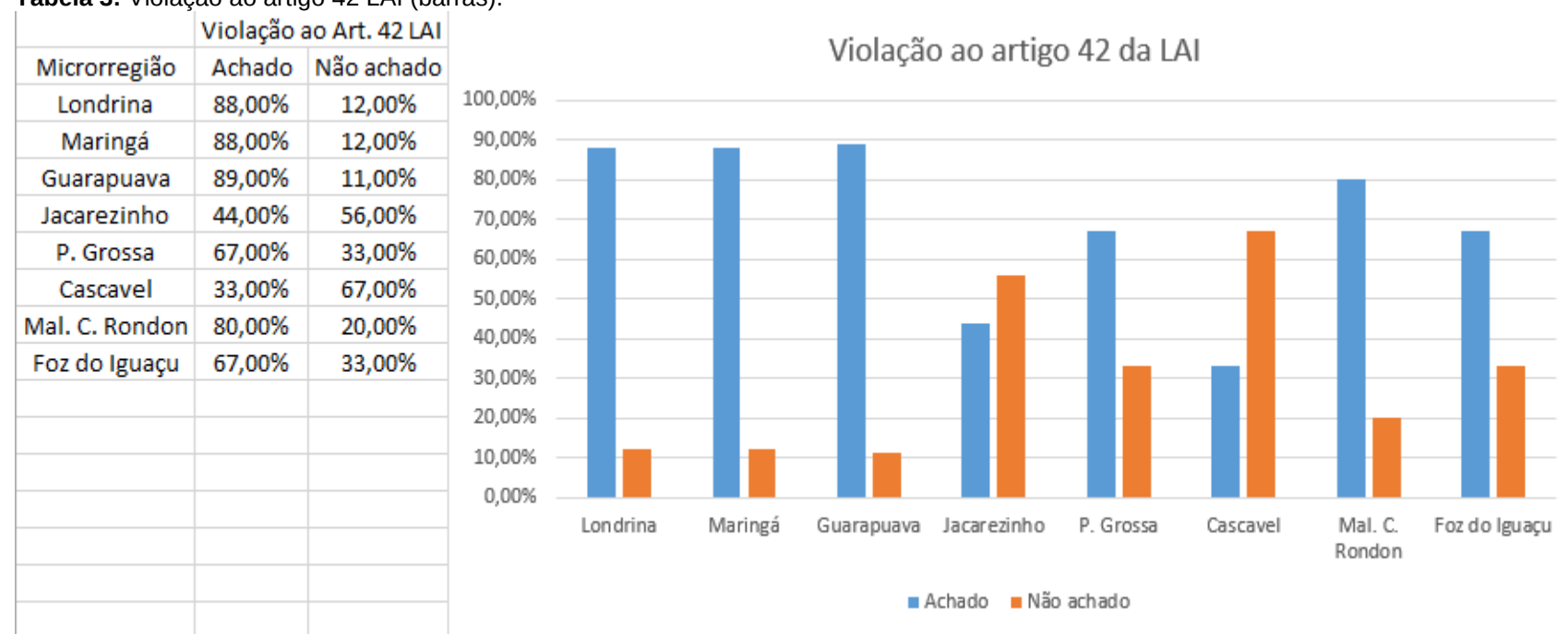
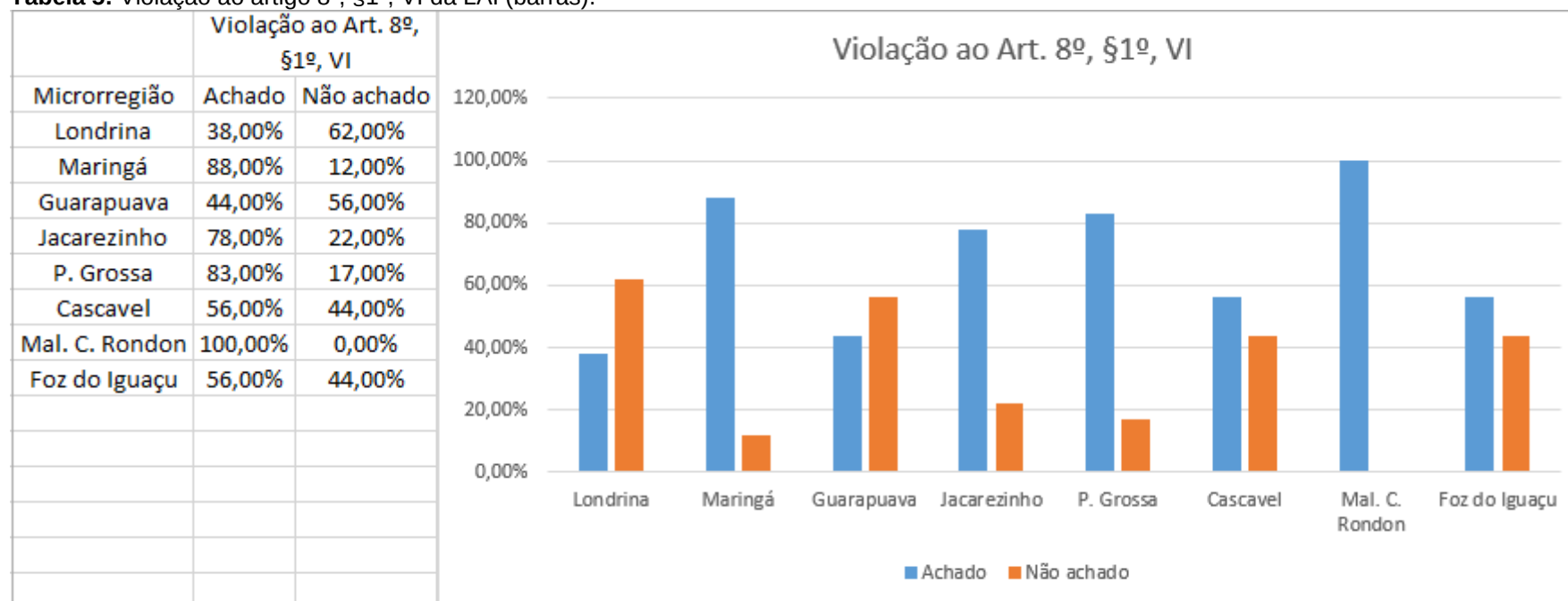
Tabela 3: Violação ao artigo 42 LAI (barras).**Fonte:** A própria autora

Tabela 4: Violação ao artigo 8º, §1º, VI da LAI

	Violação ao Art. 8º, §1º, VI		Londrina	Maringá	Guarapuava	Jacarezinho
Microrregião	Achado	Não achado	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado
Londrina	3	5				
Maringá	7	1				
Guarapuava	4	5				
Jacarezinho	7	2				
P. Grossa	5	1	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado	 ■ Achado ■ Não achado
Cascavel	5	4				
Mal. C. Rondon	10	0				
Foz do Iguaçu	5	4				

Fonte: A própria autora

Tabela 5: Violação ao artigo 8º, §1º, VI da LAI (barras).**Fonte:** A própria autora

APÊNDICE B –

Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL- TCE/PR (Transparência passiva)

Tabela 7: Transparência Passiva

Transparência Passiva		
	Ausência de resposta do Pedido de acesso à informação (art. 11ª §1º)	Ausência de protocolo de acompanhamento do pedido de acesso à informação (art. 9º, I, 'c')
Microrregião de Londrina	Londrina - não consta esse achado Apucarana Arapongas Cambé - não consta esse achado Ibiporã Jandaia do Sul - não consta esse achado Rolândia - não consta esse achado Tamarana	Londrina - não consta esse achado Apucarana - não consta esse achado Arapongas - não consta esse achado Cambé - não consta esse achado Ibiporã - não consta esse achado Jandaia do Sul - não consta esse achado Rolândia - não consta esse achado Tamarana - não consta esse achado
Microrregião de Maringá	Maringá - não consta esse achado Cianorte - não consta esse achado Cidade Gaúcha Mandaguari Marialva - não consta esse achado Paiçandu Sarandi Tapejara	Maringá - não consta esse achado Cianorte - não consta esse achado Cidade Gaúcha Mandaguari - não consta esse achado Marialva Paiçandu - não consta esse achado Sarandi - não consta esse achado Tapejara
Microrregião de Guarapuava	Guarapuava Candói Cantagalo Inácio Martins Laranjeiras do Sul Nova Laranjeiras Pinhão - não consta esse achado Quedas do Iguaçu Rio Bonito de Iguaçu	Guarapuava - não consta esse achado Candói Cantagalo - não consta esse achado Inácio Martins Laranjeiras do Sul - não consta esse achado Nova Laranjeiras Pinhão - não consta esse achado Quedas do Iguaçu - não consta esse achado Rio Bonito do Iguaçu

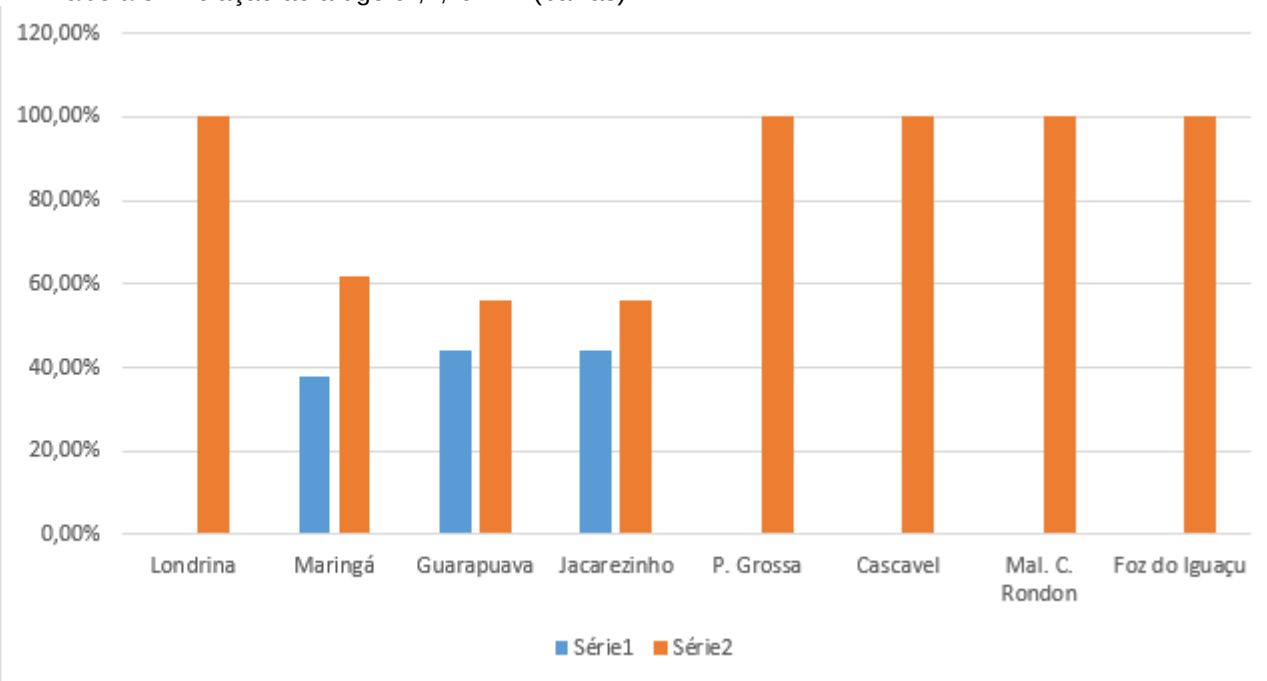
Microrregião de Jacarezinho	Jacarezinho Andirá - não consta esse achado Bandeirantes Cambará Cornélio Procópio Ribeirão Claro - não consta esse achado Ribeirão do Pinhal Santa Mariana Santo Antonio da Platina - não consta esse achado	Jacarezinho Andirá - não consta esse achado Bandeirantes - não consta esse achado Cambará - não consta esse achado Cornélio Procópio Ribeirão Claro - não consta esse achado Ribeirão do Pinhal Santa Mariana Santo Antonio da Platina - não consta esse achado
Microrregião de P. Grossa e Jaguariaíva	Ponta Grossa - não consta esse achado Jaguariaíva - não consta esse achado Arapoti Carambeí Castro - não consta esse achado Sengés	Ponta Grossa - não consta esse achado Jaguariaíva - não consta esse achado Arapoti - não consta esse achado Carambeí - não consta esse achado Castro - não consta esse achado Sengés - não consta esse achado
Microrregião de Cascavel	Cascavel - não consta esse achado Catanduvas Corbélia Dois Vizinhos Francisco Beltrão Guaraniaçu Marmeleiro Salto do Lontra Santo Antonio do Sudoeste Três Barras do Paraná	Cascavel - não consta esse achado Catanduvas - não consta esse achado Corbélia - não consta esse achado Dois Vizinhos - não consta esse achado Francisco Beltrão - não consta esse achado Guaraniaçu - não consta esse achado Marmeleiro - não consta esse achado Salto do Lontra - não consta esse achado São Antonio do Sudoeste - não consta esse achado Três Barras do Paraná - não consta esse achado
Microrregião de Marechal Cândido Rondon	Marechal Cândido Rondon Assis Chateaubriand - não consta esse achado Cafelândia - impossibilidade de formular pedido Guaíra Missal - impossibilidade de formular pedido	Marechal Cândido Rondon - não consta esse achado Assis Chateaubriand - não consta esse achado Cafelândia - não consta esse achado Guaíra - não consta esse achado Missal - não consta esse achado

	Nova Aurora - impossibilidade de formular pedido	Nova Aurora - não consta esse achado
	Palotina	Palotina - não consta esse achado
	Santa Helena	Santa Helena - não consta esse achado
	Terra Roxa	Terra Roxa - não consta esse achado
	Toledo	Toledo - não consta esse achado
Microrregião de Foz do Iguaçu	Foz do Iguaçu - não consta esse achado	Foz do Iguaçu - não consta esse achado
	Capitão Leônidas Marques - não consta esse achado	Capitão Leônidas Marques - não consta esse achado
	Céu Azul - não consta esse achado	Céu Azul - não consta esse achado
	Matelândia - não consta esse achado	Matelândia - não consta esse achado
	Medianeira - não consta esse achado	Medianeira - não consta esse achado
	Nova Prata do Iguaçu	Nova Prata do Iguaçu - não consta esse achado
	Santa Terezinha do Itaipú - não consta esse achado	Santa Terezinha do Itaipu - não consta esse achado
	Santa Terezinha do Oeste - não consta esse achado	Santa Terezinha do Oeste - não consta esse achado
	São Miguel do Iguaçu - não consta esse achado	São Miguel do Iguaçu - não consta esse achado

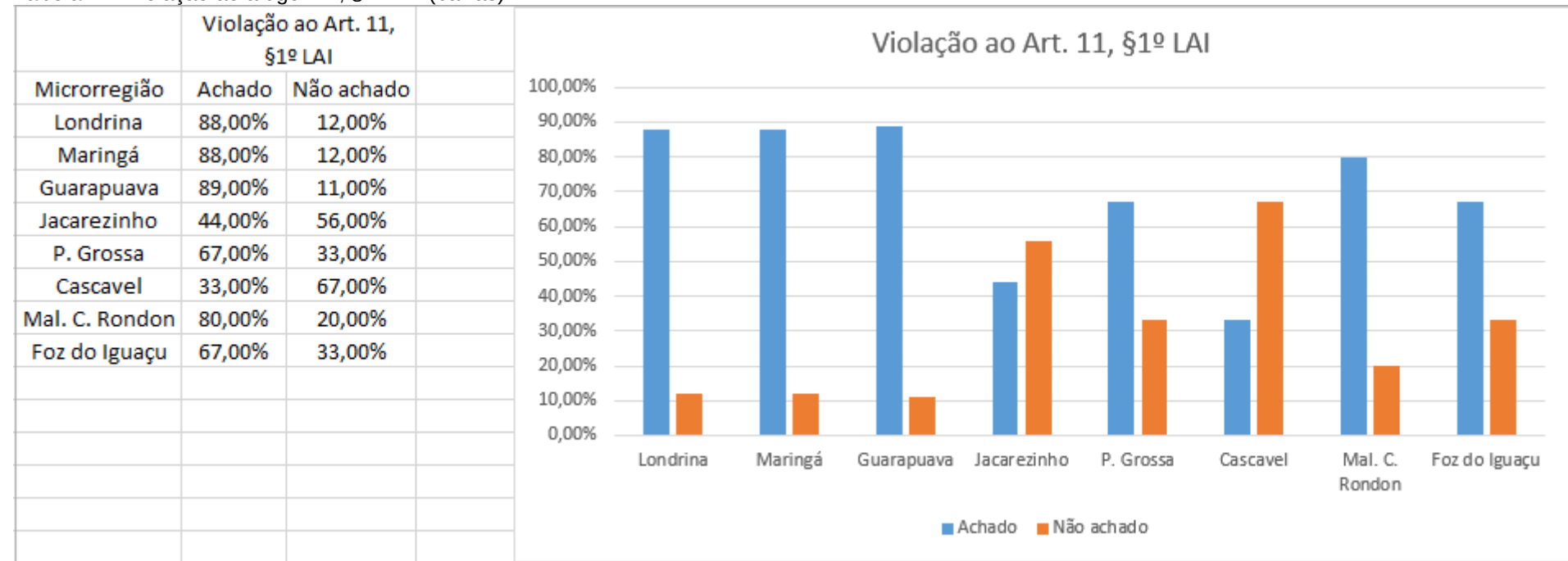
Fonte: a própria autora.

Microrregião	Violação ao Art. 9, I, 'c' LAI	
	Achado	Não achado
Londrina	0,00%	100,00%
Maringá	38,00%	62,00%
Guarapuava	44,00%	56,00%
Jacarezinho	44,00%	56,00%
P. Grossa	0,00%	100,00%
Cascavel	0,00%	100,00%
Mal. C. Rondon	0,00%	100,00%
Foz do Iguaçu	0,00%	100,00%

Tabela 9: Violação ao artigo 9º, I, 'c' LAI (barras).



Fonte: a própria autora.

Tabela 11: Violação ao artigo 11º, §1º LAI (barras).**Fonte:** a própria autora.

APÊNDICE C –

Sistematização dos dados obtidos no Projeto LAI SOCIAL- TCE/PR (Requisitos do site)

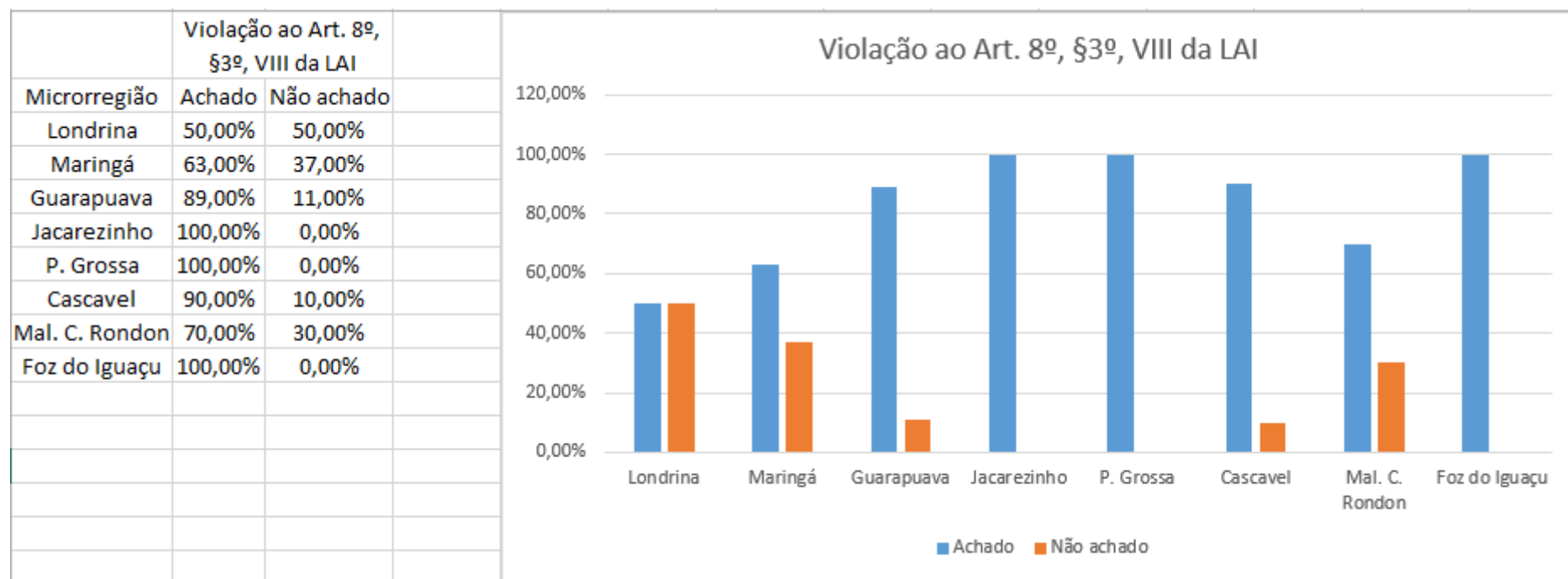
Tabela 12: Requisitos do site.

Requisitos do Site		
	Ausência de ferramentas que garantam a acessibilidade ao conteúdo para pessoas com deficiência (art. 8º, §3º, VIII)	Impossibilidade de gravação dos relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (art. 8º, §3º, II)
Microrregião de Londrina	Londrina - não encontrado esse achado	Londrina
	Apucarana - não encontrado esse achado	Apucarana
	Arapongas - não encontrado esse achado	Arapongas
	Cambé	Cambé
	Ibiporã - não encontrado esse achado	Ibiporã - não encontrado esse achado
	Jandaia do Sul	Jandaia do Sul - não encontrado esse achado
	Rolândia	Rolândia
	Tamarana	Tamarana - não encontrado esse achado
Microrregião de Maringá	Maringá	Maringá - não encontrado esse achado
	Cianorte	Cianorte - não encontrado esse achado
	Cidade Gaúcha - não encontrado esse achado	Cidade Gaúcha - não encontrado esse achado
	Mandaguari	Mandaguari - não encontrado esse achado
	Marialva	Marialva - não encontrado esse achado
	Paiçandu - não encontrado esse achado	Paiçandu - não encontrado esse achado
	Sarandi	Sarandi - não encontrado esse achado
	Tapejara - não encontrado esse achado	Tapejara - não encontrado esse achado
Microrregião de Guarapuava	Guarapuava	Guarapuava - não encontrado esse achado
	Candói	Candói
	Cantagalo	Cantagalo
	Inácio Martins	Inácio Martins
	Laranjeiras do Sul	Laranjeiras do Sul
	Nova Laranjeiras	Nova Laranjeiras - não encontrado esse achado
	Pinhão - não encontrado esse achado	Pinhão - não encontrado esse achado
	Quedas do Iguaçu	Quedas do Iguaçu
	Rio Bonito do Iguaçu	Rio Bonito do Iguaçu - não encontrado esse achado

Microrregião de Jacarezinho	Jacarezinho	Jacarezinho
	Andirá	Andirá - não encontrado esse achado
	Bandeirantes	Bandeirantes - não encontrado esse achado
	Cambará	Cambará
	Cornélio Procópio	Cornélio Procópio
	Ribeirão Claro	Ribeirão Claro - não encontrado esse achado
	Ribeirão do Pinhal	Ribeirão do Pinhal - não encontrado esse achado
	Santa Mariana	Santa Mariana - não encontrado esse achado
	Santo Antonio da Platina	Santo Antonio da Platina
Microrregião de P. Grossa e Jaguariaíva	Ponta Grossa	Ponta Grossa - não encontrado esse achado
	Jaguariaíva	Jaguariaíva
	Arapoti	Arapoti
	Carambeí	Carambeí - não encontrado esse achado
	Castro	Castro
	Sengés	Sengés
Microrregião de Cascavel	Cascavel	Cascavel
	Catanduvas	Catanduvas
	Corbélia	Corbélia
	Dois Vizinhos	Dois Vizinhos
	Francisco Beltrão	Francisco Beltrão - não encontrado esse achado
	Guaraniaçu - não encontrado esse achado	Guaraniaçu - não encontrado esse achado
	Marmeleiro	Marmeleiro
	Salto do Lontra	Salto do Lontra
	Santo Antonio do Sudoeste	Santo Antonio do Sudoeste
	Três Barras do Paraná	Três Barras do Paraná
	Marechal Candido Rondon	Marechal Candido Rondon - não encontrado esse achado
Microrregião de Marechal Cândido Rondon	Assis Chateaubriand	Assis Chateaubriand
	Cafelândia	Cafelândia - não encontrado esse achado
	Guaíra - não encontrado esse achado	Guaíra - não encontrado esse achado
	Missal	Missal - não encontrado esse achado

Microrregião de Foz do Iguaçu	Nova Aurora - não encontrado esse achado	Nova Aurora
	Palotina	Palotina
	Santa Helena - não encontrado esse achado	Santa Helena
	Terra Roxa	Terra Roxa - não encontrado esse achado
	Toledo	Toledo
	Foz do Iguaçu	Foz do Iguaçu - não encontrado esse achado
	Capitão Leônidas Marques	Capitão Leônidas Marques
	Céu Azul	Céu Azul
	Matelândia	Matelândia
	Medianeira	Medianeira - não encontrado esse achado
	Santa Terezinha do Itaipu	Santa Terezinha do Itaipu
	Santa Terezinha do Oeste	Santa Terezinha do Oeste - não encontrado esse achado
	São Miguel do Iguaçu	São Miguel do Iguaçu - não encontrado esse achado
	Nova Prata do Iguaçu	Nova Prata do Iguaçu - não encontrado esse achado

Fonte: a própria autora.



Fonte: a própria autora.

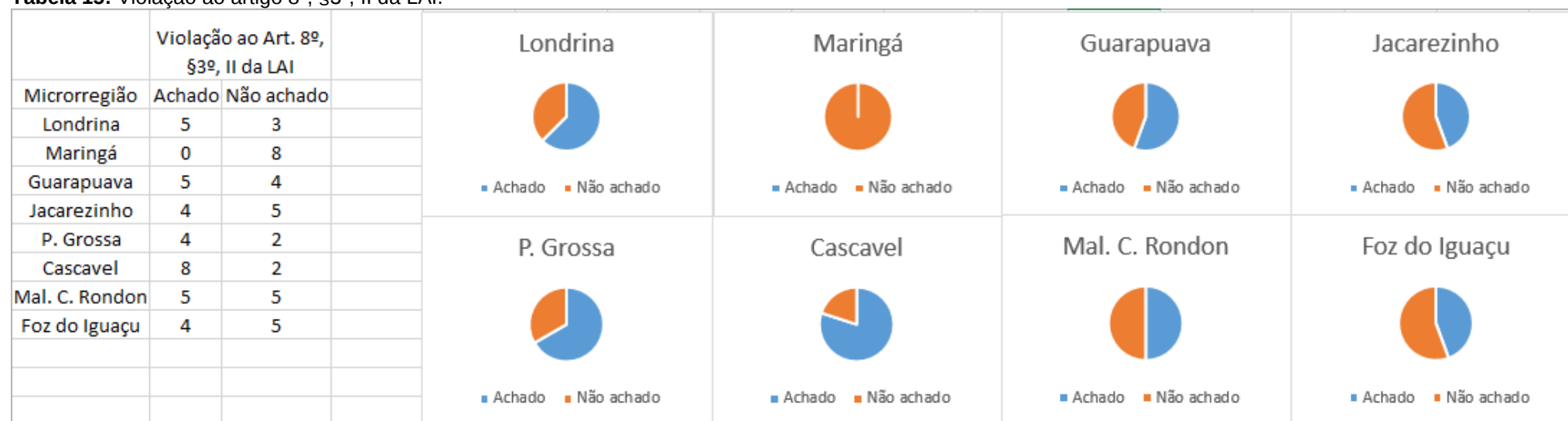
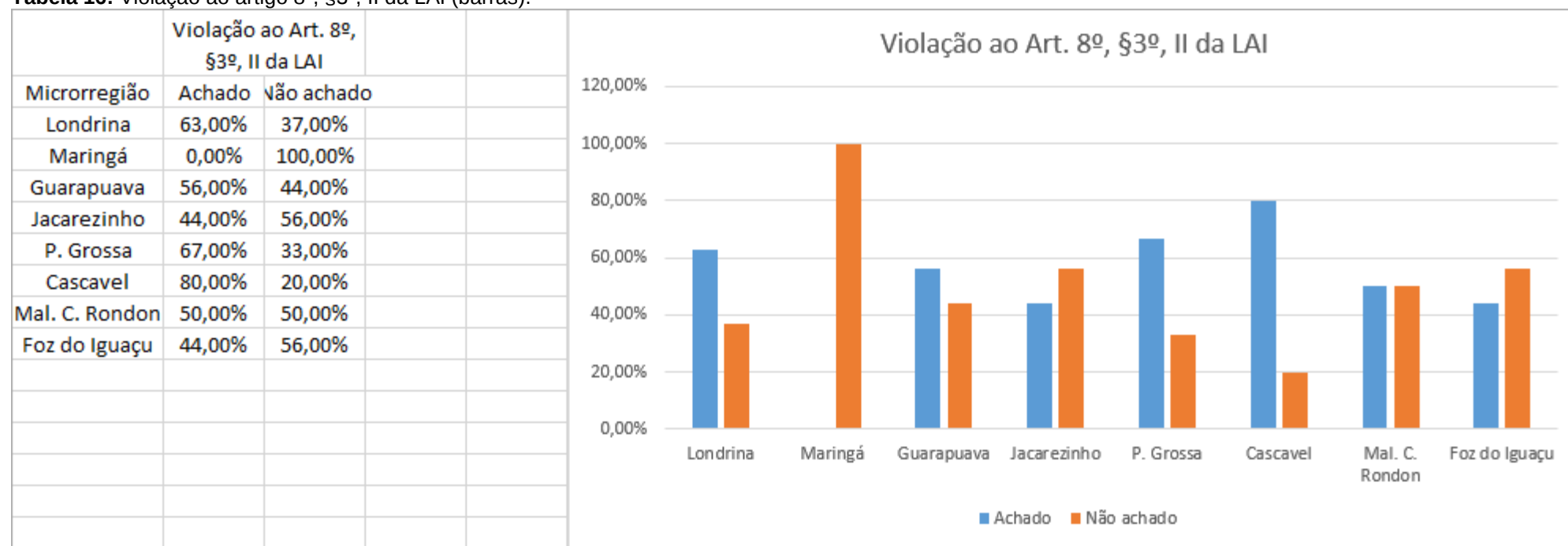
Tabela 15: Violação ao artigo 8º, §3º, II da LAI.**Fonte:** a própria autora.

Tabela 16: Violação ao artigo 8º, §3º, II da LAI (barras).

Fonte: a própria autora.

APÊNDICE D–

Sistematização da média de habitantes por microrregião com base no Censo Demográfico de 2010/IBGE.

Tabela 17: Habitantes da Microrregião de Londrina

Microrregião de Londrina	População (Censo 2010)
Londrina	506.701
Apucarana	120.919
Arapongas	104.150
Cambé	96.733
Rolândia	57.862
Jandaia do Sul	20.269
Tamarana	12.262
Ibiporã	48.198
	Total 967.094

Fonte: a própria autora**Tabela 18:** Habitantes da Microrregião de Jacarezinho

Microrregião de Jacarezinho e Cornélio Procopio	População (Censo 2010)
Jacarezinho	39.121
Cornélio Procopio	46.928
Andirá	20.610
Bandeirantes	32.184
Cambará	23.886
Ribeirão Claro	10.678
Ribeirão do Pinhal	13.524
Santa Mariana	12.435
Santo Antônio da Platina	42.707
	Total 242.073

Fonte: a própria autora**Tabela 19:** Habitantes da Microrregião de Marechal Cândido Rondon

Microrregião de Marechal Cândido Rondon	População (Censo 2010)
Marechal Cândido Rondon	46.819
Assis Chateaubriand	33.025
Cafelândia	14.662
Guaíra	30.704
Missal	10.474
Nova Aurora	11.866
Palotina	28.683
Santa Helena	23.413
Terra Roxa	16.759
Toledo	119.313
	Total 335.718

Fonte: a própria autora**Tabela 20:** Habitantes da Microrregião Guarapuava

Microrregião de Guarapuava	População (Censo 2010)
Guarapuava	167.328
Candói	14.983
Cantagalo	12.952
Inácio Martins	10.943
Laranjeiras do Sul	30.777
Nova Laranjeiras	11.241
Pinhão	30.208
Quedas do Iguaçu	30.605
	Total 309.037

Fonte: a própria autora

Tabela 21: Habitantes da Microrregião Maringá

Microrregião de Maringá	População (Censo 2010)
Maringá	357.077
Cianorte	69.958
Cidade Gaúcha	11.062
Mandaguari	32.658
Marialva	31.959
Paçandu	32.936
Sarandi	82.847
Tapejara	14.598
	Total 633.095

Fonte: a própria autora

Tabela 22: Habitantes da Microrregião Ponta Grossa e Jaguariaíva

Microrregião de Ponta Grossa e Jaguariaíva	População (Censo 2010)
Ponta Grossa	311.611
Jaguariaíva	32.606
Arapoti	25.855
Carambeí	19.163
Castro	67.084
Sengés	18.414
	Total 474.733

Fonte: a própria autora

Tabela 23: Habitantes da Microrregião de Cascavel

Microrregião de Cascavel	População (Censo 2010)
Cascavel	286.205
Catanduvas	10.202
Corbélia	16.312
Dois Vizinhos	36.179
Francisco Beltrão	78.943
Guaraniaçú	14.582
Marmeleiro	13.900
Salto do Lontra	13.689
Santo Antônio do Sudoeste	18.893
Três Barras do Paraná	11.824
	Total 500.729

Fonte: a própria autora**Tabela 24:** Habitantes da Microrregião de Cascavel

Microrregião de Foz do Iguaçu	População (Censo 2010)
Foz do Iguaçu	256.088
Capitão Leônidas Marques	14.970
Céu Azul	11.032
Matelândia	16.078
Medianeira	41.817
Santa Terezinha do Oeste	10.332
Santa Terezinha do Itaipu	20.841
São Miguel do Iguaçu	25.769
Nova Prata do Iguaçu	10.377
	Total 407.304

3.869.783 Total habitantes microrregiões

Fonte: a própria autora

APÊNDICE E–

Matriz de achados (Município de Ribeirão Claro – PR)

**TCEPR**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

MATRIZ DE ACHADOS
MUNICÍPIO DE : RIBEIRÃO CLARO- PR

QUESTÃO DE AUDITORIA 1 – TRANSPARÊNCIA ATIVA: As informações disponíveis nos sites atendem a Lei de Acesso à Informação, quanto a sua implementação, divulgação das informações mínimas obrigatórias e os meios e instrumentos utilizados pelas Prefeituras? (art. 8º e 45)

Situação Encontrada	Critério	Achado			Boas Práticas	Recomendações e Determinações	Benefícios Esperados
		Evidência e Análise	Causas	Efeitos			
De uma forma geral, o Município auditado fornece as informações solicitadas pelo cidadão. No entanto, carece de regulamentação municipal a respeito, fazendo alusão apenas à LAI federal.	O padrão utilizado para averiguar se o desempenho está em conformidade com o esperado foi a realização de um questionário contendo questões de transparência ativa que fora destinado ao responsável pela no	Aos órgãos responsáveis no fornecimento da informação, foi solicitado resposta ao questionário protocolizado fisicamente, sendo que a resposta demorou 10 dias para ser remetida à requerente. Na resposta prestada, foi	O município de Ribeirão Claro-PR fornece, bem como publica informações de interesse dos cidadãos. Outrossim, o município oferece respostas aos pedidos de informações requeridos.	Através da análise das informações obtidas, tem-se como efeito o suprimento das informações necessárias no que se refere à transparência ativa do município.	No que se refere ao fornecimento de informações (transparência ativa), o município tem realizado de forma satisfatória. Contudo, para um melhor desenvolvimento, seria de grande utilidade lei/decreto municipal regulamentando a LAI.	É recomendado ao município supracitado a elaboração e lei/decreto que regule a LAI.	Existir no município lei/ decreto sobre a LAI e, ainda, maior atenção dada pelo município no que se refere à Lei de Acesso à Informação e aos anseios da população, especialmente através da


TCEPR

 TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

Situação Encontrada	Critério	Evidência e Análise	Causas	Efeitos		e Determinações	Esperados
Fora realizado questionário para o município de Ribeirão Claro-PR contendo questões sobre transparência passiva. Observou-se, através da análise do questionário supra, o fornecimento de informações solicitadas pelo cidadão através do "Fale	O padrão utilizado para averiguar se o desempenho está em conformidade com o esperado foi a realização de um questionário contendo questões de transparência passiva que fora destinado ao responsável pela LAI ou prefeito	Fora destinado, ao responsável pelo cumprimento da LAI do município de Ribeirão Claro-PR, um questionário solicitando informações de transparência passiva. Através da análise das respostas obtidas, verifica-se a satisfação dos cidadãos que solicitam/requerem informações ao presente município.	O município de Ribeirão Claro-PR fornece, bem como publica informações de interesse dos cidadãos. Outrossim, o município oferece respostas aos pedidos de informações requeridos pelos cidadãos.	Através da análise das informações obtidas, tem-se como efeito a satisfação dos cidadãos no que se refere às informações solicitadas, bem como às informações publicadas/disponibilizadas à população.	No que se refere à disponibilização de informações ao cidadão (transparência passiva), o município tem realizado de forma satisfatória através do espaço "Fale Conosco"(virtual), a provocação presencial do município, bem como através do portal da transparência que fornece as informações necessárias à população.	É recomendado ao município maior atenção às solicitações de informação, bem como carregar os documentos necessários e, ainda, constante atualização das informações disponibilizadas no portal da transparência	Satisfação da população em conformidade com a Lei de Acesso à Informação.


TCEPR

 TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

QUESTÃO DE AUDITORIA 3 – REQUISITOS DO SITE: OS SITES DAS PREFEITURAS SÃO CAPAZES DE OFERECER O ACESSO À INFORMAÇÃO DE FORMA EFICAZ, EFICIENTE E TRANSPARENTE, RESPEITANDO AS PARTICULARIDADES DA POPULAÇÃO ATENDIDA? (ART.8 § 3º)

Achado					Boas Práticas	Recomendações e Determinações	Benefícios Esperados
Situação Encontrada	Critério	Evidência e Análise	Causas	Efeitos			
Fora realizado questionário para o município de Ribeirão Claro-PR contendo questões sobre requisitos do site. Verificou-se a existência de um site atualizado com sistemas de busca e de fácil utilização pelo cidadão,	O padrão utilizado para averiguar se o desempenho está em conformidade com o esperado foi a realização de um questionário contendo questões sobre requisitos do site que fora destinado ao responsável pela LAI ou prefeito do município de	Fora destinado, ao prefeito do município de Ribeirão Claro-PR, um questionário solicitando informações sobre requisitos do site. Através da análise das respostas obtidas, verifica-se a existência de um site de fácil navegação,	O município de Ribeirão Claro-PR fornece e publica informações de interesse dos cidadãos no site do município. Tais informações são atualizadas e a navegação é prática.	Através da análise das informações obtidas, tem-se como efeito a disponibilização da maioria das informações necessárias no supracitado site.	No que se refere à disponibilização de informações (requisitos do site), o município tem realizado de forma aceitável. Contudo, para um maior alcance e satisfação de toda população, mister se faz a utilização do sistema W3C e a conferência constante acerca da navegabilidade	É recomendado ao município de Ribeirão Claro-PR a utilização do sistema W3C no site.	Disponibilização de informações constantemente atualizadas, bem como viabilidade de acesso a todo cidadão.

**TCEPR**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

bem como facilidades na navegação), segundo o responsável, por ausência de demanda no Município neste sentido.							

Matriz de Processo Eletrônica Ribeirão Claro

MACROPROCESSO	PROCESSOS OU ETAPAS	SUBPROCESSOS	ATIVIDADES
SOLICITAÇÃO DA INFORMAÇÃO	Triagem da informação	Recepção da informação	O pedido de informação é feito através do acesso "fale conosco". Após o pedido, o responsável pelo cumprimento da Lai entrou em contato via e-mail para obter mais dados da solicitação para direcionar ao setor competente.
		Triagem	Foi solicitado pelo site o pedido de informação, sem acompanhamento do direcionamento da informação.
			Não houve verificação acerca da disponibilidade da informação.
	Atuação e distribuição	Atuação	Não houve acompanhamento acerca da atuação, por falta de disponibilização no site neste sentido.
		Distribuição da informação	Encaminhado para a competente para prestar a informação.
	Trâmite	Tramitação do processo	A informação foi disponibilizada no prazo de 10 dias.
			Tramitação. Rápida, considerando o prazo de 10 dias supracitado.
	Informação	Levantamento da informação	Informação prestada de forma coerente e em consonância com o pedido formulado.
			Pedido através do site, no link "fale conosco" e prestada por e-mail.
	Encaminhamento ao interessado	Encaminhamento	O encaminhamento por meio eletrônico (e-mail)
			Secretário de Administração Sr. Fábio Oliveira de Lucca assegurou o encaminhamento para o prefeito ou responsável apto a prestar as informações.

Matriz de Processo Presencial – Ribeirão Claro

MACROPROCESSO	PROCESSOS OU ETAPAS	SUBPROCESSOS	ATIVIDADES
SOLICITAÇÃO DA INFORMAÇÃO	Triagem da informação	Recepção da informação	Foi recepcionado e verificado o pedido de informação presencial antes de protocolizar e encaminhar para os responsáveis.
		Triagem	Apenas foi protocolado o pedido de informação no setor competente.
			Não houve verificação acerca da disponibilidade da informação.
	Atuação e distribuição	Atuação	Pedido de informação presencial foi protocolizado
		Distribuição da informação	Encaminhado para o prefeito, sem maiores detalhes do encaminhamento.
	Trâmite	Tramitação do processo	Não há como analisar o cumprimento no prazo, haja vista a conclusão do protocolo recentemente.
			Prejudicada análise posterior da tramitação.
	Informação	Levantamento da informação	Ainda não foi possível análise do conteúdo da informação que ainda será prestada.
			Protocolo realizado, aguardando a informação ser prestada no prazo legal.
	Encaminhamento ao interessado	Encaminhamento	O encaminhamento foi feito presencialmente devido a necessidade de assinar uma via comprovando o recebimento do mesmo e sua autenticidade.
			Secretário de Administração Sr. Fábio Oliveira de Lucca assegurou o encaminhamento para o prefeito ou responsável apto a prestar as informações.

ANEXOS

ANEXO A

Anexo A- Pedido de Informação ao Município de Ribeirão Claro – PR

**Prefeitura Municipal de Ribeirão Claro - PR**

Rua Coronel Emílio Gomes, 731 - Centro
(43)3536-1300

Nº do Protocolo: 003121/2014

Código: 30111

Tipo de Processo: PROTOCOLO

Departamento Responsável:

1 - GABINETE GOVERNO MUNICIPAL

Tipo de Solicitação: GABINETE ASSUNTOS GERAIS

Solicitante: Pamella de Moura Santos

CPF/CNPJ: 05783856940

Telefone:

Endereço: Francisco Kapusta, 110 - CENTRO

Cidade: Londrina

Local de Execução:

A requerente supracitada vem através deste solicitar as informações a respeito sobre o asfalto concluído no distrito da Cachoeira do Espírito Santo, conforme documento em apenso.

Ribeirão Claro, 22/07/2014 14:39:08

RIBEIRÃO CLARO, 22 DE JULHO DE 2014.

SENHOR PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO CLARO – ESTADO DO PARANÁ

Eu, PÂMELLA DE MOURA SANTOS, inscrita no CPF sob o nº XXX.XXX.XXX-XX, portadora da Cédula de Identidade nº 9.XXX.XXX-1, residente e domiciliada na Rua Francisco Kapusta, nº 110, CEP 86.010-510, Londrina-PR, vem respeitosamente à presença de Vsa., nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição da República Federativa do Brasil e da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), sem prejuízo de outros dispositivos legais aplicáveis, requerer as seguintes informações:

Quanto ao asfalto concluído no Distrito de Cachoeira do Espírito Santo, por gentileza, gostaria de obter informações sobre esta obra, tais como: número da licitação, valores despendidos, prazos e demais dados do contrato que não foram localizados no site do Município de Ribeirão Claro-PR.

Em conformidade com a lei, a requerente informa que a prestação da resposta ao presente pedido poderá ser feita via postal (carta) no endereço citado acima.

Atenciosamente,

Pâmella de M. Santos

ANEXO B

Anexo B- Resposta do pedido formulado (Ribeirão Claro – PR)



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO
ESTADO DO PARANÁ



Ribeirão Claro, 25 de Julho de 2014.

Ofício 023/Sec Obras/2014

Ilma Sra:

Em atendimento a solicitação de Vossa Senhoria, estamos encaminhando anexo, documentação referente às informações sobre o Asfalto concluído no Distrito Administrativo da Cachoeira do Espírito Santo, neste Município de Ribeirão Claro, Estado do Paraná.

A documentação apresenta os custos de materiais para execução da obra, tendo sido a mesma, executada com Mão de Obra da Municipalidade, no período compreendido entre o mês de abril e setembro de 2012.

Colocamos-nos a disposição para quaisquer e eventuais esclarecimentos.

Sem mais para o momento, subscrevemo-nos com o devido respeito e distinta consideração.

Atenciosamente,


ANTONIO CARLOS CHIAROTTI
Secretario Municipal de Obras e Urbanismo

Ilma Sra.
Pâmela de Moura Santos
Rua Francisco Kapusta, 110, Centro
Londrina - Paraná
CEP 86010-510



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO
ESTADO DO PARANÁ
D. A. C. E. S. – Pavimentação Asfáltico – Tratamento.

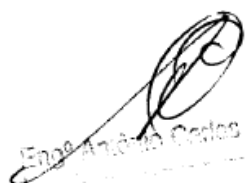
Item	Produto	Apres	Quant	Vlr uni (R\$)	Vlr total (R\$)
01	Pedra brita nº 1	m3	280	35,00	9.800,00
02	Pedra brita - pedrisco	m3	140	35,00	4.900,00
03	Pedra brita – pó de pedra	m3	53	35,00	1.855,00
04	Emulsão asfáltica – RR-2C.	ton.	40	977,00	47.093,20
05	Guia e sarjeta – 23x10 cm alt. x 30x10 cm base, padrão PMRC.	m	1.660	19,90	37.632,20
06	Cimento p/ construção – sc 50 kg	uni	70	22,90	1.621,90
07	Areia média lavada	m3	20	42,00	863,40
TOTAL					120.631,65

Os materiais serão usados nas seguintes ruas municipais:

NOME DAS RUAS	ENTRE AS RUAS	COMP. (m)	LARG. (m)	ÁREA (m2)	GPS
Rua Ver. Joaquim Barbosa	Toda a sua extensão	240	7	1.680	23°15'54,94" S 49°42'06,93" O
Rua José A. de Oliveira	Toda a sua extensão	388	7	2.716	23°15'52,28" S 49°42'08,03" O
Rua Faustino do Prado	Toda a sua extensão	300	7	2.100	23°15'48,89" S 49°42'12,46" O
Rua Prof. Ana Pinheiro	Ver. Joaquim Barbosa José Amâncio de Oliveira	120	8	960	23°15'52,88" S 49°42'10,09" O
Rua João Brasilino da Silva	Ver. Joaquim Barbosa José Amâncio de Oliveira	88	8	704	23°15'53,83" S 49°42'07,08" O
Rua Expedicionário M. J. Santos	Ver. Joaquim Barbosa José Amâncio de Oliveira	88	7	616	23°15'54,38" S 49°42'04,08" O
Rua Benedito F. Lima	Toda a sua extensão	55	6	330	23°15'55,21" S 49°42'02,64" O
Total				9.106	

Empresas fornecedoras dos materiais

- Castilho Mineração Ltda – Contrato nº 044/2012 – Pregão Presencial nº 019/2012.
- Casa do Asfalto Distribuidora, Indústria e Comércio de Asfalto Ltda – Contrato nº 043/2012 – Pregão Presencial nº 019/2012.
- Oliram Comércio de Materiais de Construção Ltda – Contrato nº 042/2012 – Pregão Presencial 019/2012.


 Eng. Antônio Carlos Chioratto
 Engenheiro Civil - CREA 10.000.000/PR



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO ESTADO DO PARANÁ



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO – ESTADO DO PARANÁ Secretaria Municipal de Administração Departamento Municipal de Compras, Licitações e Contratos	AUTORIZAÇÃO ENTREGA / ORDEM DE SERVIÇOS Nº 0263/2012 (DCLC - COB) EMPENHO Nº 2037/2012
--	---

FORNECEDOR OLIRAM COMÉRCIO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA	CNPJ/ME - CPF/ME 75.230.367/0001-09
---	--

TELEFONE (43) 3536-1414	FAX (43) 3536-1414	E-MAIL
--	-------------------------------------	-------------------

ENDEREÇO Rua Dr. Vicente Machado, nº 530 – Centro	CIDADE Ribeirão Claro	UF PR
--	--	------------------------

UNIDADE SOLICITANTE Obras Públicas e Urbanismo	SOLICITAÇÃO Nº 002/04	PÉDIDO DE EMPENHO Nº 0201/2012	EMPENHO Nº 2037/2012
---	--	---	---------------------------------------

PROCESSO LICITATÓRIO Prégo Presencial 019/2012 (PMRC)	HOMOLOGAÇÃO 30/03/2012	VALOR HOMOLOGADO R\$ 116.363,50
--	---	--

CONTRATO Nº 042/2012 - 1111	VALOR CONTRATADO R\$ 46.258,50	INÍCIO CONTRATO 30/03/2012	TERMINO CONTRATO 28/07/2012
--	---	---	--

HISTÓRICO DA OBRA:
UTILIZAÇÃO: Aquisição de materiais de construção diversos, para uso no tratamento, pavimentação, assentamento de guias, sarjetas e construção de bueiros nas ruas do Distrito Administrativo da Cachoeira do Espírito Santo e nas Ruas 114 e 115 do Patrimônio Três Corações.
A/C: Antonio Carlos Chiarotti

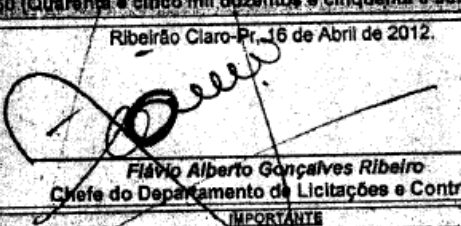
LOCAL DE ENTREGA Rua Cel. Emilio Gomes, nº 731 - Centro	PRAZO DE ENTREGA 03 (três) dias úteis	PRAZO DE PAGAMENTO 15 (quinze) dias consecutivos
--	--	---

Por meio desta autorizamos a empresa acima discriminada, a fornecer o material/serviço abaixo especificado, para uso desta Prefeitura Municipal, nas condições preestabelecidas, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93.

Item	DISCRIMINAÇÃO	MARCA	APRES	QUANT	VLR. UNI (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
07	Guia e sarjeta – 25 X 10 cm alt X 31 X 10 cm base – padrão PMRC	Postubos	M	2110	19,90	41.989,00
09	Areia lavada – média	PJB	M3	26	42,00	1.092,00
08	Cimento p/ construção – sc 50 Kg	Votorantim	Unl	95	22,90	2.185,50

VALOR TOTAL GERAL: R\$ 46.258,50 (Quarenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e seis reais e cinquenta centavos)

Ribeirão Claro-Pr, 16 de Abril de 2012.


Flávio Alberto Gonçalves Ribeiro
Chefe do Departamento de Licitações e Contratos

IMPORTANTE
DEVERÁ CONSTAR NA NOTA FISCAL OS SEGUINTE ITENS:

DEVERÁ CONSTAR NA NOTA FISCAL O NÚMERO DO EMPENHO CONSTANTE DESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO.
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL POR AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO.
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL POR ENTREGA DE ACORDO COM ESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA NÃO SERÁ ACEITO.
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL DEVERÁ CONTER RASURAS:
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL DEVERÁ SER FEITA EM UM PRAZO DE ATÉ 7 (SETE) DIAS APÓS A DATA DE EMISSÃO DESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO, E CONSEQUENTE
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL DEVERÁ SER EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO-PARANÁ - CNPJ/ME 75.230.367/0001-09.
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL DEVERÁ SER A MESMA DESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO.
 A ENTREGA DE UMA NOTA FISCAL DEVERÁ SER EM FAVOR DO BANCO DO BRASIL (Banco) Agência (Conta) de Empresa para depósito em nome do favorecido.

Recebido em ____/____/____

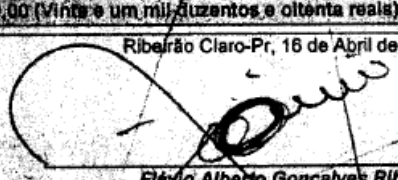
 CNPJ da empresa e assinatura do responsável



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO

ESTADO DO PARANÁ



PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO - ESTADO DO PARANÁ Secretaria Municipal de Administração Departamento Municipal de Compras, Licitações e Contratos		AUTORIZAÇÃO ENTREGA / ORDEM DE SERVIÇOS Nº 0260/2012 (DCLC - COB) EMPENHO Nº 2034/2012				
CONCESSIONÁRIO CASILHO MINERAÇÃO LTDA		CNPJ/ME - QPIME 08.528.581/0003-02				
TELEFONE 43 8802-1661	FAX	E-MAIL				
ENDEREÇO Rodovia RM 100 Km 2,2, "Estrada dos Baggio"		CIDADE Ribeirão Claro	UF PR			
DESCRIÇÃO DA OBRAS Obras Públicas e Urbanismo	SOLICITAÇÃO Nº 002/04	PEDIDO DE EMPENHO Nº 0199/2012	EMPENHO Nº 2034/2012			
MODALIDADE DE LICITAÇÃO Pregão Presencial 019/2012 (PMRC)	HOMOLOGAÇÃO 30/03/2012	VALOR HOMOLOGADO R\$ 116.363,50				
PROCESSO Nº 044/2012 - 1113	VALOR CONTRATADO R\$ 21.280,00	INÍCIO CONTRATO 30/03/2012	TÉRMINO CONTRATO 28/07/2012			
UTILIZAÇÃO: Aquisição de materiais de construção diversos, para uso no tratamento, pavimentação, assentamento de guias, sarjetas e construção de bueiros nas ruas do Distrito Administrativo da Cachoeira do Espírito Santo e nas Ruas 114 e 115 do Patrimônio Três Corações. A/C: Antonio Carlos Chiarotti.						
ENDEREÇO DE ENTREGA Rua Cel. Emílio Gomes, nº 731 - Centro		PRAZO DE ENTREGA 03 (três) dias úteis	PRAZO DE PAGAMENTO 15 (quinze) dias consecutivos			
Autorizo a empresa acima discriminada, a fornecer o material/serviço abaixo especificado, para uso das obras públicas, nas condições preestabelecidas, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93.						
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	MARCA	APRÉS	QUANT	VLR UNI (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
01	Pedra brita nº 01	CM	M3	360	35,00	12.600,00
02	Pedraço britado	CM	M3	180	35,00	6.300,00
03	Pó de pedra	CM	M3	68	35,00	2.380,00
VALOR TOTAL GERAL: R\$ 21.280,00 (Vinte e um mil, duzentos e oitenta reais)						
Ribeirão Claro-Pr, 16 de Abril de 2012.						
 Flávio Alberto Gonçalves Ribeiro Chefe do Departamento de Licitações e Contratos						
IMPORTANTE DEVERÁ CONSTAR NA NOTA FISCAL OS SEQUENTES ITENS:						
1- DEVERÁ CONSTAR NA NOTA FISCAL O NÚMERO DO EMPENHO CONSTANTE DESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO.						
2- A ENTREGA DE MATERIAIS DEVE SER EM CONFORMIDADE COM A ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO.						
3- O RECEBIMENTO DE MATERIAIS COM ESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA NÃO SERÁ ACEITO.						
4- O PREÇO DEVENHA A SER PAGO EM 15 (QUINZE) DIAS APÓS A DATA DE EMISSÃO DESTA AUTORIZAÇÃO DE ENTREGA/ORDEN DE SERVIÇO, E CONSEQUENTE RECEBIMENTO DOS MATERIAIS.						
5- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
6- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
7- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
8- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
9- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
10- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
11- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
12- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
13- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
14- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
15- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
16- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
17- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
18- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
19- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
20- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
21- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
22- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
23- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
24- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
25- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
26- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
27- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
28- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
29- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
30- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
31- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
32- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
33- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
34- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
35- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
36- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
37- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
38- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
39- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
40- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
41- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
42- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
43- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
44- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
45- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
46- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
47- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
48- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
49- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
50- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
51- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
52- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
53- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
54- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
55- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
56- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
57- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
58- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
59- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
60- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
61- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
62- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
63- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
64- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
65- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
66- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
67- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
68- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
69- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
70- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
71- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
72- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
73- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
74- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
75- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
76- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
77- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
78- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
79- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
80- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
81- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
82- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
83- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
84- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
85- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
86- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
87- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
88- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
89- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
90- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
91- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
92- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
93- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
94- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
95- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
96- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
97- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
98- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
99- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						
100- O VALOR DEVE SER PAGADO EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CLARO, PARANÁ - CNPJ/ME 16.449.778/0001-73.						

ANEXO C

Anexo C- Relatório Final do Projeto Auditoria Social TCE/PR/2014