

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E
GOVERNANÇA PÚBLICA**

HERBERT ETGES ZANDOMENECO

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA PÚBLICA: INSTRUMENTOS LEGAIS
PARA O CONTROLE POPULAR DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

HERBERT ETGES ZANDOMENECO

**DEMOCRACIA E GOVERNANÇA PÚBLICA: INSTRUMENTOS LEGAIS
PARA O CONTROLE POPULAR DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.
Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Isaura Alberton de Lima.

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Zandomeneco, Herbert Etges
Z27d Democracia e governança pública : instrumentos legais
2018 para o controle popular da gestão pública no Brasil / Herbert
Etges Zandomeneco.-- 2018.
129 f. : il. ; 30 cm

Disponível também via World Wide Web
Texto em português com resumo em inglês
Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal
do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Go-
vernança Pública, Curitiba, 2018
Bibliografia: f. 115-129

1. Transparência na administração pública – Brasil. 2. Comu-
nicção na administração pública – Brasil. 3. Internet na adminis-
tração pública. 4. Controle social. 5. Controle administrativo. 6.
Administração pública – Brasil. 7. Administração pública – Dissert-
ações. I. Lima, Isaura Alberton de. II. Universidade Tecnológica
Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planeja-
mento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba
Bibliotecário: Adriano Lopes CRB-9/1429

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 73

A Dissertação de Mestrado intitulada **Democracia e Governança Pública: Instrumentos Legais Para o Controle Popular da Gestão Pública no Brasil** defendida em sessão pública pelo(a) mestrando(a) **Herbert Etges Zandomeneco**, no dia 19 de abril de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dra. Isaura Alberton de Lima - Presidente - UTFPR

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres - UTFPR

Prof.^a Dr. José Ricardo Vargas de Faria - UFPR

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 19 de abril de 2018

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Certamente estes parágrafos não irão atender a todas as pessoas que fizeram parte dessa importante fase da minha vida. Portanto, desde já peço desculpas àquelas que não estão presentes nestas palavras, sendo que podem ter a certeza de que fazem parte da minha gratidão.

Agradeço especialmente a Professora Doutora Isaura Alberton de Lima pela orientação deste estudo, na qual não mediu esforços para que a pesquisa adquirisse a qualidade exigida pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), sem descuidar em momento algum da compreensão acerca de minhas limitações e da busca pelos melhores caminhos para o atingimento dos objetivos da pesquisa, bem como para a superação das diversas etapas inerentes ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP).

Agradeço a todos os Professores do PPGPGP pelos valiosos ensinamentos, tanto com relação ao conteúdo programático em si, como pela preocupação em dotar seus alunos de conhecimentos e habilidades para obter sucesso na confecção e publicação de trabalhos, e assim destacarem-se na seara acadêmica.

Agradeço a Controladoria-Geral da União, por proporcionar os meios pelos quais pude realizar as atividades do PPGPGP. Da mesma forma agradeço a toda a comunidade da UTFPR, em especial aos servidores e estagiários do PPGPGP, pelo apoio sempre presente.

A todos os colegas gostaria de manifestar minha satisfação pelo convívio durante estes anos, agradecendo especialmente a colega Andrea Traub pela importante informação acerca da possibilidade de publicação de um artigo, que me auxiliou no cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo PPGPGP.

Agradeço aos professores das bancas de qualificação e de defesa pela participação, atenção e valiosas contribuições dedicadas a este estudo.

Gostaria de deixar registrado também o meu reconhecimento à minha família, em especial à minha mãe Ivone, pois acredito que sem a ajuda dela seria muito difícil vencer este desafio, e ao meu filho Leonardo, pelos momentos em que não pude estar presente em seu convívio.

“Talvez os fascistas não soubessem o que queriam; mas sabiam muito bem o que não queriam. Não queriam, em uma palavra, a democracia, entendida como laborioso e difícil processo de educação na liberdade, de governo através do controle e do consenso, de gradual e sempre contestada substituição da força pela persuasão.”

(Norberto Bobbio)

“Uma ditadura pode impor-se da noite para o dia com o apoio de milhares de soldados leais, enquanto que a construção da democracia requer mais tempo, e para sua defesa necessita basicamente do concurso de milhares de cidadãos conscientes, capazes e organizados.”

(Margareta Grape)

“Todos nós, através de palavras contraditórias, exprimimos os mesmos impulsos. Dignidade dos homens, pão dos nossos irmãos. Dividem-nos métodos, que são frutos dos nossos raciocínios, não nos dividem os fins. E partimos para a guerra uns contra os outros na direção das mesmas terras prometidas.”

(Antoine de Saint-Exupéry)

RESUMO

ZANDOMENECO, Herbert Etges. **Democracia e governança pública:** instrumentos legais para o controle popular da gestão pública no Brasil. 2018. 127f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

A participação dos cidadãos, considerados como os principais atores constituintes do Estado, na formulação, execução e controle da gestão pública é condição necessária para a efetivação da governança pública na atualidade. A presente pesquisa versa sobre os instrumentos legais ao alcance da sociedade brasileira para a realização do controle popular da gestão pública. Assim, o referencial teórico adotado tem por escopo o conceito e a origem do Estado moderno; as principais vertentes teóricas da democracia, quais sejam, as teorias clássica, contemporânea, participativa e deliberativa; o surgimento e a ascensão da governança pública; bem como o arcabouço conceitual e a classificação das diversas formas de controle da gestão pública. Quanto aos procedimentos metodológicos que foram empregados, a pesquisa em tela pode ser classificada quanto aos seus objetivos, ou fins, como descritiva. Sua natureza é aplicada e qualitativa. Já no tocante aos procedimentos técnicos de coleta de dados, é caracterizada como bibliográfica e documental, sendo que para o tratamento dos dados foi empreendida a análise descritiva. Como resultados destaca-se a exposição dos conceitos de Estado e democracia; o relato acerca da ascensão do conceito de governança pública, bem como do significado de seus princípios como subsídio para o controle social do Estado; a apresentação do arcabouço conceitual do controle da gestão pública no Brasil; culminando com a descrição e análise dos instrumentos legais atualmente disponíveis à sociedade brasileira para a realização do controle popular da atividade estatal, os quais podem ser considerados fatores potencialmente capazes de promover a governança democrática no Brasil.

Palavras-chave: Governança pública; democracia; controle social.

ABSTRACT

ZANDOMENECO, Herbert Etges. **Democracy and public governance: legal instruments for popular control of public management in Brazil.** 2018. 127f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGPGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba, 2018.

The participation of citizens, considered as the main constituent actors of the State, in the formulation, execution and control of public management is a necessary condition for the effective implementation of public governance at the present time. The present research deals with the legal instruments within the reach of the Brazilian society to carry out the popular control of public management. Thus, the adopted theoretical framework has as its scope the concept and origin of the modern State; the main theoretical aspects of democracy, that is, the classical, contemporary, participatory and deliberative theories; the rise of public governance; as well as the conceptual framework and classification of the various forms of control of public management. As for the methodological procedures that were employed, the screen survey can be classified as to its objectives, or purposes, as descriptive. Its nature is applied and qualitative. Regarding the technical procedures of data collection, it is characterized as bibliographic and documentary, and for the treatment of the data the descriptive analysis was undertaken. The results highlight the exposition of the concepts of State and democracy; the report about the rise of the concept of public governance, as well the meaning of its principles as a subsidy for the social control of the State; the presentation of the conceptual framework of public management control in Brazil; culminating in the description and analysis of the legal instruments currently available to Brazilian society to carry out the popular control of state activity, which may be considered as potentially capable of promoting democratic governance in Brazil.

Keywords: Public governance; democracy; social control.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DIMENSÕES DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PRESENTES NOS INSTRUMENTOS LEGAIS ANALISADOS.....	113
---	-----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DA QUESTÃO DE PESQUISA.....	12
1.2 OBJETIVOS.....	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos.....	13
1.3 JUSTIFICATIVA	14
1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS	16
1.5 ESTRUTURA DA PESQUISA.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 CONCEITO E ORIGEM DO ESTADO MODERNO.....	18
2.2 DEMOCRACIA: UM DEBATE NECESSÁRIO PARA O ESTUDO DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	18
2.2.1 As Vertentes Teóricas da Democracia.....	30
2.2.1.1 Teoria Clássica da Democracia.....	32
2.2.1.2 Teoria da Democracia Contemporânea.....	33
2.2.1.3 As Teorias Participativa e Deliberativa.....	36
2.2.2 A Democracia em Face da Governança Pública.....	40
2.3 O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA	43
2.3.1 Conceito e espécies de controle institucional.....	45
2.3.2 O Controle Social.....	49
2.4 SURGIMENTO E ASCENSÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	54
2.4.1 A governança pública no novo século.....	62
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	70
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	70

3.1.1 Sobre a Natureza e os Objetivos Gerais da Pesquisa.....	70
3.1.2 Delineamento da Pesquisa e Métodos Empregados.....	71
4 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PRESENTES NOS INSTRUMENTOS LEGAIS.....	75
4.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	76
4.1.1 Direito de acesso à informação pública.....	77
4.1.2 Direito de realizar reclamações sobre a prestação dos serviços públicos e representar contra o exercício irregular de função pública.....	79
4.1.3 Divulgação de informações contábeis.....	80
4.1.4. Denúncia ao Tribunal de Contas.....	81
4.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	81
4.2.1 Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.....	82
4.2.2 Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965.....	83
4.2.3 Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992.....	85
4.2.4 Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.....	86
4.2.5 Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.....	89
4.2.6 Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005.....	90
4.2.7 Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.....	92
4.2.8 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.....	96
4.2.9 Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.....	105
5 CONCLUSÃO DO ESTUDO.....	109
REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, é possível perceber na sociedade brasileira um grande clamor pelo controle efetivo da gestão pública, de modo que os recursos recolhidos ao erário pela população sejam revertidos integralmente em benefício dela. Da mesma forma pode-se perceber – notadamente após as grandes manifestações populares de junho de 2013 – que os cidadãos buscam exercer cada vez mais influência nos processos de governança pública.

No Brasil, o processo de democratização ganhou forças a partir da década de 1980, possibilitando o desenvolvimento da cidadania e da democracia. Além disso, esse período permitiu a criação de condições para a inovação da governança. Diversas reformas estatais foram idealizadas, tendo a Nova Gestão Pública se tornado a doutrina hegemônica nas reformas da Administração Pública. No entanto, em um cenário de crise global, surgem indagações a respeito desse modelo de Administração Pública e se ele corresponderia ou se encaixaria diante dos novos desafios da governança pautada na *accountability* (MEZZARROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

De acordo com o Banco Mundial (2017, p. 3), o termo governança pode ser entendido como um “processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder.” Dependendo do contexto, os atores podem estabelecer um governo como um conjunto de instituições estatais formais que aplicam e implementam políticas. Também dependendo do contexto, atores estatais desempenharão um papel de maior ou menor importância que atores não estatais, tais como organizações da sociedade civil ou de *lobby* empresarial. Além disso, a governança existe em níveis diferentes, desde organismos internacionais até instituições estatais nacionais, regionais ou locais, e associações empresariais ou comunitárias. Essas dimensões geralmente se sobrepõem, criando uma rede complexa de atores e interesses (BANCO MUNDIAL, 2017).

Assim, novos termos são incorporados aos discursos, como alianças, parcerias, cooperação entre governos, mercado e sociedade. É de se destacar também que esses termos são oriundos dessa nova governança que contemplou a possibilidade de múltiplas participações (diversos atores) na tomada da decisão governamental, bem como na implementação e no controle de políticas públicas, gerando um sentido de corresponsabilidade (MEZZARROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Para Kissler e Heidemann (2006), o objetivo maior da governança pública é a democracia cooperativa – uma nova forma de exercício do poder: o poder do povo pela cooperação – a qual representaria a perspectiva de uma cidade ou Estado (*polis*) onde os cidadãos em conjunto se preocupariam com a coisa pública (*res publica*) e zelariam pelas organizações públicas, no sentido de entidades que cuidam do que é público e do que o público significa.

A participação dos cidadãos na formulação, execução e controle da gestão pública, considerados como os principais *shareholders* do Estado, é condição necessária para a efetivação da governança pública na atualidade. A isso pode-se somar a candente discussão sobre a qualidade das instituições e a efetividade da democracia na América Latina, na qual a atual situação social e política do Brasil ganha destaque. Desta forma, os mecanismos pelos quais a população pode controlar de fato a atuação dos agentes governamentais tornam-se um premente objeto de estudo, em face de suas estreitas relações com as teorias da democracia e da governança pública.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DA QUESTÃO DE PESQUISA

A temática da presente pesquisa versa sobre os instrumentos legais ao alcance da sociedade brasileira para a realização do controle social da gestão pública, numa perspectiva que abrange as teorias vigentes da democracia e da governança pública.

Assim, os estudos compreenderam o exame da legislação concernente à esfera federal, não obstante os cenários municipal, estadual ou internacional possam ser também abordados de modo subsidiário, quando assim contribuírem para a descrição do panorama nacional brasileiro.

Para guiar o desenvolvimento desta pesquisa acadêmica, busca-se resposta para a seguinte questão norteadora: a legislação federal brasileira concernente ao controle social da gestão pública representa instrumento potencial de governança pública?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar se os instrumentos legais dos quais dispõe a sociedade para a realização do controle da gestão pública são fatores potencialmente capazes de promover a governança democrática no Brasil.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Expor a evolução dos conceitos de Estado e Democracia na tradição ideológica ocidental, evidenciando suas principais vertentes teóricas contemporâneas.

b) Relatar a ascensão do conceito de governança pública, bem como examinar o significado de seus princípios, como subsídio para o controle social do Estado.

c) Apresentar o arcabouço conceitual do controle da gestão pública no Brasil.

1.3 JUSTIFICATIVA

O controle social, entendido como o controle que a população exerce sobre o Estado, constitui relevante campo de estudo no que concerne a suas relações com os princípios da governança pública; uma vez que interage diretamente com uma dimensão fundamental desta, qual seja: a participação da sociedade no monitoramento da gestão governamental, nela influenciando de maneira decisiva. O controle popular dos recursos públicos insere-se claramente nas interações entre Estado, Governo, Sociedade e Administração Pública, constituindo assim tema relevante a ser estudado na atualidade.

A governança pode ajudar a cumprir essas funções para promover resultados com impacto no desenvolvimento. A eficácia das políticas depende não somente de sua seleção, mas também de como elas são implementadas. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem uma negociação entre diversos grupos e atores que interagem e negociam aspectos de domínio público. É nesse ambiente que a governança se manifesta (BANCO MUNDIAL, 2017).

Na atualidade, não se pode mais falar em ação estatal sem transparência, sem prestação de contas, sem *accountability* de uma maneira ampla. Para Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), o objetivo comum das reformas do Estado é o de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade. Tal fato certamente obrigará a adoção de abordagens não convencionais na condução da estratégia de

enfrentamento da crise, o que passa pela construção e fortalecimento de mecanismos de parceria Estado-Sociedade: isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade (MEZZARROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Porém, é preciso ressaltar outros objetivos expressos ou velados das recentes tentativas de reforma do Estado, algumas das quais partem dos pressupostos da ideologia neoliberal – na linha do Consenso de Washington – para pregar o Estado mínimo. A implementação do padrão de Estado mínimo contempla processos de redução do Estado segundo uma orientação predominantemente fiscal, via redução de despesas, de organizações públicas e de quadros funcionais: consiste em uma agenda negativa, de desconstrução (MARTINS, 2017). Diante de tal constatação, o conteúdo da reforma do Estado não deve ser pensado apenas do ponto de vista tecnocrático ou da eficiência econômica. A questão democrática, sobretudo a democratização do Estado, deve ser ponto obrigatório da agenda reformista (STEINMETZ, 2004).

O exercício do controle social implica na mobilização de diversos segmentos da sociedade, promovendo a articulação desta com o Estado, de modo a contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas. Refletir a respeito dessas observações pode contribuir para o avanço teórico e prático da governança pública como movimento emergente e fundamental para a execução do papel do Estado demandado no século XXI (DIAS; CARIO, 2014).

Nos dias atuais, percebe-se que o Brasil entrou definitivamente no movimento mundial de combate à corrupção (FORTINI; SHERMANN, 2017) – o qual surgiu recentemente na esteira da percepção de que a prática da corrupção ultrapassa os limites do Estado – tendo como marco a edição da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, no ano de 2003 (MEYER-PFLUG; OLIVEIRA, 2009). No entanto, os desafios impostos reclamam a avaliação e implementação de novas medidas de eficácia reconhecida (FORTINI; SHERMANN, 2017).

É nesse cenário que se situa o crescente incentivo à governança pública. Leis recentemente editadas, como a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto

de 2013) e a Lei das Estatais (Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016) buscam incorporar parâmetros, diretrizes e balizas de governança, com enfoque nos mecanismos e procedimentos de promoção da integridade. Confere-se, nesse sentido, um destaque às medidas de controle interno, à gestão de riscos, à auditoria, à *accountability* e à transparência (FORTINI; SHERMANN, 2017).

É importante enfatizar que as respostas aos problemas da governança democrática não são somente acadêmicas. Elas têm impacto direto sobre as políticas públicas (BEVIR, 2011). Assim reveste-se da maior importância a investigação dos processos de controle social enquanto elementos integrantes da governança pública e do cenário democrático, com destaque para a identificação e descrição dos mecanismos institucionais e instrumentos legais atualmente à disposição da sociedade para a realização do efetivo controle popular da atuação do Estado, objeto deste trabalho de pesquisa.

1.4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Com relação à proposta metodológica, a presente pesquisa, quanto à sua classificação tipológica, foi: qualitativa, considerando a abordagem, pois se preocupa com o aprofundamento da compreensão da ação realizada por instituições específicas; aplicada, no que toca à sua natureza, uma vez que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos a interesses específicos; descritiva, quanto a seus objetivos, já que espera proporcionar maior familiaridade com o tema, com vistas a tornar mais clara sua compreensão e de modo a que se possa proceder a sua devida descrição. Foi da mesma forma documental, por recorrer a fontes diversificadas e sem tratamento analítico; e bibliográfica, pois também foi realizada a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo delimita o tema, abordando a questão de pesquisa, os objetivos, a justificativa e os aspectos metodológicos. O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, abordando assuntos relacionados ao conceito e origem do Estado, ao controle da gestão pública, à democracia, e à governança pública. O terceiro capítulo aborda os procedimentos metodológicos, a natureza e os objetivos gerais da pesquisa, bem como o respectivo delineamento e os métodos empregados. O quarto capítulo apresenta a conclusão do estudo, contendo a análise dos resultados da pesquisa e sugestões para estudos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO E ORIGEM DO ESTADO MODERNO

A palavra Estado é de origem latina, originada de *status*: estar de pé ou assentado; estar firme; permanecer. No entanto, atualmente, a palavra admite inúmeros significados (OLIVEIRA, 1999).

Na concepção de Filomeno (2000), foi Maquiavel quem cunhou o termo *status* como Estado, ao declarar que todos os Estados, enquanto domínios existentes sobre os seres humanos, foram ou são repúblicas ou principados. Também Montesquieu, quando formulou sua notável teoria da tripartição dos poderes, passou a utilizar o termo *État*, de forma a caracterizá-lo como ente autônomo e capaz de irradiar poder e direito.

Todavia, Norberto Bobbio (1997) ressalta que, não obstante a palavra Estado tenha se imposto após a difusão da obra de Maquiavel, não significa que o termo tenha sido introduzido por ele. Minuciosas investigações sobre o uso dessa palavra nos séculos XV e XVI demonstraram que a transformação do significado do termo *status* de situação para Estado se deu pelo isolamento do primeiro vocábulo da expressão clássica *status rei publicae*. Inclusive, Maquiavel não poderia ter dado destaque à palavra em sua obra se ela já não fosse de uso corrente.

O conceito de Estado, bem como a caracterização de seus elementos constitutivos, é alvo de intensos debates na seara do Direito e da Ciência Política. Bonavides (1995) elege como melhor definição, por melhor revelar os elementos constitutivos que a teoria política normalmente reconhece no Estado, a conceituação formulada por Jellinek: Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando.” (JELLINEK, 1914, apud BONAVIDES, 1995).

Dos três elementos acima nominados, quais sejam, corporação de um povo, determinado território e poder originário de mando, merece melhor detalhamento conceitual este último, o qual pode ser entendido como soberania ou como poder supremo ou soberano. Na didática explicação de Bobbio (1985), verifica-se que, no conjunto de poderes presentes em qualquer sociedade organizada, todo poder inferior é subordinado a um poder superior, o qual por sua vez subordina-se a outro poder superior. No ápice há um poder superior que não tem sobre si nenhum outro – esse poder supremo é o poder soberano. Onde há um poder soberano, há um Estado (BOBBIO, 1985).

Para o cientista político checo-americano Karl Deutsch, um *estado* é um mecanismo organizado para a tomada e execução de decisões políticas, e para fazer cumprir as normas de um governo. Como suportes materiais há funcionários e edifícios de escritórios, mas também soldados, policiais e prisões (DEUTSCH, 1983).

Tanto para os liberais do *laissez-faire*, no século XIX, como para os marxistas, a função coercitiva era a essência do estado: tudo o mais era periférico. Se tal concepção há cem anos era verdadeira ou não, ela não mais se adapta à realidade atual. A grande maioria dos estados modernos gasta menos de um terço do seu orçamento para o cumprimento da lei, incluindo os tribunais, a polícia e as forças armadas. Cerca de dois terços das atividades do setor governamental são agora dedicados a serviços sociais, à educação, à assistência econômica, e à manutenção da infraestrutura (DEUTSCH, 1983).

No entanto, no caso brasileiro, o que nos salta aos olhos é o volume de recursos destinados anualmente ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública: sempre acima de 40% do orçamento total da União. Assim fica claro quem tem prioridade na agenda do Estado brasileiro, uma vez que o pagamento da dívida enquanto despesa central revela o favorecimento explícito à reprodução do capital financeiro (RODRIGUES, 2015).

Foi Max Weber quem – ao observar o inexorável fenômeno da concentração do poder de mandar em um determinado e vasto território, quando se

tem o controle de alguns meios de manutenção da ordem interna e externa, como a produção do direito mediante a lei e o necessário aparato coativo para a aplicação dessa lei aos discordantes, assim como a capacidade de arrecadar tributos – concebeu o Estado moderno a partir de dois elementos constitutivos: um aparato administrativo que se ocupa da prestação de serviços públicos e o monopólio legítimo do uso da força (BOBBIO, 1997).

Para Oliveira (1999) em consonância com uma concepção corrente na doutrina moderna, são três os elementos essenciais constituintes do Estado: Território, População e Governo Independente. Na definição lapidar do autor, em termos simples, “o Estado é uma população humana habitando um território determinado e dotada de um governo independente.” (OLIVEIRA, 1999, p. 12)

Acerca do nascimento do Estado, Bobbio (1997) lembra uma tese recorrente em toda a história do pensamento político: o Estado, tomado como ordenamento político de uma comunidade, surge da dissolução da comunidade primitiva baseada em vínculos de parentesco e da conseqüente formação de comunidades mais amplas derivadas da união de muitos grupos familiares por razão de sobrevivência interna (sustentação) e externa (defesa). Embora para alguns autores contemporâneos o nascimento do Estado assinala o início da Idade Moderna, de acordo com essa mais antiga e comum interpretação o surgimento do Estado representa a passagem da época primitiva (selvagem e bárbara) à época civil; onde civil, no magistério de Adam Ferguson, significa ao mesmo tempo cidadão e civilizado (BOBBIO, 1997).

O ser humano, como ser social, durante toda a sua existência está sempre integrado a uma determinada sociedade, seja ela formada por indivíduos ligados por parentesco, interesses materiais ou objetivos espirituais. Vivendo necessariamente de modo social, as pessoas aspiram a realizar o bem público, o que as leva a constituírem as instituições formadoras da sociedade, e esta a se organizar em Estado (MILESKI, 2003).

Em organizações sociais primitivas já se pode encontrar formas rudimentares de administração. O chefe da tribo administrava, legislava e julgava; no entanto, as normas de comportamento social impostas por esses governantes eram de tal forma dispersas e fragmentárias que não se enquadram como funções de Estado. O que cabia a esses líderes era a composição de interesses privados, normalmente os do próprio governante, como regra, e a administração de demandas da coletividade, como exceção. As atividades voltadas para a guerra são as primeiras manifestações organizadas das sociedades primitivas, insuficientes, porém, para configurar a existência do Estado (FURTADO, 2007).

Na visão antropológica de Norman Yoffee (2013), os primeiros Estados não evoluíram sem que estivessem presentes três dimensões, ou fontes, de poder: poder econômico, poder social e poder político; as quais se reforçam mutuamente e se interpenetram, na medida em que os atores desempenham papéis em mais de uma corporação social. Em termos evolucionistas, é preciso entender de onde provêm essas variedades de poder, qual a natureza da consequente diferenciação social e o que coage os grupos diferenciados, conduzindo-os a uma coexistência social (YOFFEE, 2013).

No aspecto econômico, todos os caminhos em direção ao Estado iniciaram por processos ligados à produção agrícola e todos os Estados foram muito dependentes do excedente produzido no campo. O poder é criado pela diferenciação das tarefas na produção da subsistência e no armazenamento e distribuição dos excedentes. Assim, surgem Estados proprietários de terras e produtores de excedentes a partir de diversas fontes: grupos de parentesco; proprietários de terras; casas reais; figuras militares ou senhores da guerra; oficiais de alta hierarquia a quem os governantes concederam terras; ou indivíduos empreendedores que adquiriram terras (YOFFEE, 2013).

O poder social foi criado quando o crescimento populacional levou a uma segmentação horizontal da sociedade. Os líderes de segmentos sociais – segmentos que podem se constituir em grupos étnicos mesopotâmicos, ou em bairros de cidades pré-colombianas, por exemplo – formavam elites que mantinham um conjunto de

poderes locais que ficavam fora do alcance dos Estados. Esses líderes eram anciãos que podiam convocar assembleias com grande poder de decisão e recorrer à ajuda de seus parentes no interior, sendo que, para os reis, interferir nessa seara poderia ser contraproducente (YOFFEE, 2013).

Quanto à terceira dimensão ou fonte do poder, Norman Yoffee (2013, p. 71) assevera que:

O poder político nos Estados significa comumente a capacidade de impor a força por meio de administradores especializados e permanentes, incluindo uma organização militar. Os administradores e outros clientes do Estado dominante ocupam seus cargos através de meios de recrutamento que vão além do sistema de parentesco coexistente numa sociedade, embora aspectos “patrimoniais” das burocracias também sejam características dos primeiros Estados. O sistema ideal de diferenciação política é observado nos mais antigos estados históricos da China, onde os letrados serviam como burocratas do Estado, mas não eram aparentados com os governantes. Enquanto o poder político é exercido por decisões administrativas, resolução de conflitos – sobretudo naqueles em que os envolvidos pertenciam a diferentes grupos sociais e, assim, requeriam o julgamento de terceiros – e na defesa da sociedade em épocas de guerra, é importante notar que os grupos sociais locais também mantinham seus papéis tradicionais no que se referia a tomadas de decisão (por exemplo, leis relativas à família) que não afetassem a classe governante (YOFFEE, 2013, p. 71).

Para Filomeno (2000) é na Grécia Antiga que vamos encontrar as primeiras manifestações e preocupações com o Estado, ainda que representado pelo pequeno universo da *polis*; onde o fenômeno decisório, de mando e aplicação de normas de conduta, era circunscrito aos muros de cada cidade-estado, cada qual com suas peculiaridades. Assim, a culta Atenas despontava como o arauto da democracia, refletida nas ágoras, enquanto a belicista Esparta representava as formas autocráticas de governo.

O Estado entendido como ordem política da sociedade é conhecido desde a Antiguidade, tendo a *polis* dos gregos e a *civitas* ou *respublica* dos romanos representado a noção de Estado, notadamente pelos aspectos de personificação do vínculo comunitário, de aderência imediata à ordem política e de cidadania. Durante o apogeu e a queda do Império Romano, os vocábulos *Imperium* e *Regnum* exprimiam a ideia de Estado, como organização de domínio e poder (BONAVIDES, 1995).

No que concerne à pulverização do poder político característica da Idade Média, por volta do século X a formação do sistema feudo-vassálico é acompanhada pela fragmentação dos territórios régios em diversas entidades senhoriais. Os reis, ao tempo em que conservam seu título e certos privilégios, perdem o essencial do seu poder: são incapazes de exercer uma tutela direta sobre os então poderosos ducados, condados ou baronatos. Somente após um longo processo histórico de concentração de poder é que o rei consegue sobrepor-se aos poderes senhoriais (NAY, 2007).

Nos séculos seguintes à Idade Média, os reinos se transformam em vastas unidades políticas na Europa Ocidental. A concentração de poder e a unificação territorial contribuem para que o rei domine as autoridades concorrentes no interior do reino, tendo em vista que as guerras feudais canalizam os recursos militares, fiscais e administrativos para os príncipes mais poderosos. A coroa se torna, assim, uma instituição política enquadrada por regras e prolongada por um aparato administrativo: a antiga realeza feudal se transforma gradualmente em monarquia moderna (NAY, 2007).

A ascensão da monarquia moderna também deriva do processo histórico de unificação dos reinos da França, Inglaterra e Espanha. A Guerra dos Cem Anos, travada entre as casas régias da Inglaterra e da França entre 1337 e 1453, por sua duração excepcional enraíza a ideia de que os dois países são entidades distintas, estrangeiras uma a outra. Legitima-se assim o sacrifício de seus homens e surge a noção de pátria, entendida como uma comunidade de caráter político e religioso, onde antes o pensamento feudal só conhecia a sociedade cristã, tomada como a civilização, e as comunidades locais (NAY, 2007).

Tal concentração de poder sobre vastos territórios, habitados por povos que se reconheciam como integrantes de uma mesma nacionalidade em contraposição a outros povos rivais, combinada com a decisiva influência da Igreja Romana, a qual forneceu as bases para a organização centralizada do poder soberano, culminou no advento das monarquias absolutistas. Nessa concepção, o Estado central é visto como a única fonte de poder e de Direito, os quais são exercidos pelo Estado, para o Estado e em nome do Estado; não sendo este concebido como

meio para a satisfação dos interesses dos cidadãos, mas como única e legítima fonte de poder a ser exercido sobre os súditos (FURTADO, 2007).

Norberto Bobbio (1997) ensina que, com base no critério histórico, a tipologia mais aceita entre os historiadores das instituições propõe a seguinte sequência das formas de Estado: Estado feudal, Estado estamental; Estado absoluto e Estado representativo (BOBBIO, 1997).

O Estado feudal se caracteriza pelo exercício cumulativo das diversas funções diretivas por parte das mesmas pessoas e pela desagregação do poder central em pequenos núcleos sociais. Já por Estado estamental (forma intermediária entre o Estado feudal e o Estado absoluto) se entende a organização política onde vão se formando órgãos colegiados – os *Stände* ou estados – que reúnem indivíduos de mesma posição social (estamentos), detentores de direitos e privilégios que fazem valer por meio de assembleias deliberantes como os parlamentos. É o caso, nos exemplos trazidos por Otto Hintze, dos três estados do Antigo Regime francês: nobreza, clero e burguesia; ou da Câmara dos Lordes inglesa, que abarca o clero e a nobreza, ao lado da Câmara dos Comuns, que congrega a burguesia (BOBBIO, 1997).

A formação do Estado absoluto ocorre mediante um duplo processo de concentração e centralização do poder sobre um determinado território. Por concentração entende-se o processo por meio do qual os poderes exercem a soberania: o poder de ditar leis para toda a coletividade; o poder jurisdicional; o poder de usar a força interna e externamente com exclusividade; por fim, o poder de impor tributos. Esses poderes são atribuídos pelos juristas ao rei e exercidos por ele e pelos funcionários que dele dependem diretamente. Por centralização se compreende o processo de desautorização de ordenamentos jurídicos inferiores, tais como cidades, corporações e sociedades particulares, as quais já não são ordenamentos autônomos, mas ordenamentos que sobrevivem por autorização e tolerância do poder central (BOBBIO, 1997).

Sucedendo ao Estado absoluto, o Estado representativo surge como consequência das revoluções inglesa, francesa e americana, primeiro na forma de

monarquia constitucional e logo parlamentar, iniciando uma quarta fase da transformação do Estado, que dura até hoje. Nessa forma de estado, os sujeitos soberanos já não são o rei investido por Deus, nem o povo enquanto ficção jurídica que o concebe como sujeito coletivo e indiferenciado. São reconhecidos os direitos naturais dos indivíduos, os quais, pelo próprio fato de serem originários e não adquiridos, podem ser exercidos inclusive contra o Estado, se for o caso até por meio de instrumentos extremos como a desobediência civil e a resistência (BOBBIO, 1997).

O reconhecimento dos direitos humanos e dos direitos do cidadão, primeiramente de modo abstrato pelos juristas e filósofos, e logo em seguida de maneira prática e política mediante as *Declarações dos direitos*, representa para o renomado cientista político italiano a verdadeira revolução de Copérnico na história das relações entre governantes e governados: o indivíduo vem antes do Estado; o indivíduo não existe para o Estado, mas sim o Estado para o indivíduo. O pressuposto ético da representação dos indivíduos tomados singularmente – em contraposição às corporações ou grupos de interesses – é o reconhecimento da igualdade natural dos seres humanos: todo ser humano conta por si mesmo e não enquanto integrante de algum grupo particular (BOBBIO, 1997).

Nesse mesmo sentido corrobora Furtado (2007), para quem o Estado moderno, conforme atualmente o conhecemos, formou-se a partir da crescente influência dos movimentos liberais dos séculos XVIII e XIX, com especial destaque para a Revolução Francesa. Esses movimentos promoveram verdadeira inversão dos papéis dos cidadãos e do Estado: este passa a ser o instrumento para regular o exercício dos direitos individuais, enquanto os cidadãos passam a ser o centro do poder e da titularidade de todos os direitos. Consoante este novo modelo, o Estado existe para harmonizar, definir limites, ou permitir o exercício dos direitos dos cidadãos. Assim, é dado o primeiro passo para o surgimento do Estado de Direito (FURTADO, 2007).

O Estado de Direito surge na esteira do Iluminismo, no contexto de um vasto “movimento constitucionalista”, no qual seus teorizadores, dentre os quais Rousseau, Locke e Montesquieu, consideram a lei uma formidável muralha contra o

despotismo. Para eles, a lei humana é de fato um instrumento de justiça e liberdade. A lei tem a grande vantagem de resistir à vontade caprichosa dos governantes: prescreve regras públicas, duráveis, e sobretudo, iguais para todos. Ao abarcar em seu domínio também os poderosos, permite lutar contra as injustiças. A lei é obra da vontade e da razão, não uma herança legada pela tradição: é um vetor de progresso pelo qual se pode alcançar a justiça e a concórdia ao serem seguidas as verdades filosóficas (NAY, 2007).

Para Lucas Rocha Furtado (2007, p. 31-32):

São dois os pressupostos do Estado de Direito: 1) existência de um ordenamento jurídico que defina as unidades estatais competentes para o exercício das diferentes atividades conferidas ao Estado; e 2) a criação de mecanismos que permitam aos particulares acionarem o Estado de modo a exigir o cumprimento do ordenamento jurídico, ainda que essa exigência tenha como destinatário o próprio Estado – fenômeno que resultará no desenvolvimento do sistema de controle judicial da Administração Pública (FURTADO, 2007, p. 31-32).

No século XX, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial, o Estado de Direito incorpora elementos democráticos e sociais, em função da necessidade de conformação dos textos constitucionais aos direitos fundamentais. A formação do novo Estado continua a ser definida pelo Direito, em estrita observância ao princípio da legalidade; porém a organização e as funções do Estado deixam de meramente cumprir um ordenamento jurídico desprovido de valor, para encontrarem nos direitos fundamentais sua fundamentação e sua razão de existir (FURTADO, 2007, p. 32).

O notório constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho arrola como princípios materiais dos Estados Constitucionais: a vinculação do Estado ao direito, o reconhecimento e a garantia dos direitos fundamentais, a não confusão de poderes e a democracia. Assim, a democracia, reconhecida como um dos princípios estruturantes de tal tipo de organização estatal, exige para o exercício do poder estatal uma forma de legitimação que lhe é própria, a *democrática*, fundada na participação do povo na formação dos atos estatais, no exercício da *soberania popular* (CANOTILHO, 2003, apud SANTOS, 2012). Nesse sentido:

Dignidade humana e democracia formam as duas faces da mesma *res publica*, que dão forma ao Estado constitucional do atual estágio de evolução.

A ilustração e o entendimento ocidental da democracia atuam profundamente. A dignidade e o valor próprio da pessoa tiveram de ser concebidos por filósofos antes de se “coagularem” em princípios jurídicos. A democracia teve de ganhar-se lutando bem duramente – partindo da Inglaterra –, até que amadureceu nesse conjunto de procedimentos e instituições múltiplas que hoje a caracteriza. Competência e diversidade, alternativas e oposição, a alternância de maioria e minoria, o desenvolvimento aberto – tudo isso são consequências da dignidade humana como premissa antropológico-cultural do Estado constitucional (HÄBERLE, 2015).

Na lição do professor Friedrich Müller (2000), a legitimidade do Estado Democrático de Direito decorre tanto do fato de os cidadãos politicamente ativos deterem competências de decisão, como também do modo mediante o qual o povo é tratado por tais decisões e seu modo de implementação. Tanto a decisão (como co-participação do povo) como a implementação (enquanto efeitos produzidos sobre o povo) devem ser questionadas democraticamente (MÜLLER, 2000).

2.2 DEMOCRACIA: UM DEBATE NECESSÁRIO PARA O ESTUDO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Em grande parte da ciência política contemporânea, é legítimo afirmar que o problema da formação e manutenção do poder se configura no tema da organização democrática. A partir da Segunda Guerra Mundial a democracia vem ganhando legitimidade universal, num processo contínuo. Nos países do Ocidente, é o único regime político capaz de garantir a aceitação dos governados. Em todo o mundo, os mais diferentes regimes políticos buscam adaptar o rótulo “democrático” a si próprios. Assim, no campo da teoria, bem como dos estudos empíricos da ciência política, a democracia tornou-se a preocupação dominante (MIGUEL, 2013).

A democracia é uma forma de governo do Estado. Nenhuma comunidade política, portanto, pode estar democraticamente consolidada antes de ser, sobretudo, um Estado. A inexistência de um Estado – ou a falta de identificação com ele a ponto de grupos que habitam seu território pretenderem juntar-se a outro Estado ou

constituírem um Estado independente – é fonte de problemas profundos e muitas vezes insolúveis (LINZ; STEPAN, 1999).

Tendo sido anteriormente expostos os fundamentos da concepção do Estado, passa-se a tratar da forma de governo do Estado vigente no Brasil, dentre outros grandes países, tal como é abordada na literatura acadêmica atual, como parte imprescindível do referencial teórico que guia o presente estudo.

Para Deutsch (1983), a palavra governo está relacionada com a antiga arte de dirigir, pois provém da palavra grega para o piloto ou timoneiro de um barco: *kybernetes*. De acordo com Linz e Stepan (1999), um Estado democrático moderno baseia-se na participação do *demos*, ou seja, da população. Assim, a democracia é normalmente entendida como a forma de governo em que a soberania é exercida pelo povo. Democracia significa, portanto, a forma de governo em que a vontade coletiva deve prevalecer sobre as deliberações individuais no tocante à direção dos assuntos do Estado (VICENTE; MARQUES, 2016).

Quanto à origem da democracia, Dahl (2001, apud OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010) argumenta que provavelmente ela foi inventada mais de uma vez em mais de um lugar. Contudo, as primeiras formas de governo que viabilizaram a participação dos cidadãos foram instituídas na Grécia e em Roma por volta do ano 500 a.C. Os gregos cunharam o termo *demokratia* (*demos*: povo; e *kratos*: governar). As práticas de suas cidades-estado, especialmente Atenas, foram exemplos de governança coletiva. Já o sistema romano, a república (*res*: negócios; e *publicus*: do povo), limitava as grandes decisões à aristocracia. Depois de graves conflitos, a plebe foi integrada a esse processo. A queda da república romana eliminou os governos populares de grande amplitude por cerca um milênio. No século XII eles ressurgiram na Itália. Todavia, o aspecto representativo da democracia, fundamental à sua vigência contemporânea, somente foi desenvolvido séculos mais tarde, ao norte do Mediterrâneo.

O cientista político italiano Norberto Bobbio (1997) ensina que a democracia é, segundo a tradição dos clássicos, uma das três possíveis formas de

governo na tipologia em que elas são classificadas com base no número de governantes. É a forma de governo em que o poder é exercido por todo o povo, pelo maior número, ou por muitos. Enquanto tal, se distingue da monarquia e da aristocracia, onde o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos.

No entanto, a visão de democracia dos clássicos sofreu profundas transformações ao longo da história, em função das transformações políticas, econômicas, sociais e culturais. A ideia de que a democracia seria a participação direta dos cidadãos nas assembleias foi sendo substituída pela concepção de uma democracia cada vez mais representativa e menos participativa. O próprio conceito de cidadão foi modificado, de maneira a englobar um número cada vez mais de pessoas, sem discriminações (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014).

No decorrer de seu desenvolvimento conceitual e prático, diversas modalidades de democracia foram concebidas – elas divergem entre si no que se refere ao modelo de exercício da soberania popular: ao modo como colher, mensurar, a vontade coletiva. As modalidades mais evidenciadas são a democracia representativa/indireta e a democracia participativa/direta (VICENTE; MARQUES, 2016).

Numa abordagem singela, a democracia representativa/indireta é aquela em que a participação popular resume-se ao ato de votar nos representantes para o Parlamento e para o Executivo: aos representantes é conferido o poder de tomar as decisões. Já a democracia participativa/direta é aquela em que a participação popular é mais ativa, sendo a vontade coletiva mensurada por meio de instrumentos participativos de tomada de decisões e deliberações conjuntas (VICENTE; MARQUES, 2016).

No mesmo sentido Paulo Bonavides (1997) distingue, na história das instituições políticas, de um ponto de vista formal, três modalidades básicas de democracia: a direta, indireta, e semidireta. Para em seguida condensar os conceitos em dois: a democracia direta e a democracia representativa – indireta ou semidireta – que é democracia dos tempos modernos.

Para Miguel (2013) o regime político que é geralmente aceito como democrático pelo senso comum e também pelas ciências sociais em muito se afasta do sentido etimológico da democracia e das características da democracia clássica grega; da qual herdamos, além da palavra, boa parte do imaginário associado a ela. Por um lado, o povo não exerce o poder, a não ser de uma maneira intensamente mediada. Por outro lado, as instituições basilares das democracias contemporâneas – eleições e parlamento – são estranhas ao experimento grego, tendo sido consideradas até o século XVIII intrinsecamente aristocráticas.

As democracias são, portanto, representativas, e constatar a impossibilidade da democracia direta nas sociedades contemporâneas é natural. Os Estados são muito extensos para que todos se reúnam, muito populosos para que cada cidadão possa ser incorporado ao diálogo público. As questões políticas são demasiado complexas, ao passo em que aos cidadãos, imersos em seus afazeres privados, fica reduzido ao mínimo o tempo para a participação política (MIGUEL, 2013).

Gomes (2015) corrobora esse entendimento ao destacar que, dentre os diversos modelos democráticos, a democracia representativa tornou-se aquele factível nas sociedades contemporâneas, devido, basicamente, a justificativas de ordem demográfica e concernentes à complexidade do tecido social, em contraponto à perspectiva apresentada pela democracia direta. O inevitável instituto da representação, no entanto, não é desprovido de problemas.

2.2.1 As Vertentes Teóricas da Democracia

Nas últimas décadas do século XX a representação política nas democracias contemporâneas sofreu transformações profundas: partidos políticos de massas perderam seu protagonismo como ordenadores estáveis das identidades e preferências do eleitorado; a personalização midiática da política na figura de

lideranças plebiscitárias banalizou-se; mudanças no mercado de trabalho tornaram instáveis e fluidas as grandes categorias populacionais outrora passíveis de representação por sua posição na hierarquia social. Ademais, uma onda de inovações institucionais tem levado a representação política a transbordar as eleições e o Parlamento como lócus da representação, enveredando para o controle social e para a representação grupal nas funções executivas do governo (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Os problemas e os limites relacionados à democracia representativa contemporânea vêm estimulando o debate e o desenvolvimento de novos modelos teóricos de democracia que ampliam os atores, os espaços, e os sentidos da política. “Democracia participativa”, “democracia associativa” e “democracia deliberativa” são conceitos que têm se destacado, entre um leque mais amplo de modelos, como aportes teórico-analíticos valiosos no que tange ao questionamento dos pressupostos democráticos que tendem a restringir a ação política a determinados atores e estruturas institucionais, dadas como únicas e possíveis frente à pluralidade e a complexidade social (LÜCHMANN, 2012).

No período contemporâneo, a democracia tem sido tema de análise de filósofos e cientistas sociais que se ocupam em formular modelos ideais desse regime político ou se atêm ao exame da formação, existência e funcionamento dos regimes democráticos existentes. Assim, podemos classificar os estudos sobre a democracia em duas vertentes: aquela voltada à construção de modelos amparados essencialmente em teorizações abstratas, concentrando-se na formulação de uma democracia ideal; e outra direcionada à análise empírica e realística, investigando os problemas, as reformas institucionais, as transformações e o funcionamento da democracia real (PALASSI FILHO, 2016).

Tendo em vista que a democracia atualmente é o esteio das relações entre o Estado e a sociedade, ao menos na grande maioria dos países ocidentais, constituindo-se em dimensão fundamental para a discussão acerca da governança pública e do controle popular exercido sobre a atividade estatal; a partir do contexto anteriormente exposto passa-se a identificar, nas teorias da democracia que tiveram

lugar no século XX, as principais contribuições para a concepção de modelos normativos concernentes a essa forma de governo.

Para Silva (2008) modelos e teorias são formas de mostrar e ver. No campo da política, a construção de um modelo tem por fim justificar determinado estado de coisas ou propor um novo, afirmando-o como viável e mesmo necessário do ponto de vista democrático. Porém, lembra o autor, os modelos são constructos vinculados a ideologias e se comprometem em mostrar ou esconder coisas conforme interesses sociais em conflito.

2.2.1.1 Teoria Clássica da Democracia

De acordo com Costa (2007) a doutrina clássica de democracia, ou seja, a teoria tradicional de democracia forjada no século XVIII, se articula em torno do protagonismo central do povo, concebido como soberano e capaz de produzir uma vontade coletiva. Está ancorada na noção de soberania popular do governo do povo, para o povo e pelo povo; e tem como um dos principais expoentes o filósofo suíço Jean Jacques Rousseau.

Rousseau, no magistério de Avritzer (2000), ao identificar o processo de formação da vontade geral com o processo de aferição da vontade da maioria, propõe uma concepção de democracia baseada na decisão como o elemento central do processo deliberativo, e na ideia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro.

Essa concepção clássica de democracia, que foi hegemônica no interior da teoria democrática por quase 200 anos (AVRITZER, 2000), associa-se à tradição da democracia de assembleia ou democracia direta, cujos fundamentos político-filosóficos remontam à *polis* grega e à conceituação de soberania popular. O cerne da teoria é a plena equidade política dos cidadãos, que como corolário subjacente a ideia de que a soberania popular não se delega. As referências históricas são as antigas

ciudades-estado gregas que proporcionaram o primeiro exemplo documentado de democracia direta. Em Atenas, por exemplo, todos os cidadãos formavam a assembleia e participavam diretamente nos assuntos políticos, intervindo diretamente nas decisões político-administrativas (COSTA, 2007, p. 217).

Entretanto, a igualdade política, princípio fundador do conceito de democracia, foi cedendo espaço a outras questões mais prementes, tais como a concepção de legitimidade, a qual ganha relevo nas teorias do contrato social. Na teoria contratualista de forma geral, os indivíduos aceitam a autoridade do Estado em troca da preservação da ordem. A transferência do poder dos particulares ao Estado, embora concebida de maneiras distintas pelos diferentes autores – tais como Hobbes e Locke – conduz ao fortalecimento da ideia de representação no conceito de democracia em detrimento da noção de participação direta popular (MEDEIROS, 2015).

Em detrimento da doutrina de Rousseau, na qual representação e democracia são duas noções opostas, Hobbes defendia a ideia de representação como uma delegação total de poderes; já para Locke, trata-se de uma seleção de eleitos que, todavia, devem manter o vínculo com os representados. Assim, a concepção de democracia representativa foi a que prevaleceu, influenciando tanto a teoria política com John Stuart Mill e os federalistas, quanto os modelos institucionais contemporâneos, os quais estiveram centrados nas eleições como mecanismo democrático (MEDEIROS, 2015).

2.2.1.2 Teoria da Democracia Contemporânea

O cientista político austríaco Joseph Schumpeter é a referência central da teoria da democracia contemporânea (LÜCHMANN, 2012). Ao analisar a democracia ao longo do tempo, Schumpeter procura demonstrar como nas sociedades modernas, mais populosas e complexas, a democracia direta, não tendo sentido, é uma

impossibilidade objetiva. Sua principal crítica à teoria clássica de democracia era a de que o papel central da participação e da tomada de decisões por parte do povo, como queria Rousseau, baseava-se em fundamentos empiricamente irrealistas (SCHUMPETER, 1984, apud COSTA, 2007).

Para Schumpeter (1961, apud SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014) os indivíduos orientam suas ações pela emoção, e não pela razão, por isso a maioria seria incapaz de definir o que é bom ou não para uma sociedade. Assim, resta ao povo apenas seguir, ou não, uma liderança; liderança esta que buscaria se consolidar a partir da luta pelo voto. O autor compara o ambiente eleitoral com o mercado consumidor: da mesma forma que um consumidor dispõe de opções dentre as quais escolher uma para comprar, o eleitor dispõe de alguns candidatos, dentre os quais escolhe um para confiar seu voto. Assim, num cenário onde os candidatos buscam oferecer as melhores formas de suprir as necessidades dos cidadãos, o bem comum não é objetivado como um fim em si, mas como um meio pelo qual os políticos podem chegar ao poder. As ações políticas tomadas em prol das massas ocorrem de maneira "acidental", com a única finalidade de conquistar votos para um candidato ou partido, que buscam, simplesmente, o poder (SCHUMPETER, 1961, apud SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014,).

Homero de Oliveira Costa (2007) corrobora esse entendimento, ao explicar que para o citado autor austríaco, o que caracteriza a democracia é a existência de várias elites que competem pela adesão e condução das massas. Nessa concepção, o método democrático é um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelo voto popular. São as elites, para Schumpeter, as portadoras de racionalidade política e assim os únicos sujeitos capazes de tomarem decisões corretas, cabendo aos indivíduos terem sua participação limitada ao voto. A democracia seria então um mecanismo de estabilização, por meio do qual os cidadãos elegem os *experts* que os governam (SCHUMPETER, 1984, apud COSTA, 2007).

O influente cientista político norte-americano Robert Dahl também figura entre os autores que conciliam democracia e elitismo, no entanto diverge de Schumpeter em um ponto fundamental: para ele a democracia clássica não precisaria ser completamente refutada, mas sim vista sob um novo ângulo. O idealismo da democracia proposta pelos gregos serviria como uma espécie de parâmetro para medir o nível de democratização de uma sociedade, mesmo que sua forma mais perfeita não fosse possível no mundo real. O autor define duas variáveis para avaliar os níveis de democratização da política de um regime: a competição pública e o acesso ao voto e aos cargos públicos. São esses dois fatores que combinados representam o maior nível de democratização que poderia ser alcançado. O resultado seria o enraizamento dos direitos políticos, sociais e civis na sociedade democrática, a partir da rejeição da violência injustificada e do despotismo (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014).

Para Dahl, em todas as sociedades há apenas uma pequena parcela de cidadãos que se interessam de maneira efetiva pelo universo político, procurando discutir e influenciar as grandes decisões. A essa parcela o autor dá o nome de estrato político, oposto ao estrato apolítico, que é formado pela maioria dos cidadãos. O estrato político baseia suas ações e discussões em argumentos racionais, calculados, enquanto o segundo estrato faria suas escolhas com base em hábitos, vínculos pessoais, emoções e impulsos. Portanto, apenas o primeiro estrato teria condições racionais de governar e tomar as decisões políticas (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014).

Isso não significa que os demais cidadãos não influenciariam nessas decisões, seja direta ou indiretamente: a busca pelos votos dos cidadãos levaria o estrato político a escutar e procurar atender suas demandas, resultando esse processo, de modo secundário, na busca pelo bem comum. A ideia de que as elites procuram o bem comum apenas como meio de conseguir votos foi firmada pelos elitistas democráticos, que não entendem que isso possa descaracterizar uma democracia. Pelo contrário, se a concorrência pelo poder é aberta, e o bem comum é objetivado, seja qual for a motivação para tal, a democracia, além de assegurada,

beneficiará toda a população. Além disso, a necessidade de participar da concorrência eleitoral levaria os líderes políticos a se manterem dentro de certos limites, evitando ações autoritárias (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014).

2.2.1.3 As Teorias Participativas e Deliberativas

Como se pode intuir, o modelo acima descrito, que reduz a democracia a um mecanismo de escolha dos representantes políticos, cuja base de legitimidade é limitada ao processo eleitoral, não permaneceu isento de críticas. Tendo em vista a recuperação de uma dimensão normativa da democracia que denuncia a redução da política a uma lógica individualista e competitiva, desenvolve-se, a partir dos anos de 1960, uma concepção “participativa” ou “republicana” de democracia, ancorada no ideal da participação direta dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade (LÜCHMANN, 2012).

À luz de teóricos clássicos como Rousseau e John Stuart Mill, esse referencial enfatiza o caráter de autodeterminação dos cidadãos na condução da coisa pública, por um lado, e a dimensão pedagógica e transformadora da participação política, por outro. Para os autores formuladores do modelo da democracia participativa, Rousseau é um dos principais expoentes da defesa da autoridade soberana do povo de decidir o que é melhor para a coletividade (LÜCHMANN, 2012).

Para Gugliano (2004), o surgimento de democracias participativas apresenta um eficiente antídoto para alguns dos principais problemas das democracias convencionais, na medida em que elas inserem processos outrora restritos aos círculos governamental e parlamentar na vida cotidiana dos cidadãos. Esta é uma das grandes diferenças entre o modelo convencional de democracia e o participativo, já que enquanto no primeiro caso a participação restringe-se às eleições periódicas pautadas pela política partidária, no segundo há permanência de vínculos de relação entre o Estado, os cidadãos e a sociedade civil, o que permite a formação

de laços sociais mais amplos do que aqueles gerados, apenas, pelos processos eleitorais:

A existência de diferentes níveis de reuniões que envolvem moradores das cidades e regiões, o estímulo aos debates sobre o espaço urbano, a participação nas determinações de obras públicas ou até mesmo a escolha, não de parlamentares, mas de vizinhos para fazerem parte de fóruns de gestão, representam não apenas uma mudança em termos da forma da democracia, como também uma verdadeira revolução no que diz respeito à constituição de capital social, entendido enquanto a formação de um conjunto de requisitos cívicos (cidadania, solidariedade, sentido público, coletivismo, etc.) que permitem o fortalecimento da organização da sociedade (GUGLIANO, 2004, p. 272).

A democracia participativa consiste em ampliar o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando aos cidadãos participação nas discussões sobre os assuntos referentes à coletividade. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação está contemplada em diversas funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros (PEREZ, 2009, apud SILVA, 2013).

De acordo com Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer:

(...) a democracia participativa é uma das principais formas por meio das quais a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI. Tem seu fundamento teórico no conceito procedimental de deliberação habermasiano. Em lugar de se satisfazer com a oposição entre um conceito procedimental e um conceito substantivo (geralmente marxista) de democracia, Habermas adota uma abordagem procedimental baseada em um critério social e deliberativo. Ao fazê-lo, ele reconhece que novos atores deveriam ser levados em conta no processo democrático e torna claro que uma abordagem procedimental não pode ser utilizada para justificar uma forma elitista de democracia." (SANTOS; AVRITZER, 2002, apud BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 83).

Santos (2003, apud SILVA, 2013) propõe reinventar a democracia por meio da construção de um novo contrato social, com outras concepções de bem comum. Para o autor, a renovação da teoria democrática requer a formulação de critérios democráticos de participação política, que não sejam confinados no ato de votar. Isso implicaria numa articulação entre democracia representativa e democracia participativa: o campo político teria que ser radicalmente redefinido e ampliado. Um

dos princípios defendidos por ele para que isso aconteça é a construção de um pensamento alternativo que permita o protagonismo das pessoas socialmente excluídas e, assim, uma democracia participativa.

A inovação dos modelos participativos, quando comparados às democracias formais, está em que, enquanto no âmbito representativo liberal o processo democrático fica restringido aos procedimentos, às normas do jogo democrático; na perspectiva participativa os procedimentos eleitorais são enriquecidos pela ênfase em, pelo menos, três novas dimensões (GUGLIANO, 2004, p. 272):

A primeira dimensão é a da participação, do envolvimento dos cidadãos com a coisa pública. Rompendo com uma concepção tecnoburocrática de administração, a ideia de que os cidadãos devem ultrapassar a sua condição de eleitores para envolver-se no cotidiano da elaboração, execução e controle das políticas públicas revoluciona a ideia tradicional do Estado enquanto máquina burocrática e retoma a possibilidade de obtenção de legitimidade política através de novos canais de representação popular. A segunda é a da ênfase na deliberação pública, algo que interfere nas formas através das quais o governo elabora e executa suas políticas, assim como nas características que o Estado deve assumir para adequar-se a este modelo de gestão. Finalmente, a terceira é a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, incorporando à questão dos procedimentos uma nova ênfase centrada na qualidade com a qual estes vêm sendo executados (GUGLIANO, 2004, p. 272).

Neste aspecto de produção de opiniões públicas, influências e institucionalização dos discursos deliberativos, constrói-se a definição habermasiana de democracia deliberativa, a qual pode ser compreendida como uma evolução dos conceitos de democracia participativa, com sua noção de resgate de uma maior participação dos indivíduos no processo democrático institucional e na condução da *res pública* (PINTO, 2016).

Também elucidativo é o conceito de Gohn (2011, p. 46):

A democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que existia o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação, na geração e elaboração de políticas públicas. Esse modelo de democracia exige a redefinição institucional de algumas instituições governamentais,

principalmente em nível local, com instituições de participação deliberativas (GOHN, 2011, p. 46).

De acordo com Goulart (2010, p. 320, apud PINTO, 2016) a democracia deliberativa:

(...) valoriza a mobilização política, a participação igualitária e direta, não mediada pela representação política partidária necessariamente, e entende na interação comunicativa como capaz de produção de vetores políticos desde a sociedade civil à esfera propriamente política. A sociedade civil teria, nesse sentido, a precedência em relação ao Estado (GOULART, 2010, p. 320, apud PINTO, 2016).

Não obstante existam diferentes variações de democracias participativas, a ascensão deste modelo representou uma das maiores transformações no regime político democrático desde a sua fundação, na medida em que não apenas traz à tona a criação de mecanismos de inclusão política eleitoral, como também inova na geração de fórmulas administrativas que ampliam a participação dos cidadãos na gestão pública. Todavia, o principal ganho com este modelo participativo é a aproximação da democracia da vida cotidiana e sua inserção em novos espaços de convivência entre os cidadãos (o bairro, a escola, o clube, etc.) que potencializam a discussão sobre a democratização de esferas extra-estatais (GUGLIANO, 2004).

Bresser-Pereira (2005, p. 81) entretanto, estabelece um contraponto ao otimismo hegemônico com relação às novas teorias da democracia, afirmando que é intelectualmente perigoso confiar essencialmente em uma abordagem normativa. Quer o autor que ela seja testada pela realidade, pelo processo histórico:

Desse ponto de vista, se há fatos que invalidam uma teoria elitista ou competitiva da democracia, há outros fatos que deveriam nos impedir de falar em democracia deliberativa. Em todas as democracias, inclusive aquelas que recentemente completaram sua transição democrática, uma grande parte dos cidadãos ainda pode ser motivada por interesse próprio e os custos de participação ainda podem ser maiores do que as recompensas que eles venham a obter de uma cidadania ativa, mas o contingente de cidadãos republicanos já é suficientemente grande para tornar impraticável o modelo clássico de democracia elitista. Há ainda muitos políticos que apenas fazem compromissos entre o desejo de ser reeleitos e a ânsia de se tornar ricos, mas a pressão política sobre os políticos para fazer compromissos, ao contrário, entre o desejo de ser reeleitos e a busca do interesse público aumenta a cada década. Por outro lado, devemos ser suficientemente realistas para reconhecer que as condições históricas para a democracia deliberativa ainda não estão presentes em nenhum país do mundo. Isso é verdade mesmo se não incluirmos entre as condições para a deliberação

pública a igualdade substantiva e o consenso entre os participantes (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 81).

Embora a democracia participativa não signifique uma ruptura com o modelo eleitoral, a compatibilidade com esse modelo revela mais do que uma acomodação, na medida em que visa impactar positivamente o conjunto das instituições políticas em direção a uma maior aproximação com o ideal de autogoverno. Seja expandindo os espaços da participação, seja propondo processos decisórios piramidais de articulação entre participação e representação, o certo é que, de alguma maneira, a introdução da participação para essa vertente influencia relações de poder e hierarquias, propiciando a formação de cidadãos mais críticos e interessados na coisa pública (LÜCHMANN, 2012).

2.2.2 A Democracia em Face da Governança Pública

Na atualidade, portanto, o embasamento oferecido pelas teorias democráticas constitui-se em alicerce sólido para o estudo da governança pública e do espectro das reformas que rondam o Estado; ente abstrato ao qual se volta a sociedade – entendida como o conjunto da população de um território e suas relações intergrupais e interpessoais – a qual exige cada vez mais prestações positivas combinadas com crescente efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, Adam Przeworski (1996) apresenta sua visão normativa da reforma do Estado em termos da qualidade da democracia:

A democracia é um sistema que concede direitos de cidadania à maioria dos indivíduos, mas não cria automaticamente as condições sociais e econômicas necessárias para um efetivo exercício desses direitos (Przeworski et al., 1995). Por conseguinte, na medida em que as desigualdades econômicas e sociais limitam o acesso ao sistema político, até mesmo mecanismos de responsabilidade política bem desenhados podem acabar perpetuando as relações de classe. A participação ampla - e mais do que ela, uma melhor distribuição dos recursos disponíveis que capacitem ao exercício da cidadania - é, portanto, necessária para que os mecanismos de responsabilidade possam funcionar. Mas a participação não é suficiente a

não ser que os participantes efetivamente tenham condições de monitorar o desempenho dos órgãos supervisionados e disponham de instrumentos para recompensar ou punir, a participação será impotente e apenas simbólica. A questão de saber se os governos podem ser controlados é anterior à questão de quem exerce esse controle. Portanto, na minha opinião, a qualidade da intervenção do Estado na economia depende da qualidade da democracia. A reforma do Estado deveria ser orientada pelo objetivo de configurar instituições que permitam à sociedade realizar seus objetivos coletivos, dentro de limites constitucionais, por conferirem ao governo a capacidade de intervir na economia e por submetê-lo ao controle popular (PRZEWORSKI, 1996).

Para Gohn (2011), a governança foi criada para dar conta dos novos processos que as políticas de globalização impuseram, enfraquecendo o conceito, então vigente, de governabilidade. O conceito de governança também se insere nos marcos referenciais de um novo paradigma da ação pública estatal, em que o foco central das ações não se restringe aos órgãos e aparatos estatais, mas incorpora também, via múltiplas interações, a relação entre governo e sociedade. Tal fato alterou o modo de pensar a gestão de bens públicos, até então restrita aos atores presentes na esfera pública estatal. A esfera pública não estatal é incorporada via novos atores, que entraram em cena nas décadas de 1970/1980, pressionando para obter equipamentos coletivos públicos, melhores condições materiais e ambientais de vida, cidadania, identidades de etnia, gênero, etc.

No caso brasileiro torna-se especialmente importante o exame das relações entre democracia, reforma do Estado e governança pública, dada a tradição autoritária da concepção e da expressão do Estado no país, reforçada pela experiência de reformas administrativas operadas por governos autoritários. Com efeito, historicamente, as duas experiências relevantes de reforma do aparelho do Estado no Brasil, antes da instauração da chamada Nova República, em 1985, foram efetivadas por regimes fortemente autoritários. Esse foi o caso da reforma realizada por Getúlio Vargas ao assumir o poder em 1930, à frente de uma ampla coalizão comprometida com um projeto modernizante, que culminou com a ditadura do Estado Novo; e a reforma empreendida pelo primeiro governo do ciclo militar (1964-1985), introduzida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967. Em contraste, entre 1945 e 1964, os governos democráticos que se sucederam no poder não realizaram nenhum

experimento de vulto no tocante à reforma do Estado, preservando-se, em suas grandes linhas, o padrão anterior (DINIZ, 2001).

Da mesma forma, o advento da Nova República coincide com a ascensão do fenômeno da globalização, que não teve apenas efeitos unívocos na direção da modernidade. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem econômica mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, reproduzindo as desigualdades entre as grandes potências e os países periféricos, e acentuando a exclusão social. Na visão da autora, o viés economicista da globalização levou a uma abordagem minimalista da agenda pública – que situou os problemas econômicos no centro da agenda governamental, acentuando as desigualdades sociais – sob o pretexto de que alcançada a estabilização e realizadas as reformas, a modernização estaria assegurada com a retomada do desenvolvimento (DINIZ, 2001).

Como reação a esse cenário, na busca pelo fortalecimento da jovem democracia brasileira, existe a percepção de que as dimensões política e institucional são também relevantes. A ruptura com a noção fatalista da globalização, movida pelo automatismo do mercado, é acompanhada da descoberta do caráter falacioso do enfoque estritamente liberal da reforma do Estado, que implica fundamentalmente corte de gastos, redução do tamanho e das funções do Estado. Seguindo-se essa narrativa, a ênfase desloca-se para a busca de alternativas e o reconhecimento de que o crescimento econômico não se produz espontaneamente, senão que é o resultado de políticas deliberadas, de escolhas feitas por elites dirigentes determinadas a reverter situações adversas e elevar o nível de bem-estar da sociedade (DINIZ, 2001).

Desse ponto de vista, para Diniz (2001, p. 19), adquirem prioridade os mecanismos e procedimentos de responsabilização dos governantes em relação aos governados, notadamente os aspectos ligados à dimensão de *accountability*, à expansão dos direitos de cidadania, além da reestruturação dos mecanismos de articulação entre o Estado e a sociedade. À luz dessa concepção ampla de reforma do Estado, tem destaque o conceito de Governança, entendida na acepção que:

(...) diz respeito à capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses, fortalecendo os mecanismos que garantam a responsabilização pública dos governantes. Governança refere-se, enfim, à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental (DINIZ, 2001, p. 19).

Endossam esse entendimento Dias, Silva e Caldas (2015) quando assinalam que na busca pela consolidação do processo democrático no Brasil, é de destacada importância o debate sobre a participação popular e o controle social, tomados como princípios implícitos da Administração Pública, amparados pela Constituição Federal. Apesar da crise contemporânea da democracia representativa brasileira, o aumento do interesse da população pela atuação das instituições estatais pode contribuir para sua legitimação e para a recuperação da confiança da sociedade em seus representantes políticos.

Não se pode deixar de registrar, ainda, que a incorporação de novos atores tem ocorrido em cenários de tensão e conflito. Por um lado, os espaços construídos pelo público não estatal são conquistas de setores organizados; por outro, são também parte de estratégias de recomposição de poder de grupos políticos e econômicos em luta pela hegemonia. Enquanto os primeiros buscam democratizar os espaços conquistados, por meio de reivindicações pelo acesso às informações e igualdade nas condições de participação, com destaque para a cidadania e a questão dos direitos, os últimos tendem a atribuir aos novos atores um perfil de cidadãos consumidores, destacando na cidadania sua dimensão referente aos deveres e obrigações (GOHN, 2011).

2.3 O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

O Estado desenvolve funções para o atendimento do bem público por meio de uma intensa atividade financeira exercida por intermédio de seus organismos, os

quais são geridos por agentes públicos, que devem atuar mediante princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública (MILESKI, 2003).

Assim, a ação estatal envolve a administração do patrimônio e a utilização dos dinheiros públicos, que são atos de poder político praticados pelo governo, cujo exercício é atribuído às autoridades governamentais. A autoridade estatal, como expressão dinâmica da ordem pública, é suprema e seu poder tem como fim o bem-estar da sociedade. Todavia, este exercício do poder não raro induz a abusos, impondo-se a criação e a utilização de controles para o devido uso do poder (MILESKI, 2003).

A possibilidade de que todos os atos praticados pelo Estado possam ser controlados, seja por meio de mecanismos internos, de responsabilidade do próprio órgão executor do ato, seja por meio de instituições e instrumentos externos, além de ser inerente ao próprio ato de administrar, é pressuposto do princípio democrático. É dever de todos os que administram recursos públicos sujeitarem-se aos mecanismos de fiscalização previstos na Constituição Federal. O exercício dos poderes públicos sem o correspondente controle somente é possível em regimes ditatoriais e é incompatível com o Estado Democrático de Direito (FURTADO, 2007).

No exercício de suas funções, a Administração Pública está sujeita a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre seus próprios atos. Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, mas também os demais Poderes, quando exercem funções tipicamente administrativas. Em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo (DI PIETRO, 2012).

2.3.1 Conceito e espécies de controle institucional

Por controle se entende “a possibilidade de verificação e correção de atos ou de atividades” (FURTADO, 2007, p. 1052). Controle “é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 732). Para Di Pietro (2012, p. 791) pode-se definir o controle da Administração Pública como:

(...) o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2012, p. 791).

No magistério de Mileski (2003, p. 137):

A função de controle do poder foi estruturada no Estado moderno, quando se consolidou como uma das principais características do Estado de Direito. No Estado de Direito a Administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder. A isso chama-se controle da Administração Pública (MILESKI, 2003, p. 137).

Odete Medauar (2014) entende ser adequado discernir dois sentidos para a palavra controle: um sentido restrito ou técnico-jurídico e um sentido amplo. Na acepção restrita considera-se controle a atividade que possibilita a edição de ato ou medida pelo agente controlador em decorrência do confronto que realizou, resultando no seguinte conceito: “Controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação dessa a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”. Na acepção ampla, controle é “a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete, do ponto de vista jurídico, a decisão ou o agente” (MEDAUAR, 2014).

Diversos são os critérios que existem para classificar as modalidades de controle. Quanto ao órgão que o exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo

ou judicial. Quanto ao momento em que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior (DI PIETRO, 2012); conquanto ocorra antes da existência ou eficácia de uma atuação, simultaneamente à realização do ato, ou após a atividade, respectivamente (MEDAUAR, 2014).

Com relação à finalidade, o controle pode ser exercido para manter o ato administrativo dentro dos parâmetros da legalidade; ou para avaliar a conveniência e a oportunidade do ato praticado, definindo-se, respectivamente, o controle de legalidade e de mérito (MILESKI, 2003). De acordo com Mello (2007) a Administração Pública está sujeita a controles internos e externos. Interno é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. Externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração.

Controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e de mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação. Essa modalidade de controle decorre do poder de autotutela que permite à Administração rever seus próprios atos quanto ilegais, inoportunos ou inconvenientes (DI PIETRO, 2012).

O controle administrativo é operado por diversos meios, podendo ser *ex officio* – quando a autoridade administrativa verifica a existência de ilegalidade no seu ato – ou mediante provocação dos administrados, via interposição de recursos administrativos que provoquem a revisão do ato praticado, os quais recebem a denominação de: representação administrativa; reclamação administrativa; pedido de reconsideração; recursos hierárquicos próprios e impróprios; e revisão (MILESKI, 2003).

Controle legislativo sobre a Administração Pública é o controle efetuado pelo Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, nos aspectos políticos e técnicos, limitando-se às circunstâncias constitucionalmente previstas, na medida em que resulta na interferência de um Poder em outro. A autorização básica para o exercício do controle legislativo está expressa no art. 49, X,

da Constituição Federal, que estabelece para o Congresso Nacional a competência de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (MILESKI, 2003).

O controle judicial é aquele que se efetua por meio do Poder Judiciário sobre os atos dos demais Poderes e sobre os órgãos da Administração Pública (MILESKI, 2003). Nele estão inseridos todos os aspectos relacionados à conformidade de toda e qualquer atuação administrativa, comissiva ou omissiva, da Administração Pública (FURTADO, 2007).

O controle judicial é em essência um controle de legalidade e seu exercício ocorre sempre *a posteriori* (MILESKI, 2003). Além da observância da legalidade em sentido estrito, o controle judicial da administração pública avança a passos largos para alcançar a observância dos princípios constitucionais expressos ou implícitos vinculadores da atividade administrativa: publicidade, moralidade, impessoalidade, segurança jurídica, razoabilidade, eficiência etc. (FURTADO, 2007).

O controle é prévio quando antecede a realização do ato administrativo, com o intuito de evitar procedimento contrário à lei e ao interesse público, para manter a ação administrativa dentro dos princípios inerentes à boa prestação dos serviços públicos (MILESKI, 2003).

Existem vários exemplos de controle prévio (*a priori*) na própria Constituição Federal, como, por exemplo, quanto ela sujeita determinados atos do Poder Executivo à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional, estabelece um controle preventivo, o qual visa a impedir que seja praticado ato ilegal ou prejudicial ao interesse público (DI PIETRO, 2012).

O controle concomitante, na acepção da palavra, acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela se verifica: é o que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria, ou com a fiscalização que se exerce sobre os órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade (DI PIETRO, 2012).

Já o chamado controle *a posteriori* acontece após a realização do ato praticado em decorrência da ação administrativa desenvolvida, com objetivo de proceder a uma avaliação sobre sua correção e legalidade; para desta forma promover sua aprovação ou homologação, e, no caso de haver erros, falhas ou vícios, adotar medidas que levem a sua correção ou desfazimento (MILESKI, 2003).

De acordo com Furtado (2007), a Súmula nº 473 do STF constitui o parâmetro para o estudo dessas duas modalidades básicas de controle, ao dispor que:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou pode revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O controle de legalidade decorre da obrigação de cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido à Administração Pública, sendo este específico do Estado de Direito. Assim, estando a Administração Pública obrigada a agir de acordo com a lei, é imperioso que haja uma verificação sobre os seus atos, no sentido de ser apurado se estão ou não sendo praticados com desvio da finalidade legal estipulada (MILESKI, 2003).

No que toca ao controle de mérito, se busca identificar as razões de conveniência ou oportunidade que levaram a Administração Pública a praticar determinado ato discricionário, e se esses requisitos ainda se mantêm. No caso de o ato se mostrar inconveniente ou inoportuno, ele pode ser revogado por meio do controle de mérito. Uma vez que o controle de mérito verifica aspectos concernentes exclusivamente à esfera de atuação da Administração Pública, somente a ela é reconhecida competência para o seu exercício (FURTADO, 2007).

A divisão dos mecanismos de controle em interno e externo é feita na perspectiva de quem exerce o controle: se o controle sobre determinado ato é realizado pela própria unidade administrativa ou pelo mesmo Poder que praticou o ato, o controle é classificado como interno. O controle externo, por sua vez, é feito por Poder ou unidade administrativa (órgão ou entidade) distinto daquele de onde o ato ou atividade foram emanados (FURTADO, 2007).

Para Mileski (2003, p. 160), o controle interno é função inerente a toda a atividade administrativa. É o chamado auto-controle da Administração Pública. Na Constituição de 1988 adquiriu uma conotação sistêmica, a partir da qual o autor desenvolve o seguinte conceito:

Controle Interno é aquele efetuado pelos órgãos administrativos, no âmbito da própria Administração, sob o comando de um órgão central e, por isso, organizado de forma sistêmica, no sentido de atuar de maneira integrada em todos os Poderes do Estado, buscando comprovar a legalidade dos atos praticados pelos administradores e avaliar os resultados da ação governamental, verificando o seu grau de eficiência e eficácia, com prestação do devido apoio ao controle externo no exercício das suas atividades constitucionais (MILESKI, 2003, p. 160).

Já o controle externo é o exercido por organismo estranho ao do controlado (MILESKI, 2003). No caso de o Poder Legislativo ou o Poder Judiciário serem chamados a atuar em relação a determinada atividade ou ato praticado no âmbito do Poder Executivo, haverá controle externo (FURTADO, 2007).

A Constituição Federal, tendo em vista que a maioria das atividades estatais se concentra no Poder Executivo, institucionalizou um sistema de controle externo no qual são reservadas competências especiais de controle ao Legislativo e ao Judiciário, além daquelas reservadas especificamente ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público (JUSTEN FILHO, 2005).

2.3.2 O Controle Social

De acordo com Gomes, (2003, p. 33), controle social é um conceito clássico da sociologia que significa o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos ou negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem a normas que a caracterizam...” (GARELLI, 1983, apud GOMES, 2003).

Ou seja, é o controle exercido pela sociedade sobre seus membros individualmente e, em decorrência, sobre si mesma. Também na ciência política o uso do termo não é recente, apesar das diferenças extremas entre o conceito antigo e o atual. Quanto ao Estado, o conceito antigo de controle social se referia, após a crise da ideologia liberal, às intervenções estatais na sociedade com vistas a promover uma situação de segurança social (GARELLI, 1983, apud GOMES, 2003).

No entanto, o conceito de controle social aqui tratado é aquele relativo às relações políticas de responsabilização do governo, numa relação constante e não eleitoral com a sociedade. Tal controle exercido sobre o Estado implica no direito de a sociedade exigir prestação de contas do uso dos recursos públicos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento das deliberações, dentre outras prerrogativas; sendo este controle empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos (GOMES, 2003).

Pode-se ilustrar tal concepção de controle social com a indagação de Bobbio (2000, apud PINHEIRO, 2009), a qual sugere que para a compreensão de quaisquer mudanças na direção de uma segurança democrática deve-se recorrer, antes de tudo, à velha pergunta histórica: “Quem controla os controladores?”. O cerne desta questão é o entendimento de que em uma sociedade onde os cidadãos não exercem o controle sobre os grupos dominantes, é possível que o poder não seja um instrumento a serviço da cidadania e da democracia, mas simplesmente um dispositivo para impor as vontades soberanas do Estado sobre os súditos (PINHEIRO, 2009).

O controle social “nada mais é do que a fiscalização feita pela sociedade sobre os atos estatais, os quais podem conter vícios, mediante o monitoramento periódico da Administração pública” (DOSSIN; FRANCESCHI; GOERCH, 2014, p. 9). Para Assis e Villa (2003) controle social consiste em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios, não se confundindo com os movimentos sociais que permanecem autônomos em relação ao Estado.

Guedes (2007, p. 193) menciona aspectos do controle social quando se refere ao conceito de controle político *latu sensu*:

(...) os mecanismos de accountability (responsabilização), a opinião pública e o debate são, também, meios para um controle político mais amplo que a sociedade exerce sobre as decisões dos governantes (GUEDES, 2007, p. 193).

Na mesma linha, Mota (2006, p. 51) considera que:

(...) os cidadãos individualmente considerados e as associações civis são sujeitos ativos para provocar a prestação de esclarecimentos em relação aos agentes do poder público através de ações não meramente eleitorais (MOTA, 2006, p. 51).

Por controle social Fonseca e Beuttenmuller (2007) entendem a existência de mecanismos formais, consultivos ou deliberativos, existentes na esfera pública e para além do momento eleitoral, cujos objetivos são: fiscalizar ações governamentais em diversas áreas e por diversas formas; interceder na formulação e implementação de políticas públicas; e canalizar opiniões e interesses de grupos politicamente organizados para ouvi-los sobre a execução de políticas:

Em outras palavras, controle social diz respeito à possibilidade de o Estado (que não é neutro, embora objetive a igualdade jurídico-política e socioeconômica) ser controlado pelos mais diferentes grupos sociais que conflitam na sociedade. Esses grupos, embora tenham agendas e interesses distintos, podem controlar o Estado – o que implica controlarem-se mutuamente –, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem (FONSECA; BEUTTENMULLER, 2007, p. 77)

Para Gomes (2003, p.8) controle social refere-se à “responsividade direta os governantes às demandas da sociedade e à capacidade dela em responsabilizá-los em caso contrário”. Este conceito, que surge a partir da crítica de cunho político relacionada à insuficiência das eleições como mecanismo de controle sobre os representantes e sobre a burocracia, é, todavia, ampliado ao incorporar atribuições que visam ao aumento da eficiência econômica e social na utilização dos recursos públicos. Isto é, dentro de um contexto em que o conceito de governo cede espaço ao conceito mais amplo de governança, a participação da sociedade passa a ser vista como um instrumento essencial para alcançar objetivos os econômicos e sociais (GOMES, 2003).

De acordo com Przeworski (1996), uma maneira de definir as condições necessárias para intervenções eficazes do Estado é dizer que os governos devem ser capazes de controlar as ações econômicas dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar os governos. Os agentes privados devem se beneficiar do fato de se comportarem de acordo com o interesse público e devem ser penalizados quando não o fizerem, assim como os governos. Essas condições têm de ser satisfeitas simultaneamente, pois um governo que tem poder para intervir numa economia também tem possibilidade de agir em defesa de seu interesse próprio, e é muito provável que o faça, a não ser que tenha de prestar contas de seus atos aos cidadãos. Em compensação, se os cidadãos controlam totalmente um governo que não pode fazer coisa alguma pelo bem-estar deles, a democracia torna-se inoperante.

Em muitos países existem instrumentos informais de controle da conduta dos governantes: a sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os titulares de funções estatais valham-se das oportunidades geradas pelos cargos que ocupam para obtenção de benefícios indevidos ou para a adoção de condutas ética ou politicamente reprováveis. Porém, em outros países, aí se incluindo o Brasil, os controles sociais não são tão eficientes, pois não existem mecanismos sociais de controle efetivo sobre a conduta dos agentes estatais (JUSTEN FILHO, 2005).

Dentre esses mencionados mecanismos sociais de controle, Mileski (2003) destaca a transparência como a mais moderna exigência de controle sobre os atos da Administração Pública. A transparência é um fator relevante para uma boa governança na medida em que possibilita o conhecimento público dos meandros das políticas públicas e de seus resultados, oferecendo oportunidade para uma participação popular que amplia o controle sobre os governos. Para o autor:

A transparência e a participação popular na gestão fiscal têm formação idealizada e inspirada no *accountability*, devendo servir para um controle de resultados e de adequação dos meios utilizados para o cumprimento da política fiscal, sem descuidar do controle sobre o uso inadequado da discricionariedade (MILESKI, 2003, p. 153).

Odete Medauar (2014), no entanto, faz uma distinção entre participação e controle social, quanto assevera que o cidadão isolado ou por meio de associações

pode participar da tomada de decisões da Administração Pública sem que se apresente aí um controle. Muitas vezes as atuações participativas propiciam ou facilitam o controle, mas nem sempre se revestem de cunho verificador.

No âmbito do controle social se inserem as atuações dos cidadãos referentes a decisões já tomadas ou em vias de o ser, com o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade, etc. Os mecanismos de controle social permitem que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle. Assim, os instrumentos de controle social não têm por objetivo central ações reivindicatórias, não se reconhecendo manifestações como passeatas ou protestos como controle sobre a Administração Pública (MEDAUAR, 2014).

Divergências doutrinárias à parte, não se pode olvidar que o controle social é um exercício de cidadania, tornando-se efetivo quando a sociedade – bem informada – se envolve nos assuntos do Estado, para avaliar, fiscalizar e acompanhar as políticas públicas. Com vistas a promover a defesa da coisa pública, os diversos mecanismos de controle social põem em relevo a ideia de que a sociedade está atenta à administração estatal, pressupondo a participação esclarecida e bem informada dos cidadãos. Assim, o controle social acaba por exigir maior transparência do Estado, aliada ao comprometimento dos gestores com o bem público, pautados por uma atuação ética e imparcial (SANDY, 2012).

Conclui Mileski (2003) que a transparência e a participação são elementos fundamentais para o exercício do controle social, uma vez que envolvem princípios legais que proporcionam ao cidadão comum condições efetivas de fiscalização sobre os processos governamentais, oferecendo-lhe oportunidades para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos gestores públicos.

Gomes (2003), ao debruçar-se sobre as relações entre governança e participação da sociedade, conclui que a novidade em termos de controle sobre os governantes nas últimas décadas refere-se a novos mecanismos que concebem a

sociedade como agente central, já que, além das razões relativas a valores democráticos, a participação da sociedade passou também a ser vista como um instrumento de boa governança, um conceito mais amplo que a definição de governo e que compreende objetivos econômicos e sociais.

Considerando, diante do anteriormente exposto, que o controle social constitui-se na modalidade de controle que interessa para o presente estudo, passa-se na seção seguinte a analisar as teorias vigentes acerca da governança pública, de modo a identificar as dimensões que constituem a governança democrática esperada para o Brasil na atualidade, as quais se consistirão nos elementos analíticos desta dissertação, em face de seu objetivo geral.

2.4 SURGIMENTO E ASCENSÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A palavra “governança” costuma ser usada para tratar de diversos assuntos, tendo se tornado um conceito guarda-chuva e até mesmo sinônimo para diversos fenômenos divergentes. Todavia, ao se restringir o conceito ao campo da Administração Pública e da Ciência Política, “governança” se configura num termo que teve seu uso potencializado a partir das últimas décadas do século XX; mais precisamente quando a Crise do Estado se instalou na década de 1980 e demandou uma nova relação das instituições estatais com a sociedade, fazendo com que seu conceito assumisse posição central no debate acerca das consequências dessa nova interação para o desenvolvimento (DIAS, 2012).

Nas últimas três décadas, diversos fenômenos foram responsáveis pelas transformações ocorridas no mundo, as quais exigem um novo modelo para melhorar o desempenho do Estado. Pode-se destacar, dentre essas mudanças, a crise de financiamento do Estado de Bem-Estar Social, nos países desenvolvidos; o esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista, nos países periféricos; a fragilidade do modelo político, gerador de insuficiência de governabilidade; a

deficiência do modelo administrativo, que resulta em distorções burocráticas; e a adoção da nova gestão pública, nas suas dimensões econômico-financeira, administrativa-institucional, sociopolítica e ambiental (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Algumas narrativas acerca da crise do Estado desafiaram a burocracia, o corporativismo e o Estado de Bem-Estar Social em termos do conceito econômico de racionalidade. Concepções neoclássicas tentaram apresentar as crises fiscais como sendo uma patologia do Estado de Bem-Estar Social. Essas narrativas consideravam que os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar imediato. Da mesma forma, os políticos tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas populares, em detrimento dos imperativos econômicos. O resultado é um Estado sobrecarregado, o que aponta para uma clara solução, de acordo com as teorias neoclássicas: a austeridade fiscal, o controle monetário e uma redução do tamanho do Estado (BEVIR, 2011).

Em função dessas transformações verificadas nas sociedades ocidentais contemporâneas de modo geral, bem como das narrativas então vigentes sobre as causas da crise do setor público, ocorreu um processo de modernização do Estado, que consistiu basicamente numa reforma interna inspirada na administração pública gerencial (*new public management*). Partindo desse modelo ideológico, na década de 1990 o Estado voltou-se para o mercado e para a gestão pragmática, tendo provocado sobretudo uma redução dos postos de trabalho na administração pública. No entanto, as condições insatisfatórias dessa forma de modernização praticada levaram ao surgimento de um novo modelo: a governança pública (*public governance*) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

De acordo com Vicente e Scheffer (2013), o setor público tem passado por um complexo processo de reforma em sua estrutura, o que requer adaptação contínua às mudanças ambientais e de ajustamento às pessoas, às leis e à sociedade. Desenvolver mecanismos institucionais capazes de lidar com essa nova realidade, e que promovam maior estímulo à eficiência, à produtividade, à transparência, à prestação de contas e à participação dos cidadãos na gestão pública é busca

constante na Administração Pública moderna e um dos grandes desafios do setor público na atualidade. Essa nova realidade social, que reflete na demanda por modernização e inovação na gestão pública, deu origem a um novo estilo de governar, que muitos autores definem como Governança Pública ou como Governança (VICENTE; SCHEFFER, 2013).

A governança, tomada em sentido amplo, tem origem no momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram à administração de terceiros, a quem é delegado poder para administrar os recursos. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios. No que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento de princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (BRASIL, 2014).

Não há um conceito único de governança pública, mas sim uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil, por outro. O significado original de governança pública remete a um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

No campo da Ciência Política:

(...) a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Trata-se de uma tendência para se recorrer cada vez mais à autogestão nos campos social, econômico e político, e a uma nova composição de formas de gestão daí decorrentes. Paralelamente à hierarquia e ao mercado, com suas formas de gestão à base de “poder e dinheiro”, ao novo modelo somam-se a negociação, a comunicação e a confiança. Aqui a governança é entendida como uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia. Em relação à esfera local, ela significa que as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos na condução de suas ações. A cooperação engloba tanto o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, quanto também novas formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários (KISSLER e HEIDEMANN, 2006, p. 4).

O Banco Mundial definiu governança, em 1992, como o “exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Em termos mais objetivos, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, significando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.” (GONÇALVES, 2005).

Na mesma linha, um relatório recente do Banco Mundial traz o seguinte conceito: “governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder.” (BANCO MUNDIAL, 2017).

A palavra governança é comum para os profissionais brasileiros que militam na seara empresarial. Conhecida como governança corporativa (FORTINI, 2017), pode ser assim definida:

Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas (IBGC, 2015).

Já para os profissionais que se dedicam ao estudo do direito público ou que atuam na área pública, a governança se caracteriza pela preocupação com mecanismos de controle, com a atuação racional e justificada, com a obrigatoriedade da prestação de contas e a prevenção de conflito de interesses; sendo associada aos

princípios da indisponibilidade do interesse público, moralidade, eficiência e impessoalidade, dentre outros que pautam o agir estatal (FORTINI, 2017).

A ascensão do conceito de governança também é associada com o fenômeno da globalização. Para Gonçalves (2005), além de ser um processo econômico, a globalização também que envolve aspectos sociais, culturais, políticos e pessoais, os quais redefiniram, de maneira dramática, as relações entre a sociedade e o Estado. Assim, a globalização impulsionou a discussão sobre os novos meios e padrões de articulação entre indivíduos, organizações, empresas e o próprio Estado. Nesse diapasão o autor traz o conceito dado pela Comissão sobre Governança Global, que é bastante amplo:

Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. E mais adiante: “Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições”. E finalmente, “No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência”. (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2, apud GONÇALVES, 2005).

De acordo com Gohn (2011) o processo de globalização econômica e as reformas políticas neoliberais desmantelaram boa parte da capacidade de o Estado controlar, via políticas públicas reguladoras, problemas socioeconômicos e ambientais. Esse fato abriu espaço para que organizações da sociedade civil, ONG’s, movimentos sociais e ambientalistas adquirissem novos espaços de poder como estruturas não formais, no lugar de um ente instituído ausente, o Estado:

Em síntese: a ampliação da esfera pública, por parte de setores organizados da sociedade civil em luta pela construção de suas identidades, e os efeitos das reformas que configuraram novo papel para o Estado na sua relação com a sociedade criaram os elementos para a constituição de um novo conceito na ciência política: o de governança. Ele será a matriz, o conceito “mãe” de outros que lhe seguiram, tais como: governança política, governança global, regional e governança local (...) (GOHN, 2011, p. 41-42).

Seguindo a concepção que situa a crise do Estado no contexto da globalização, outras narrativas propuseram análises mais sociológicas das mudanças

no mundo. Elas advogavam que o Estado deveria mudar em resposta a pressões internacionais e domésticas. Internacionalmente, a crescente mobilidade do capital tornara mais difícil para os estados dirigirem a atividade econômica. Havia um vazio entre as atividades nacionais das estruturas regulatórias e a economia crescentemente internacional. Domesticamente, o Estado confrontou-se com as crescentes demandas de seus cidadãos. Os eleitores demandavam melhores serviços e menores impostos; queriam um Estado mais efetivo, mas também mais transparente e responsabilizável; queriam líderes decididos e ainda mais participação popular (BEVIR, 2011).

Nesse contexto, Bevir (2011), ao esboçar uma genealogia da governança, identifica duas ondas analiticamente distintas de teorias e reformas do setor público, por meio das quais os povos conceberam a crise do Estado e responderam a ela. Essas teorias e reformas rejeitaram o conhecimento técnico associado ao Estado posterior à II Guerra Mundial, adotando novas formas de conhecimento técnico. A primeira onda consistiu nas reformas associadas ao conceito econômico de racionalidade: o neoliberalismo, a Nova Administração Pública (*New Public Management*) e a terceirização. A segunda consistiu em reformas associadas a conceitos sociológicos de racionalidade: a Terceira Via, a governança *joined-up*, redes e parcerias (BEVIR, 2011).

A primeira onda de reformas baseou-se na insatisfação pública com a burocracia e também no neoliberalismo e na teoria da escolha racional, teorias essas que explicaram e legitimaram essa insatisfação. Os neoliberais comparam o modo de organização estatal – hierárquico, de cima para baixo – com a estrutura descentralizada e competitiva do mercado. Eles argumentam que o mercado é superior ao Estado e concluem que quando possível os mercados devem substituir a burocracia. Nessa lógica, a busca por eficiência conduz à proposta de o Estado transferir organizações e atividades para o setor privado: as organizações seriam transferidas por meio da privatização, isto é, da transferência de bens do Estado para o setor privado; e as atividades poderiam ser transferidas por meio da terceirização,

isto é, o Estado pagaria a uma organização do setor privado para que esta realizasse tarefas em seu benefício (BEVIR, 2011).

Os cientistas sociais inspirados pelas teorias sociológicas da racionalidade que estudaram as reformas neoliberais do setor público foram altamente críticos, argumentando que as reformas incrementaram problemas de coordenação e de orientação. Seguindo esse paradigma, passaram a defender as redes como uma alternativa para a governança pública. Eles argumentam que a eficiência e a eficácia derivam de relações estáveis caracterizadas pela confiança, pela participação social e pelas associações voluntárias. Assim, foi um neo-institucionalismo, com seu conceito sociológico de racionalidade, que inspirou uma segunda onda de reformas, incluindo muitas políticas do *New Labour*, da agenda australiana do *whole-of-government*, das tentativas internacionais de lidar com os estados falidos e da política de segurança estadunidense posterior aos atentados de 2001 (BEVIR, 2011).

De modo semelhante, para Frey (2007), é possível diferenciar versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outras que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens acerca da gestão pública. Pode-se perceber uma confluência de ambas as abordagens para as concepções e práticas de governança e de gestão em rede, evidenciando a tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo, todavia sem elidir os antagonismos ideológicos que estão nas origens das duas propostas (FREY, 2007).

Assim, em que pese a retórica privatista do neoliberalismo face à crise do Estado, as mudanças em curso nos processos de reforma têm levado a conformações intermediárias: nem uma sociedade apática diante de um Estado assistencialista nem um extremado individualismo liberal. Novos papéis são atribuídos à sociedade civil, particularmente o de propiciar maior eficiência econômica e social no uso dos recursos públicos por meio do controle direto sobre os governos (GOMES, 2003).

Conforme argumenta Gomes (2003), a justificativa para esta conciliação é encontrada num contexto em que a configuração tradicional dos governos cedeu

espaço ao conceito mais amplo de “governança” ou “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa no gerenciamento dos assuntos do país em todos os níveis, (...) compreendendo mecanismos, processos e instituições pelos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos, encontram suas obrigações e medeiam suas diferenças.” Fundamentalmente este conceito reconhece a existência e, sobretudo, a conveniência da participação ativa das estruturas de poder localizadas fora das instituições formais de governo, no desenvolvimento sustentável dos países. É desta forma que novos papéis são atribuídos à sociedade civil, ao setor privado, aos outros níveis de governo ou às organizações não-governamentais, dentre outros agentes (ONU-Habitat, 2002, apud GOMES, 2003).

Seguindo esse entendimento, Vicente e Scheffer (2013, p. 70) postulam que:

A Governança Pública está associada à mudança na gestão, que passa a ser orientada para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, o governo e a sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e de interação, aos mecanismos que estimulam as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço, buscando construir um ambiente sustentável para todos (VICENTE; SCHEFFER, 2013, p. 70).

Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014) questionam o que se chamaria de uma boa governança no novo século. Se seria aquela somente caracterizada por processos decisórios transparentes, gestão financeira saudável, *accountability*, alocação equitativa dos recursos, democracia eletrônica, convergência de forças, harmonia entre Estado, empresas e sociedade civil; e concluem:

No novo século, tal Governança implica em melhorias sustentáveis dos indicadores de desenvolvimento e de qualidade de vida de forma sistêmica entre essas três esferas: público, privado e sociedade civil. Nenhum deles pode ser visto e estudado de forma separada. Apesar de que a mera presença de uma sociedade civil em uma relação como essa não vai garantir de fato a participação. Esta deve ser sempre buscada e articulada em forma de redes. Além disso, o papel das tecnologias na nova Governança não pode ser deixado de lado, em virtude do crescimento da Governança Eletrônica e da sua possibilidade de abertura à participação (MEZZAROBA, BERNIERI; BIER, 2014, p. 35).

Para Dias (2012), o debate atual na Administração Pública reforça a interdependência entre os atores sociais e as suas respectivas esferas, tornando

premente um modelo de relação entre Estado e sociedade que seja pautado em padrões democráticos e que conjugue eficiência e eficácia num processo responsivo. Governança Pública é entendida então como um movimento que surge na Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista com o intuito de promover a reintegração da política com a administração, tornando-se instrumento de processos mais democráticos:

Como movimento emergente na Administração Pública, Governança Pública se caracteriza por um aspecto híbrido, apresentando evidências de continuidade em relação a algumas características de movimentos anteriores e de descontinuidade em relação a outras. Para tanto, associa elementos dos tradicionais movimentos burocrático e gerencialista com elementos alternativos de base democrática (DIAS, 2012, p. 103).

Diante do acima exposto, percebe-se que a governança pública tem sido proclamada como um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Essa nova concepção é fruto dos novos tempos e contextos, marcados por pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação; diferentemente dos cenários da velha administração pública (o Estado de bem-estar social desenvolvimentista) e da nova gestão pública (a onda neoliberal dos anos 80 e 90). Em síntese, tanto na teoria quanto nas práticas emergentes, a governança pública propõe uma nova abordagem, na tentativa de enxergar o governo como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, buscando integrar política e administração, gestão e políticas públicas (MARTINS; MARINI, 2014).

2.4.1 A governança pública no novo século

Tendo em vista que a governança pública não é um conceito unívoco, faz-se necessária, em respeito ao rigor metodológico, a escolha de uma vertente teórica específica que norteie a pesquisa e forneça os elementos analíticos hábeis para o exame do material coletado como subsídio à dissertação. Assim, diante do anteriormente exposto, optou-se por definir os elementos analíticos da pesquisa de

acordo com a concepção de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), que apresentaram no artigo – Os desafios da governança no novo século, as reformas estatais e a *accountability* – um modelo de governança democrática que oferece subsídios para a realização efetiva do controle popular da gestão pública no Brasil dos dias atuais (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

De acordo com Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), a governança adquire características próprias dependendo do modelo de Estado predominante em cada época histórica. Por exemplo, em um Estado com traços clientelistas e patrimonialistas a governança vai realçar o uso da máquina pública em prol de interesses privados e as relações de favoritismo. Já em um Estado Neoliberal/Gerencial, a governança vai realçar as privatizações, o Estado Mínimo, as práticas da administração empresarial, os cidadãos como clientes, a terceirização e o repasse das atividades do Estado para o Terceiro Setor. Por fim, em um Estado participativo, democrático e deliberativo, a governança vai realçar uma pluralidade de atores que atuam na promoção das políticas públicas, descentralização política e flexibilidade (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Diante disso, ao abordar as principais características presentes nas reformas administrativas do Brasil, e concluir que há possibilidade de convergência do instituto da *Accountability* com a Nova Gestão Pública para fortalecer a cidadania em um espaço democrático, os autores supracitados postulam que:

O modo de conduzir as políticas foi muito influenciado pela cultura política e pela participação ou não da sociedade de forma democrática. Com isso, foram surgindo movimentos e reformas no sentido de traduzir os anseios sociais em políticas mais democráticas (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Considerando o modelo de governança característico que emerge do Estado Democrático de Direito instituído no Brasil com a Constituição Federal de 1988 – o modelo democrático – o qual veio a ser influenciado no início deste século pelas novas tecnologias da informática que transformaram as comunicações sociais (internet, redes sociais, aplicativos, etc.); Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014) traçam nas considerações finais do artigo “Os desafios da governança no novo século, as

reformas estatais e a *accountability*” um perfil normativo do que seria a boa governança neste novo século (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014). Desta forma, expõe-se a seguir o modelo de governança democrática consubstanciado nas conclusões dos autores citados, para subsidiar a posterior identificação das dimensões que devem estar presentes na governança democrática no novo século, de modo a compor os elementos analíticos da presente pesquisa:

Não se pode mais falar em ação estatal sem transparência, sem prestação de contas, enfim sem *Accountability* de uma maneira ampla. Além disso, verificou-se que o objetivo comum em uma reforma estatal é o de encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização dos conceitos de cidadania e equidade (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Para tanto, se faz necessária a adoção de abordagens não convencionais que passam, seguramente, pela construção e fortalecimento de mecanismos de parceria Estado-Sociedade. Além disso, o que se espera de uma governança no novo século é poder ultrapassar os desafios da pseudoparticipação cidadã, a ausência de comunicação entre as partes e a falta de prestação de contas pelos atos (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014). Da mesma forma, a boa governança implica na existência de um ciberespaço e este para se materializar necessita de universo de comunicação e linguagem acessível para todas as partes envolvidas (ROVER; MEZZAROBA, 2010, apud MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Concluem os autores que:

O instituto da *Accountability* se mostra fundamental para a preservação da democracia, tendo em vista as suas dimensões de responsabilização, seus aspectos e características que convergem para um bom funcionamento estatal. O cidadão em num regime democrático possui direitos e deveres. Os direitos devem ser principalmente voltados para uma possibilidade de participação e cobranças das ações dos governantes. O controle social deve ser permitido e não retalhado (MEZZAROBA; BERNIERI; BIER, 2014).

Diante da exposição da concepção de governança pública democrática proposta por Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), passa-se a identificar quais são as dimensões presentes na boa governança neste início de século, de modo a definir os elementos analíticos da pesquisa.

Assim, procedeu-se à individualização dos elementos essenciais estabelecidos pelos citados autores, tomados como dimensões da boa governança, tendo sido identificadas oito dimensões da governança democrática na concepção de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014). Por se constituírem nas categorias analíticas que guiarão o presente estudo, as oito dimensões da governança democrática são dispostas a seguir acompanhadas das respectivas definições:

a) Transparência:

A transparência decorre do princípio constitucional da publicidade, e exige a disponibilidade dos atos administrativos em linguagem clara e por meios acessíveis. Pode-se dizer que quanto mais efetiva e ampla a transparência dos atos e gastos do governo, maior é a eficiência da máquina pública e menores se tornam os riscos de corrupção. A transparência também é um elemento basilar da relação de confiança entre o cidadão e o Estado, essencial para manter a legitimidade conferida ao Poder Público, no exercício de suas funções (SILVA, 2011).

De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão acerca do que os gestores governamentais têm realizado, em função do poder de representação que lhes foi confiado. No contexto da transparência da gestão fiscal pública, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas (SACRAMENTO; PINHO, 2004, apud LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015).

b) Prestação de contas (*Accountability*):

De acordo com Filgueiras (2001) o conceito de *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea, pressupondo uma diferenciação entre o público e o privado. O ponto de partida é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos perante os cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.

Não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*. Buscando-se uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de punição para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O conceito de *accountability* não se refere apenas ao processo formal de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos. Ou seja, a discussão normativa do conceito deve considerar o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia, sendo a *accountability* entendida como um princípio normativo, e a materialização do conceito no plano das instituições políticas e das práticas dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2001).

c) Promoção da cidadania:

A palavra cidadania vem do latim *civitas*, que significa cidade. Tal conceito foi utilizado na Roma Antiga para demonstrar a situação política de uma pessoa e os direitos que ela poderia exercer. A cidadania é um aglomerado de direitos que possibilita que a pessoa participe do governo do seu povo. Quem não possui cidadania está excluído da sociedade política e das decisões que são tomadas coletivamente (MAYER, 2014).

De acordo com Carvalho (2014), é comum desdobrar a cidadania em direitos civis, políticos e sociais. O cidadão pleno seria aquele titular dos três direitos. Os direitos civis são os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei: garantem relações civilizadas entre as pessoas e têm como fundamento a liberdade individual. Os direitos políticos se referem à participação do cidadão no governo da sociedade, compreendendo o direito de votar, de ser votado, de organizar partidos e de fazer demonstrações políticas: sua essência é a ideia de autogoverno. Por fim, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva e incluem o direito à saúde, à educação, ao trabalho, ao salário justo e à aposentadoria: baseiam-se no princípio da justiça social (CARVALHO, 2014).

Nesse sentido, são agregadas novas variáveis ao conceito de cidadania e se consagram valores que conformam um conjunto indivisível de direitos civis e políticos, cujos titulares são os indivíduos, e de direitos sociais, econômicos e culturais, de titularidade coletiva; além dos emergentes direitos de solidariedade, cuja titularidade é da humanidade numa perspectiva difusa e universal (CAMPELLO; SILVEIRA, 2011). Portanto, promover a cidadania significa promover esses direitos, em conjunto ou isoladamente.

d) Mecanismos de parceria Estado-Sociedade:

Os mecanismos de parceria Estado-Sociedade emergem num contexto de desestatização dos regimes políticos refletida na transição do conceito de governo (*government*) para a governança (*governance*), ou seja, de um modelo de regulação social e econômica lastreado no papel central do Estado para um outro determinado por parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais e não governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem o papel de coordenador (JESSOP, 1995, apud CAMPELLO; SILVEIRA, 2011).

Parcerias são sistemas formalizados de cooperação e de adoção mútua de planos entre instituições, baseados em arranjos legais de relacionamento ou entendimentos informais. Envolvem entendimentos programáticos, compartilhamento de responsabilidades, recursos, riscos e benefícios em determinados períodos de tempo (OECD, 1990, apud MARTINS; MARINI, 2014).

e) Comunicação entre as partes:

O acesso à informação nunca foi tão fácil quanto na sociedade atual, marcada pelo uso intensivo de tecnologias. Mesmo que essa seja uma realidade para muitas áreas, sabe-se que há diversos entraves quando se trata de informações que estão sob custódia do Estado (BERNADES; SANTOS; ROVER, 2015).

Diante de tal constatação, percebe-se que os mecanismos de comunicação entre o Estado e os cidadãos se tornam cruciais no sentido de conferir permeabilidade ao aparato estatal diante das demandas da sociedade no atual contexto democrático.

f) Existência de um ciberespaço:

O termo ciberespaço pode ser definido como “o *locus* virtual criado pela conjunção de diferentes tecnologias de telecomunicação e telemática, em especial, mas não exclusivamente, as mediadas por computador” (GUIMARÃES JR., 2000, p. 142). É um espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores, e inclui o conjunto dos sistemas de comunicação eletrônicos. No ciberespaço, cada um é potencialmente emissor e receptor num espaço qualitativamente diferenciado, disposto pelos participantes, explorável. Nele, não é principalmente por seu nome, sua posição geográfica ou social que as pessoas se encontram, mas segundo centros de interesses, numa paisagem comum do sentido ou do saber (LÉVY, 1999, apud JUNGBLUT, 2004).

Ao tempo em que a demanda por maior transparência aumentou nos últimos anos, os novos meios de informação representados pelo governo eletrônico ampliaram a possibilidade de disponibilizar informações públicas (PRADO; LOUREIRO, 2006). Assim, a existência de um ciberespaço é condição essencial para a governança democrática na atualidade, na perspectiva de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014).

g) Superação da pseudoparticipação cidadã:

Na concepção de Bernardes, Santos e Rover (2015), o Estado no Brasil não surgiu como um tutor dos interesses do povo, mas sim como um grande Leviatã – monstro idealizado por Hobbes – cujos traços característicos foram o autoritarismo, a centralização e, conseqüentemente, a burocracia na condução da coisa pública. Por diversos anos perdurou a cultura do segredo, e apenas com a Constituição de 1988 e sua proposta democratizante a transparência pública e a publicidade foram elevadas à categoria de princípios fundamentais do estado democrático de direito (BERNADES; SANTOS; ROVER, 2015).

Nesse contexto, adquirem especial relevância os mecanismos que contribuam para a superação da chamada pseudoparticipação, na qual as decisões

tomadas são informadas ao grupo com vistas a persuadir os indivíduos a aceitá-las e no intuito de criar um sentimento de participação (PATEMAN, 1992, apud OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010); ou são oferecidos meios de interação dos cidadãos com o Estado que na prática não podem ser chamados de instrumentos de participação popular, por lhes faltarem os elementos básicos dessa definição.

h) Cobrança das ações dos governantes:

Percebe-se nas sociedades contemporâneas a necessidade de o poder político ser mediado por mecanismos de representação. Se há necessidade de representação, todavia, é a capacidade de supervisão permanente dos representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação (MIGUEL, 2017, p. 102).

Assim, a possibilidade de os cidadãos cobrarem efetivamente os governantes no que toca aos motivos e resultados de suas ações constitui uma das dimensões fundamentais da governança democrática. Isso porque não há como conceber a cobrança dos governantes em regimes ditatoriais, nos quais a liberdade de expressão é tolhida e os dirigentes não são delegados no poder, mas sim usurpadores do poder. Portanto, o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Definidas assim as dimensões da governança democrática concebida para corresponder às exigências da sociedade atual, na concepção de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), de modo a se constituírem nos elementos analíticos da presente dissertação, passa-se a delinear os procedimentos metodológicos da pesquisa no próximo capítulo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção passa-se a realizar descrição dos procedimentos metodológicos que conduziram o presente estudo, de modo que a necessária obtenção do conhecimento esteja acompanhada da devida cientificidade, pressuposto de sua validade.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa em pauta pode ser classificada quanto aos seus objetivos, ou fins, como descritiva. Sua natureza é aplicada, e no que concerne ao método de abordagem do problema, é qualitativa. Quanto aos procedimentos técnicos de coleta de dados, é caracterizada como bibliográfica e documental, sendo que para o tratamento dos dados foi empreendida a análise descritiva.

3.1.1 Sobre a Natureza e os Objetivos Gerais da Pesquisa

Considerando a pesquisa ora detalhada sob seu aspecto finalístico, pode-se classificá-la como pesquisa aplicada, em contraposição à pesquisa básica, uma vez que “abrange estudos elaborados com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito das sociedades em que os pesquisadores vivem” (GIL, 2010, p. 26). A pesquisa aplicada “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim se classifica o presente estudo, ao buscar nas instituições nacionais e no ordenamento jurídico brasileiro respostas às lacunas

existentes na prática da governança democrática e do controle exercido pela sociedade sobre o aparato estatal, de modo a seus resultados serem aplicados na realidade social e política do país.

No que toca à abordagem metodológica, ou à abordagem do problema, a presente pesquisa é qualitativa, ou seja, considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito que não pode ser traduzida em números. Considerando que a interpretação dos fenômenos legais e institucionais são premissas básicas desta pesquisa, não se exige o uso de métodos e técnicas estatísticas, sendo o ambiente natural a fonte direta para coleta de dados. Assim, o presente estudo é eminentemente descritivo e o pesquisador é seu instrumento-chave, o qual terá nos processos institucionais e legais brasileiros os focos principais de abordagem (PRODANOV; FREITAS, 2013).

No que concerne a seus objetivos gerais, a pesquisa em pauta pode ser definida como descritiva, pois tem como escopo observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p. 61-62). Assim, nesta modalidade de pesquisa não há interferência do pesquisador: os fenômenos do mundo humano são estudados com o intuito de descobrir a frequência com que ocorrem, bem como para classificar e analisar sua natureza, características, causas, relações e conexões com outros fenômenos (BARROS; LEHFELD, 2000; ANDRADE, 2010).

3.1.2 Delineamento da Pesquisa e Métodos Empregados

Tendo em vista que são muito diversificados os ambientes nos quais as pesquisas em geral se desenvolvem, que são diversos os métodos empregados para a coleta e análise dos dados, e que há diferentes enfoques possíveis quanto a sua interpretação, torna-se muito difícil adotar um sistema de classificação que contemple todos esses elementos. Assim, é interessante classificar a pesquisa de acordo com

seu delineamento, que consiste no planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, compreendendo os fundamentos metodológicos, a definição dos objetivos, o ambiente da pesquisa e a especificação das técnicas de coleta e análise dos dados (GIL, 2010, p. 29). De acordo com as possibilidades de delineamento arroladas por Gil (2010), a pesquisa em pauta caracteriza-se como bibliográfica e documental.

“Pesquisa bibliográfica constitui o ato de ler, selecionar, fichar, organizar e arquivar tópicos de interesse para a pesquisa em pauta” (FACHIN, 2002). Tem como base conduzir o leitor a determinado assunto e possibilitar a produção, armazenamento, reprodução, utilização e comunicação das informações coletadas, consubstanciadas nos conhecimentos humanos reunidos em obras já publicadas (FACHIN, 2002).

Com relação à pesquisa documental, Santos (1999, p. 30) a define como aquela que se serve das fontes de informação que ainda não receberam organização, tratamento analítico e publicação. São fontes documentais as tabelas estatísticas, relatórios de empresas, documentos informativos arquivados em repartições públicas, fotografias, obras originais de qualquer natureza, correspondência pessoal ou comercial, etc. (SANTOS, 1999).

Uma vez que a abordagem qualitativa não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, ela permite que a capacidade de criação dos investigadores os conduza a propor trabalhos que explorem novos enfoques. Assim, a pesquisa documental pode ser inovadora, trazendo contribuições importantes para o estudo de determinados temas. Da mesma forma, documentos são importantes fontes de dados para outras categorias de estudos qualitativos, demandando, portanto, atenção especial (GODOY, 1995).

No que tange aos procedimentos para a coleta dos dados que subsidiaram o presente estudo, foram utilizados como fontes documentais precipuamente os arquivos públicos, acessados por consulta aos repositórios eletrônicos oficiais disponíveis na internet. Assim, o presente estudo, quanto a seu viés documental, teve

como alicerce a coleta e interpretação de dados oriundos de fontes oficiais, internos às instituições públicas (GIL, 2010).

Foram coletados e analisados dados documentais concernentes ao ordenamento jurídico da esfera federal, que podem ser considerados instrumentos de controle popular da gestão pública, a partir do critério pré-definido de oferecer algum mecanismo por meio do qual o cidadão tomado individualmente possa realizar atos que impliquem no controle da gestão pública. Tal critério tem como finalidade excluir aqueles mecanismos em que a atuação cidadã ocorre de maneira eminentemente mediada, descaracterizando assim o controle definido como popular, por ser realizada via entidades formais, tais como partidos políticos, sindicatos de trabalhadores, associações e entidades empresariais; da mesma forma, são excluídos os órgãos colegiados instituídos pelo Estado e integrados também por agentes governamentais, consistindo assim em organismos oficiais, tais como os conselhos de políticas públicas.

Ainda, de acordo com o critério definido anteriormente, foram excluídas do escopo da pesquisa as disposições da legislação infraconstitucional que meramente fazem alusão à participação e ao controle social, por não se constituírem em instrumentos concretos por meio dos quais é conferido algum poder ao cidadão de exercer o controle sobre os governantes. Entende-se que a eventual inclusão dos dispositivos que tão-somente declaram a possibilidade de o cidadão realizar o controle sobre os governantes se configuraria redundante em face do referencial teórico abordado, e se distanciaria assim do escopo do presente estudo.

Com relação ao delineamento do presente estudo enquanto pesquisa bibliográfica, no que concerne à coleta de dados bibliográficos propriamente dita, de acordo com Gil (2010) tradicionalmente a biblioteca tem sido o local privilegiado para a localização das fontes. Em linha paralela, foi utilizada para a realização da pesquisa em pauta a internet, a qual tornou o acesso às fontes bibliográficas muito mais amplo e praticamente sem fronteiras físicas. No nível acadêmico mais avançado, diversas instituições têm armazenadas e disponíveis bases de dados da produção intelectual.

Também se pode encontrar farto material em *sites* de publicações científicas que mantêm uma versão eletrônica de seus bancos de dados (ANDRADE, 2010).

Assim, quanto à vertente bibliográfica do presente trabalho, pode-se ressaltar a contribuição dessa modalidade de pesquisa para a identificação dos mecanismos institucionais à disposição da sociedade para realização do controle social, processo que representa parte relevante do objetivo principal da pesquisa em pauta. Para a confecção do referencial teórico que norteou o presente trabalho, além de consulta ao material disponível em bibliotecas, procedeu-se à pesquisa dos temas em pauta no Portal de Periódicos da CAPES/MEC, o qual representa uma importante base de dados, com trabalhos científicos nacionais e internacionais disponíveis à comunidade acadêmica.

Assim, ao final da atividade de coleta de dados concernente à pesquisa ora delineada, foi realizada a análise descritiva deles, uma vez que foi anotado um conjunto diversificado de observações e ideias em torno dos objetivos específicos da pesquisa. Com esses dados foram construídos os argumentos previstos nos objetivos, os quais constituíram o conteúdo do texto científico redigido (SANTOS, 1999).

Por fim, cumpre caracterizar os elementos analíticos da dissertação, ou seja, definir qual informação foi buscada pelo pesquisador para a realização da análise dos instrumentos legais dos quais dispõe a sociedade para a realização do controle da gestão pública. Assim, para analisar se os mencionados instrumentos legais são fatores capazes de promover a governança democrática no Brasil, foram buscadas nos textos legais as oito dimensões da governança democrática concebida por Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), de acordo com o disposto na seção 2.4.1 do referencial teórico; ou seja, o pesquisador buscou em sua análise aferir se estão presentes, nos dispositivos legais, as dimensões da transparência; prestação de contas (*Accountability*); promoção da cidadania; mecanismos de parceria Estado-Sociedade; comunicação entre as partes; existência de um ciberespaço; superação da pseudoparticipação cidadã; e cobrança das ações dos governantes.

4 ANÁLISE DAS DIMENSÕES DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA PRESENTES NOS INSTRUMENTOS LEGAIS

Demonstrado assim o delineamento metodológico que norteou o presente estudo, passa-se a analisar se os instrumentos legais para o controle popular da gestão pública são fatores capazes de promover a governança democrática no Brasil. Para tanto, são descritos e analisados os instrumentos legais da esfera federal que contém expressamente, em sua redação, dispositivos que conferem ao cidadão a oportunidade de controlar as ações governamentais, de acordo com os procedimentos anteriormente expostos.

Mediante a leitura do material bibliográfico previamente coletado, consistente em parte da literatura acadêmica acerca da governança democrática, da democracia e do controle da administração pública, bem como por meio do exame das fontes documentais oficiais, foi possível identificar os diplomas legais concernentes ao controle popular da gestão pública, no âmbito federal.

Uma vez identificados os diplomas legais, foram isolados e transcritos os dispositivos integrantes deles que tratam especificamente de instrumentos de controle popular sobre o Estado, tais como dispostos na redação legislativa, a qual divide as unidades de significado em artigos, incisos, parágrafos e alíneas. Transcritos os dispositivos em pauta, é realizada a análise de seus conteúdos em função das dimensões da governança democrática com as quais eles podem ser imediatamente identificados, por meio do exame do pesquisador, fundamentado no material teórico previamente coletado.

4.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Tendo em vista que o ordenamento jurídico da República Federativa do Brasil encontra seu alicerce na Constituição Federal de 1988 – pela qual é sustentado em sua totalidade – se faz necessário iniciar o exame dos instrumentos legais objeto deste estudo pelos dispositivos que a Constituição traz para a materialização do controle popular do Estado. De acordo com Araújo (2012), os instrumentos de controle e a participação dos cidadãos na gestão pública vêm sendo aperfeiçoados mediante a concretização dos preceitos constitucionais, os quais são regulamentados pelo Poder Legislativo e progressivamente implementados pelo Poder Público (ARAÚJO, 2012).

Tendo a República Federativa do Brasil assumido a característica de Estado Democrático e de Direito, sua Constituição passa a ter papel fundamental para a formação político-administrativa do país, uma vez que ela servirá como alicerce para todos os atos que venham a ser praticados pelos governantes. Assim, no corpo de nossa Constituição, encontraremos uma série de princípios e normas que servirão não apenas para fixar as metas a serem alcançadas no plano do dever-ser, mas também para podermos fiscalizar os atos praticados pelos encarregados de gerir a coisa pública (BARROS, 2008).

A partir da leitura do texto constitucional, é possível identificar os dispositivos que tratam especificamente de instrumentos de controle popular sobre o Estado, de modo descrevê-los e analisá-los quanto a sua aderência aos princípios da governança democrática. Assim, seguem transcritos os dispositivos constitucionais relacionados ao controle popular da gestão pública, divididos por temas e analisados de acordo com o significado das dimensões da governança democrática preconizada por Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014).

4.1.1 Direito de acesso à informação pública

O direito de acesso às informações públicas é direito básico do ser humano e integra diversos diplomas normativos internacionais, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (ARAÚJO, 2012). Como um dos fundamentos do regime democrático e da organização da administração pública, o direito de acesso por parte dos cidadãos à informação custodiada pelo Estado está previsto nos dispositivos constitucionais transcritos a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

[...]

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

[...]

Art.216 [...] § 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

O artigo 5º é o primeiro dispositivo do Título II da Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Possui setenta e oito incisos que estabelecem os direitos e deveres individuais e coletivos, dentre eles o de acesso à informação pública, consubstanciado no inciso XXXIII. O acesso à informação pública, desta forma, é elevado à categoria de direito fundamental, tornando-se assim um elemento central para a concretização da governança democrática.

Já no que tange ao parágrafo terceiro do artigo 37, que trata da administração pública dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Constituição trouxe a previsão expressa de edição de lei que regule especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Assim, estão presentes no texto as seguintes dimensões da governança democrática:

- a) **Transparência:** O acesso à informação pública constitui condição primordial para que os atos governamentais sejam transparentes, isto é, inexistente transparência no Estado se o cidadão não tem a possibilidade de acessar as informações públicas. De acordo com Cruz et. al. (2012), uma gestão transparente tem entre suas principais características o acesso às informações compreensíveis para todo cidadão.
- b) **Promoção da cidadania:** O *status* de direito fundamental conferido ao direito de acesso à informação pública reforça a noção de cidadania, ao estender a todos a possibilidade de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral.
- c) **Comunicação entre as partes:** o livre acesso às informações públicas pressupõe a existência de canais efetivos de comunicação entre as entidades estatais e os usuários dos serviços públicos.

4.1.2 Direito de realizar reclamações sobre a prestação dos serviços públicos e representar contra o exercício irregular de função pública

Além de abordar o direito de acesso a informações públicas no inciso II, o artigo 37 da Constituição Federal determina que a lei deve regular as reclamações acerca dos serviços públicos, garantindo a existência de serviços de atendimento aos usuários, bem como a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços prestados:

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

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

[...]

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

Ao assegurar a regulamentação por lei das reclamações sobre os serviços públicos disponibilizados à população, e por ela financiados por meio dos tributos, está presente a dimensão da cobrança das ações dos governantes pelos cidadãos, no que tange às atividades realizadas por aqueles que exercem quaisquer atividades inerentes à administração pública. Da mesma forma, encontra-se esta dimensão da governança democrática na exigência de manutenção de serviços de atendimento ao usuário e na previsão de avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; bem como na previsão de regulamentação da representação contra o exercício negligente ou abusivo por parte de quem detenha um posto de trabalho na administração pública.

Em complemento à presença da dimensão da cobrança das ações dos governantes anteriormente analisada, pode-se considerar que, ao assegurar ao

cidadão o direito de participação na administração pública, especialmente com relação a reclamações, avaliação dos serviços prestados e representação contra abusos ou negligência dos servidores públicos, os dispositivos constitucionais em comento promovem o exercício da cidadania por parte dos usuários dos serviços públicos.

No mesmo sentido, as reclamações sobre a qualidade dos serviços públicos e a representação contra exercício abusivo ou negligente de função pública constituem formas de comunicação entre o Estado e a sociedade, assim como a manutenção de canais de atendimento aos usuários dos serviços prestados.

4.1.3 Divulgação de informações contábeis

A Constituição Federal de 1988 menciona em linhas gerais regras sobre a transparência da gestão pública, conforme os dispositivos abaixo transcritos:

Art. 30. [...] § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

[...]

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

[...]

Art. 165. [...]§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Ao dispor sobre requisitos para a divulgação dos tributos arrecadados por todas as esferas estatais, bem como sobre a publicação bimestral de dados mínimos sobre a execução orçamentária, a Constituição Federal contempla as dimensões da

transparência e da prestação de contas, tal como esperadas por Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014) em sua concepção de governança democrática.

4.1.4. Denúncia ao Tribunal de Contas

A Constituição Federal de 1988 dispõe especificamente sobre a possibilidade de realização de denúncia por parte do cidadão ao órgão constitucional incumbido do controle externo da gestão pública:

Art. 74. [...] § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A denúncia de irregularidades ocorridas na administração pública perante as autoridades competentes para a devida apuração, conforme consubstanciado no texto constitucional, constitui uma forma de cobrança dos atos dos governantes por parte do cidadão.

4.2 LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Analisado anteriormente o texto constitucional no que tange aos instrumentos que se relacionam com o controle popular da atividade estatal, passa-se a identificar e a analisar os instrumentos congêneres conforme previstos na legislação derivada da Constituição Federal. Considerando que a construção do arcabouço legal de um país, assim como de suas instituições, é um processo histórico, seguem abaixo relacionados em ordem cronológica os normativos infraconstitucionais objeto de análise:

4.2.1 Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República, e dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, são definidos pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950).

A lei em pauta determina que a mencionada pena é imposta àquelas autoridades pelo Senado Federal, após o respectivo processo de julgamento por ela regulado, o qual pode ter início por provocação de qualquer cidadão, conforme os trechos destacados a seguir:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

[...]

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).

[...]

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Considerando que o Brasil é um país em que o autoritarismo está presente em graus diversos na cultura política, bem como na história das instituições, qualquer cidadão ter o poder de provocar um processo cujo fim é a destituição das autoridades máximas do Poder Executivo federal ou estadual, bem como dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República, ou do Governador do Estado, representa um marco no desenvolvimento da democracia, bem como um item fundamental no rol dos direitos políticos do cidadão, resultando na promoção da cidadania.

Conferir ao cidadão o direito de pedir o impedimento dos governantes reforça a dimensão da cobrança das ações dos governantes, aumentando o grau de responsabilização a que estão sujeitas as autoridades. Tendo em vista a possibilidade de cobrança efetiva por parte dos cidadãos, os governantes encontram maior motivação para agir de acordo com as leis e princípios que regem a administração pública.

4.2.2 Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965

A ação popular teve origem no Direito Romano e encontrou pela vez primeira assento constitucional no Brasil por meio da Carta de 1934. Veio a ser regulada, porém, muito mais tarde, pela Lei nº 4.717, em 1965 (VITAGLIANO, 2001).

A ação popular é um instrumento de defesa de interesses difusos e coletivos, e, com a configuração que lhe deu a Constituição Federal de 1988, visa a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico ou cultural. Como demandante é legitimado o cidadão, ou seja, pessoa física que esteja no exercício dos seus direitos políticos (ZAVASCKI, 1995).

De acordo com o dispositivo legal:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

A ação popular foi o primeiro instituto processual concebido pelo direito positivo brasileiro com nítidas feições de tutela dos interesses difusos. Com efeito, por meio dela, qualquer cidadão está legalmente credenciado a promover a anulação dos atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas ou de instituições de qualquer natureza para cuja criação ou custeio concorra o tesouro público. Além dos bens de natureza pecuniária, a ação popular também protege interesses não suscetíveis de dimensão monetária, como os bens e direitos de valor artístico, estético ou histórico, o que mais ressalta a sua feição de mecanismo tutelar dos interesses difusos (VITAGLIANO, 2001).

O autor da ação popular está, na verdade, defendendo interesses de toda a sociedade, a quem pertencem, em última análise, os bens tutelados. É por isso que se afirma que a ação popular constitui instrumento de defesa de interesses coletivos,

e não individuais (ZAVASCKI, 1995). Assim, diante do pioneirismo da ação popular com relação à tutela dos interesses difusos, pode-se considerar que ela se constitui em instrumento de promoção do exercício da cidadania; bem como num mecanismo que visa a cobrança dos governantes por seus atos, que atingem de fato toda a coletividade.

4.2.3 Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992

A Lei nº 8.429/1992, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, é hoje o código de conduta do agente público brasileiro e representou um alento à população ao ser editada, a partir da previsão de responsabilização dos agentes públicos por atos de improbidade pela Constituição de 1988. Até então, o Brasil não possuía um instrumento legal eficiente e eficaz, capaz de punir e responsabilizar civilmente os agentes públicos pelos atos ilícitos praticados no exercício de suas funções (BATISTI; PIMENTA, 2015).

Pode-se conceituar o ato de improbidade administrativa como aquele praticado por agente público, contrário à lei, bem como aos princípios éticos; ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão no modo de proceder perante a administração pública, nas três esferas políticas (HARADA, 2007).

Com relação a sua característica de mecanismo que possibilita o controle popular da gestão pública, é previsto no artigo 14 da Lei de Improbidade Administrativa que:

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

Da mesma forma que as duas leis anteriormente analisadas, a Lei de Improbidade Administrativa, ao possibilitar que qualquer pessoa poderá ser autora de representação perante a autoridade competente para promover a apuração de eventual prática de ato de improbidade cometido por agente público, promove o exercício da cidadania ao legitimar o cidadão como agente fiscalizador da administração pública.

A Lei de Improbidade Administrativa contempla ampla gama de hipóteses de cobrança das ações dos governantes, as quais podem corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta, e são classificadas como: a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; c) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública dentre eles, os elencados no artigo 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BATISTI; PIMENTA, 2015).

Diante da quantidade e da diversidade das condutas ilícitas contempladas pela Lei nº 8.429 – as quais, do contrário, poderiam sequer constar do rol de atos desonestos dentre aqueles passíveis de cometimento pelos agentes públicos, tornando-se, portanto, imunes à punibilidade – percebe-se o valor da Lei de Improbidade Administrativa empregada como forma de controle dos cidadãos sobre os outros cidadãos que os governam.

4.2.4 Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993). Desta forma, a Lei nº 8.666 constitui um dos principais instrumentos para a regular aplicação dos recursos do Estado, na

medida em que possibilita à Administração a escolha da proposta mais vantajosa, para fins de contratação; assim como garante condições de igualdade aos particulares que se habilitarem a participar do processo (BARROS, 2008).

De acordo com o artigo terceiro da Lei nº 8.666, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável; e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 2010).

Em face dos princípios descritos no artigo terceiro, especialmente aqueles relacionados à isonomia, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa, o texto legal traz em diversos dispositivos a possibilidade de participação dos cidadãos no certame, com vistas à realização do controle da regularidade do processo, conforme os itens a seguir:

Art. 3º [...] § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

[...]

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

[...]

Art. 7º § 8º Qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada.

[...]

Art. 14. § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

[...]

Art. 41. [...]§ 1o Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113.

A leitura dos dispositivos anteriormente elencados denota que o princípio da publicidade tem lugar central na lei que regulamenta as licitações no país, de forma a garantir a transparência de todos os atos do sensível processo que visa à contratação pública. Para Novaes (2018), parte-se do pressuposto de que as pessoas tanto mais se preocuparão em seguir a lei e a moral, quanto maior for a possibilidade de fiscalização de sua conduta. Ao existirem condições de fiscalização, haverá maior garantia de que os atos serão corretos: é a transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão (NOVAES, 2018).

O fundamento básico da existência da licitação consiste no fato de que, diante da possibilidade de haver no mercado diversos interessados em firmar contrato com a Administração Pública, o procedimento licitatório objetiva indicar a proposta mais vantajosa, isto é, aquela que melhor atende o interesse público (FURTADO, 2007). Assim, tendo em vista que a licitação busca preservar tanto o interesse dos contribuintes em seu conjunto, como também daqueles cidadãos que têm interesse em celebrar contratos com o Poder Público, nos dispositivos citados existe a dimensão da prestação de contas da Administração por seus atos perante a sociedade.

A Lei nº 8.666 promove a cidadania quando faculta ao cidadão a participação no processo não somente ao promover a publicidade e a acessibilidade dos atos do procedimento licitatório; mas também ao dispor que qualquer cidadão poderá solicitar à Administração Pública os quantitativos e os preços unitários das obras executadas, assim como impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei ou para impugnar os preços por incompatibilidade com os valores do mercado.

4.2.5 Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998

A Lei nº 9.755 dispõe sobre a criação de página na internet para divulgação de dados e informações pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1998), a qual está disponível no endereço <http://www.contaspublicas.gov.br> e pode ser considerada como a primeira iniciativa a impor a divulgação de informações públicas na internet (ARAÚJO, 2012). De acordo com o artigo primeiro da referida lei:

Art. 1º O Tribunal de Contas da União criará homepage na rede de computadores Internet, com o título "contas públicas", para divulgação dos seguintes dados e informações:

I – os montantes de cada um dos tributos arrecadados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os recursos por eles recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio (caput do art. 162 da Constituição Federal);

II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (§ 3º do art. 165 da Constituição Federal);

III – o balanço consolidado das contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários (art.111 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964);

IV – os orçamentos do exercício da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e os respectivos balanços do exercício anterior (art. 112 da Lei nº 4.320, de 1964);

V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior (caput do art. 26, parágrafo único do art. 61, § 3º do art. 62, arts. 116, 117, 119, 123 e 124 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993);

VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta (art. 16 da Lei nº 8.666, de 1993).

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de seus recursos e respeitar o princípio da publicidade, dentre outros princípios; deste modo, é notória a necessidade de transparência das contas das entidades públicas (PLATT NETO;

CRUZ; VIEIRA, 2006). Da leitura do artigo primeiro, e seus incisos, da Lei nº 9.755, torna-se clara a preocupação do legislador em proporcionar meios de divulgação dos instrumentos de contabilidade pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, contemplando assim a dimensão da transparência da governança democrática.

A Lei nº 9.755, de 1998, vem ao encontro das novas tecnologias da informação que haviam sido recentemente implantadas no país: refere-se precisamente à rede mundial de computadores – internet – cujo advento no Brasil se deu nos meados da década de 1990. Assim, ao ser criada a página eletrônica "contas públicas", deu-se um passo importante para a existência um espaço eletrônico (ciberespaço), de forma a tornar mais acessíveis as contas públicas e a viabilizar o controle popular dos recursos públicos.

4.2.6 Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005

Editado pelo Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, qual seja, dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (BRASIL, 1998; BRASIL, 2005); o Decreto nº 5.482 criou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, ao prever a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet (BRASIL, 2005), conforme a redação que segue transcrita:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Quanto mais efetiva e ampla a publicidade dos atos e gastos do governo, maior a eficiência da máquina pública e menores os riscos de existência da corrupção em sentido amplo, dado o caráter inibidor inerente à transparência das ações governamentais (SILVA, 2011). “Transparência é um conceito mais amplo do que publicidade, isto por que uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, tempestiva, útil e compreensível” (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006). Assim, ao ser criada a página denominada Transparência Pública pelos órgãos e entidades da administração pública federal, contendo o respectivo rol de informações estabelecidas no normativo em pauta, verifica-se um importante incremento nos meios de promoção da transparência dos gastos públicos.

O Decreto nº 5.482 configura-se num importante marco para a incorporação dos novos recursos da tecnologia à gestão pública, a serviço da transparência e do controle da aplicação dos recursos públicos. Ao publicar-se na internet sobretudo os gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal, bem como os repasses de recursos federais aos estados, Distrito Federal e municípios, a dimensão da governança democrática da existência de um ciberespaço adquire um novo patamar, muito mais efetivo, uma vez que os cidadãos passam a ter acesso detalhado à aplicação do dinheiro público por via totalmente eletrônica.

A participação popular depende fortemente da transparência das ações dos governantes e das contas públicas. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006). A disponibilização de dados detalhados sobre a execução orçamentária na internet contribui para a superação da pseudoparticipação cidadã, ou seja, daquela participação tão-somente formal, protocolar, que não interfere de fato na realização e no controle das políticas públicas. A internet, acessada de diversas maneiras nos dias atuais, multiplica as possibilidades de acesso à informação pública, tornando assim a participação cidadã mais efetiva.

4.2.7 Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009

A Lei Complementar nº 131 alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme definido pela Lei Complementar em pauta, todos os entes governamentais possuem a obrigação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2018), de acordo com os seguintes dispositivos:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”

“Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”

Em consonância com o que estabelece a Lei Complementar, foi editado o Decreto nº 7.185, de 4 de maio de 2010, o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação e dá outras providências nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, Lei Complementar nº 131, anteriormente transcrito. O referido sistema integrado de administração financeira e controle constitui a estrutura a partir da qual se efetiva a transparência dos dados por meio da internet, conforme os itens do Decreto nº 7.185 dispostos a seguir:

§ 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

[...]

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo

do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

III - meio eletrônico que possibilite amplo acesso público: a Internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso;

[...]

Art. 4º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

I - disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;

II - permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e

III - possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada.

[...]

Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;

b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;

c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, sub função, natureza da despesa ea fonte dos recursos que financiaram o gasto;

d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Uma das premissas básicas da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível e que, por princípio, nada deva permanecer oculto. Assim, é fundamental que os governantes tornem públicos não só os próprios atos, mas também disponibilizem informações detalhadas relativas à materialização da administração pública, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente (PRADO; LOUREIRO, 2006). A Lei Complementar nº 131, também conhecida como “Lei da Transparência”, constitui instrumento fundamental de garantia de acesso às informações públicas pelos cidadãos, ao determinar a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Ao permitir que qualquer cidadão seja parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas, a Lei Complementar ora analisada não descuida de propiciar meios para que os cidadãos possam realizar a cobrança das ações dos governantes. A legitimidade do cidadão para denunciar o descumprimento da Lei da Transparência configura-se essencial para sua efetivação, uma vez que, sendo o cidadão o destinatário das informações a serem publicadas, tem ele papel central na fiscalização de sua regular aplicação.

O Decreto nº 7.185, ao definir a internet como o meio eletrônico idôneo à publicação das informações exigidas por lei, e vedar exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para acesso, contribui para a existência de um ciberespaço onde a governança democrática encontra ambiente propício para ser efetivada.

Ao dispor sobre os detalhes das informações que devem estar presentes na divulgação das informações, a Lei Complementar nº 131 e o Decreto nº 7.185, além

de estipularem quais são os dados essenciais para que o controle popular da gestão pública seja efetivo, exercem uma função didática, servindo na prática com um guia para o cidadão entender os meandros da contabilidade pública, aumentando assim a sua capacidade de obter instrumentos mínimos para realização do controle da gestão pública. Da mesma forma, a Lei da Transparência, ao determinar a liberação dos dados em tempo real; e o respectivo decreto regulamentador, ao definir tempo real como o prazo até o primeiro dia útil posterior à data do registro contábil no respectivo sistema, contribuem para a superação da falsa participação cidadã, uma vez que, no que toca ao acompanhamento dos gastos públicos, a demora para a disponibilização dos dados muitas vezes torna inviável a realização do controle por parte dos cidadãos.

4.2.8 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental para a vida em sociedades democráticas. Sua base é o princípio de que a autoridade pública é delegada pelo eleitor e sustentada pelo contribuinte, portanto o público deve ter o direito de saber como o poder está sendo usado e como o dinheiro está sendo gasto. Mais do que isso, os cidadãos têm o direito de influenciar e participar nos processos decisórios sobre matérias de interesse geral (MARTINS, 2011).

Com o objetivo de conferir eficácia plena à garantia fundamental de acesso às informações públicas e de ampliar o alcance do princípio constitucional da publicidade, foi sancionada a Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011, regulamentando o direito de acesso a informações em todos os Poderes e entes da Federação (ARAÚJO, 2012).

Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), a Lei nº 12.527 abrange as esferas municipal, estadual e federal dos Três Poderes, incluindo os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como as entidades privadas sem fins lucrativos

que recebam recursos públicos conforme seus dois primeiros artigos, dispostos a seguir:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os 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 art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Ao estabelecer esse marco regulatório, o Brasil deu um importante passo em direção à consolidação e ao amadurecimento do processo democrático, promovendo a mudança da cultura do segredo para a do acesso, onde a publicidade da informação se configura como regra e o sigilo como exceção (BERNADES; SANTOS; ROVER, 2015). Para tanto, a LAI traz uma série de diretrizes para a execução dos procedimentos que se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, de acordo com o artigo 3º:

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:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Transcritas as diretrizes mediante as quais os procedimentos para o acesso à informação devem ser executados, são dispostos a seguir os demais dispositivos da LAI que constituem instrumentos para o controle popular da gestão pública:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

[...]

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Após os preceitos gerais dispostos anteriormente, a LAI contempla em sua redação dispositivos voltados à ampliação da transparência pública, ao estabelecer o dever do poder público de divulgar informações independentemente de requerimentos, em consonância com uma definição de transparência que “qualifica o movimento de abertura da administração para o exterior, suplantando, progressivamente, o conceito de publicidade da ação administrativa que vinha sendo utilizado para combater o segredo administrativo” (TABORDA, 2002, apud BERNADES; SANTOS; ROVER, 2015):

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.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

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.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, 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).

Nesse sentido, o Decreto nº 7.724, de 26 de maio de 2012, que regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal os procedimentos para a garantia do acesso à informação, amplia o rol de informações relevantes a serem obrigatoriamente disponibilizadas, com destaque para remuneração dos servidores públicos, conforme dispositivo transcrito a seguir:

Art. 7º [...]

§3º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º, informações sobre:

[...]

VI - remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

Na sequência da redação dos comandos jurídicos destinados a prover o acesso às informações públicas, a LAI determina a criação de um serviço de informações ao cidadão, que seja acessível também via internet; assim como declara que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso, sendo vedadas exigências que inviabilizem a solicitação ou relativas aos motivos dela, de acordo com os dispositivos transcritos a seguir:

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:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;

c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

[...]

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.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Por fim, um elemento da maior importância estabelecido pela LAI foi a previsão de prazo para o fornecimento da informação por parte dos agentes públicos. De fato, a inexistência de prazo para a resposta inviabiliza na prática a obtenção da informação, uma vez que torna viável a adoção de expedientes meramente protelatórios. Da mesma forma, é digna de nota a previsão de gratuidade para o fornecimento de informações públicas. Os artigos 11 e 12, transcritos a seguir, versam sobre essas matérias:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

[...]

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

O primeiro inciso do artigo terceiro da LAI declara que a publicidade é a regra quando se trata de informações públicas. Como exceção, o sigilo deve ser justificado e, mediante essa exigência, é, na prática, desestimulado. Considerando que, para o gestor, é mais prudente não arcar com o ônus da imposição de obstáculos para o acesso à determinada informação que deve pública, pode-se esperar que a cultura da publicidade como regra geral naturalmente se instale na administração do Estado.

O Artigo 7º, ao detalhar as diversas tipologias da informação pública que os cidadãos têm o direito de obter, reforça a dimensão da transparência, uma vez que oferece ao público a oportunidade de discernir acerca a integralidade da informação prestada pelo Estado. Tal oportunidade é importante porque a informação parcial não conseguirá dar a transparência devida, pois desta forma existirá uma lacuna impedindo os interessados de terem acesso ao conteúdo necessário para compreensão dos fatos e atos administrativos (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Conforme se depreende da leitura do artigo 8º, a LAI faz referência à obrigatoriedade de órgãos e entidades públicas, por iniciativa própria, divulgarem informações de interesse coletivo ou geral. A iniciativa do órgão público de divulgar informações, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da transparência ativa. Diz-se que, nesse caso, a transparência é ativa, pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade (BRASIL, 2013).

Com relação ao Decreto nº 7.724, de 26 de maio de 2012, que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, está presente a dimensão da transparência na obrigatoriedade de ser divulgada a remuneração dos ocupantes de cargos públicos de modo geral, constituindo assim uma boa prática passível de ser replicada nos demais entes federados, assim como nos demais Poderes da União.

Ao serem mencionados expressamente os seguintes assuntos: administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações e contratos administrativos; assim como os assuntos abordados nas alíneas “a” e “b” do inciso VII do artigo sétimo da lei em pauta, denota-se a intenção do legislador de franquear aos cidadãos as informações específicas relativas à materialização dos programas governamentais, bem como às prestações de contas dos gestores e os resultados do trabalho dos órgãos de controle interno e externo. Assim, está presente na LAI a dimensão da prestação de contas da governança democrática.

A previsão do fomento à cultura de transparência na administração pública, mais do que enfatizar a dimensão da transparência propriamente dita, contribui para disseminar junto à população os preceitos do efetivo exercício da cidadania, que pressupõem a participação da sociedade no controle e na fiscalização das ações governamentais (PAGANINI; VIEIRA, 2015).

Ao vedar exigências por parte do Poder Público acerca dos motivos que levaram o cidadão a solicitar a informação, assim como exigências diversas que dificultem o acesso, a LAI promove a cidadania, uma vez que reconhece o cidadão como o verdadeiro proprietário da informação pública, sendo os governantes delegados a serviço dele. Com efeito, exigências que inviabilizem o pedido, ou versem sobre os motivos da solicitação, tornariam inócuos o espírito da lei e seus dispositivos, orientados a promover a cultura do acesso à informação como regra e do sigilo como exceção.

Ao dispor que a informação deve ser franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, a redação da LAI prestigia a dimensão da governança democrática concernente à comunicação entre os cidadãos e os órgãos públicos. Na mesma linha, com a previsão de um rol de informações a serem franqueadas à população independentemente de solicitação e por iniciativa dos órgãos públicos, a LAI avança na concretização da comunicação entre os gestores e os destinatários da administração pública, uma vez que facilita o acesso à informação, tornando-o mais ágil e reduzindo significativamente

o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso (BRASIL, 2013).

Em complemento, a previsão de criação de serviços de informações ao cidadão em todas as entidades e órgãos públicos, os quais devem contar com uma estrutura que apresente condições para atender e orientar pessoalmente o público, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2013), consubstancia a intenção do legislador de promover a comunicação efetiva entre as partes envolvidas no processo de obtenção da informação pública.

Ao preconizar a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o texto legal assevera que o Estado não deve ficar alheio às inovações tecnológicas, pelo contrário, deve adaptar-se ao estágio atual da tecnologia empregada nos meios de comunicação. No mesmo sentido, a LAI determina que o poder público deve viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio da internet, sendo este um importante passo para a consolidação de um ciberespaço público, onde o acesso dos cidadãos à informação é facilitado.

O parágrafo segundo do artigo 8º estabelece a obrigatoriedade do uso da internet, bem como de todos os meios e instrumentos legítimos que estão à disposição dos órgãos públicos. Assim, a LAI assegura a existência de um ciberespaço, uma vez que os órgãos públicos, em função dos recursos que dispõe, detêm as condições necessárias para a divulgação das informações em consonância com o estado da arte da tecnologia utilizada pelo setor privado no país, a qual se mostra avançada na atualidade. Isso posto, estão presentes na Lei as condições para a existência de um ciberespaço.

Ao estabelecer como diretriz para seu cumprimento o desenvolvimento do controle social da administração pública, a LAI traz elementos para tornar concreta a participação popular, mediante o incentivo à prática do controle social da gestão pública. O acesso à informação é essencial para garantir que as políticas públicas

implementadas pelo governo sejam potencializadas – desde seu planejamento, até sua execução e avaliação – pela participação dos cidadãos (MEDEIROS, MAGALHÃES; PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, a LAI ao determinar o acesso imediato à informação, caso esteja disponível, ou estabelecer o prazo de 20 dias para resposta caso o órgão não disponha da informação no momento, além de garantir a gratuidade do processo, se constitui num relevante instrumento de superação da pseudoparticipação cidadã.

Ao subordinar ao seu regime os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos Três Poderes, além dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, assim como as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos, a LAI consolida a dimensão da cobrança dos atos dos agentes públicos, no que tange à obrigatoriedade do fornecimento de informações públicas aos cidadãos – que deve ser gratuito e imediato, caso o órgão disponha da informação no momento da solicitação.

No mesmo sentido, percebe-se que a transparência ativa preconizada pela LAI contém elementos que reforçam a dimensão da cobrança pelos cidadãos acerca dos atos praticados pelos gestores públicos. Ao estabelecer quais as informações devem ser publicadas independentemente de pedidos de acesso, a LAI permite aos cidadãos cobrar dos responsáveis a devida divulgação delas, bem como cobrar as explicações porventura cabíveis conforme o seu conteúdo. Assim, a LAI permite aos cidadãos cobrar a divulgação proativa de outras informações de seu interesse.

4.2.9 Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017

A Lei nº 13.460 dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços da administração pública, e se aplica à administração pública

direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal, o qual se refere às reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (BRASIL, 1988; BRASIL, 2017).

Ao estabelecer como serviço público a atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública, ou ainda por particulares, a lei em exame adota um conceito de serviço que corresponde a grande parte das relações travadas entre Estado e sociedade. O marco jurídico que se inaugura em 2017 mostra-se, portanto, amplo, e sua abrangência se revela no potencial de impacto real na vida dos cidadãos brasileiros (BRASIL, 2017), de acordo com os dispositivos destacados do referido diploma legal a seguir transcritos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública.

[...]

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

[...]

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

[...]

VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:

[...]

Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário.

§ 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público.

[...]

§ 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet.

[...]

Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos.

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterá a identificação do requerente.

[...]

Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução.

Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende:

I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado;

II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação;

III - análise e obtenção de informações, quando necessário;

IV - decisão administrativa final; e

V - ciência ao usuário.

[...]

Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

A previsão de divulgação da Carta de Serviços ao Usuário, com o objetivo de informar sobre os serviços prestados, as formas de acesso a esses serviços e os compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, constitui uma inovação que tem o potencial de aumentar a qualidade da comunicação entre os

órgãos públicos, ou as entidades privadas que atuam mediante delegação do Estado, e os cidadãos usuários dos respectivos serviços por eles prestados.

Ao contemplar o direito do usuário de obter informações precisas sobre a prestação dos serviços por meio da internet, a Lei em exame contribui para consolidar um ciberespaço inerente à administração pública. De acordo com Stockinger (2003) a participação social é reforçada mediante a existência de um ciberespaço, permitindo a condução do sistema através de novas formas de gerenciamento horizontal. Formase então uma nova consciência social que será aproveitada por uma sociedade de informação madura, a nível local e global (STOCKINGER, 2003).

Ao ser editada uma Lei específica para regular as reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de cidadãos com relação à prestação de serviços públicos e à conduta dos agentes públicos, tem-se mais um instrumento que promove a cidadania no país.

Dos dispositivos acima expostos depreende-se a existência de um procedimento estabelecido para a resolução das manifestações do cidadão sobre a prestação dos serviços, as quais são definidas na forma do inciso V, que culmina com a ciência do usuário acerca do resultado de sua demanda, no prazo definido de trinta dias, consoante o artigo 16. Não obstante a previsão da ciência do usuário, e de seu respectivo prazo, possa parecer um ato administrativo corriqueiro em se tratando de atendimento ao cidadão pela administração pública; cumpre lembrar que, na hipótese de inexistência de regulamentação específica sobre a matéria, ao cidadão muitas vezes não restam alternativas viáveis para a resolução de problemas envolvendo serviços públicos.

Desta forma, a previsão de um prazo para a efetiva ciência do usuário acerca da decisão administrativa final reveste-se da maior importância para a superação da pseudoparticipação cidadã. Por fim, pode-se inferir do conjunto dos dispositivos da Lei nº 13.460 destacados anteriormente o potencial para o atendimento à dimensão da governança democrática concernente à cobrança dos governantes pelos cidadãos.

5 CONCLUSÃO DO ESTUDO

O presente estudo surgiu do interesse em investigar os instrumentos legais existentes no Brasil que propiciam a realização do controle popular da gestão pública, no que tange à sua capacidade de promover a governança democrática no país. Para tanto, levou-se a efeito uma análise das dimensões da governança democrática com base na concepção de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), em face das possibilidades de exercício do controle popular sobre o Estado conferidas pela legislação federal vigente, embasada nas concepções teóricas acerca do Estado e da democracia.

Foram analisados, além dos dispositivos constitucionais que norteiam a seara do controle popular sobre os gestores públicos, onze diplomas legais federais vigentes, sendo sete leis ordinárias, três decretos e uma lei complementar, editados entre os anos de 1950 e 2017. Tais normativos, não obstante versarem sobre temas diversos, têm em comum o condão de conferir ao cidadão brasileiro algum instrumento jurídico de controle sobre seus governantes constituídos.

À luz das dimensões da governança democrática adotadas nesta pesquisa, pode-se constatar que os instrumentos jurídicos analisados prestam-se ao atendimento das dimensões da transparência; prestação de contas (*Accountability*); promoção da cidadania; comunicação entre as partes; existência de um ciberespaço; superação da pseudoparticipação cidadã; e cobrança das ações dos governantes, conforme o disposto a seguir.

No que concerne à dimensão da transparência, percebe-se sua inserção no ordenamento jurídico nacional mediante a elevação do acesso à informação pública à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal, inicialmente, bem como pelo relevo conferido ao princípio da publicidade na redação da lei que rege as licitações públicas, nas esferas municipal, estadual e federal (Lei nº 8.666/93).

Da mesma forma, o princípio da transparência pública é contemplado na Lei nº 9.755/98, que dispõe sobre a criação de página na internet para divulgação de

dados informações pelo Tribunal de Contas da União; no Decreto nº 5.482/2005, que criou o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal; na Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, que determina a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e por fim, na LAI (Lei nº 12.527/2011), que, ao regulamentar o direito fundamental de acesso à informação pública, preconiza a publicidade como regra e o sigilo como exceção; estabelece prazos e procedimentos para a disponibilização da informação aos solicitantes, bem como determina um rol mínimo de informações a serem divulgadas por iniciativa dos gestores públicos.

Com relação à dimensão da prestação de contas, ela está presente nos dispositivos da Lei nº 8.666/93 que conferem a qualquer cidadão mecanismos para o controle das licitações e contratos públicos, nas três esferas de governo. Ademais, essa dimensão da governança democrática se faz presente na LAI, quando são detalhados os assuntos sobre os quais devem ser franqueadas as respectivas informações aos cidadãos.

Quanto à promoção da cidadania, a Lei nº 1.079/50 – que versa sobre os crimes de responsabilidade dos dirigentes máximos dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público, e dos governadores dos estados e seus secretários – permite a qualquer cidadão denunciar aquelas autoridades, sendo assim um importante mecanismo para a atuação do cidadão.

Na mesma linha, a Lei nº 4.717/65, que regula a ação popular, dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas que especifica, tornando-se assim um instrumento de valorização da atuação cidadã. Também se pode citar a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), que confere a qualquer pessoa a faculdade de representar à autoridade competente para a apuração de ato de improbidade cometido por agente público; assim como a Lei nº 8.666/93, que possibilita aos cidadãos tomarem parte nos procedimentos relativos às licitações públicas.

Pode-se constatar que a preocupação com a comunicação entre o Estado e os cidadãos, apesar de implícita nos preceitos da Constituição de 1988, somente nesta década foi materializada no ordenamento jurídico, notadamente com a edição da LAI, que prevê a criação de serviços de informações ao cidadão, assim como da Lei nº 13.460/2017, que traz a inovação da Carta de Serviços ao Usuário. Assim, constata-se que atualmente ganha relevo na legislação federal a dimensão da governança democrática referente à comunicação entre os cidadãos e os agentes públicos a serviço deles.

Sobre a existência de um ciberespaço, a Lei nº 9.755/1998 pode ser tomada como o primeiro normativo referente ao controle social que faz alusão à internet, ao determinar a criação da página eletrônica "contas públicas". Após essa iniciativa pioneira, deve-se destacar o advento do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, criado pelo Decreto nº 5.482/2005; assim como a edição da Lei Complementar nº 131 e de seu respectivo decreto regulamentador, que preconizam a internet como o meio eletrônico apto para a publicação das informações exigidas.

Seguindo essa tendência rumo a maior informatização dos processos, a LAI prescreve a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, assim como determina que os órgãos devem viabilizar os pedidos de informação também via internet. Na mesma linha, a Lei nº 13.460/2017 confere ao usuário dos serviços públicos o direito de obter informações precisas sobre a prestação dos serviços por meio da internet.

Sobre a superação da pseudoparticipação cidadã, o Decreto nº 5.482/2005 simboliza um passo importante para um maior engajamento social no controle da gestão pública, quando determina a divulgação na internet dos gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal, dentre outras informações relevantes. Em complemento a essa relevante iniciativa, a Lei Complementar nº 131/2009 e o Decreto nº 7.185/2010 trazem os detalhes que devem estar presentes na divulgação das informações, assim como estabelecem que elas devem ser disponibilizadas em tempo real, favorecendo assim a verdadeira participação cidadã.

Com o mesmo espírito de fortalecimento da participação dos cidadãos, a LAI traz entre suas diretrizes o desenvolvimento do controle social da administração pública; assim como determina a disponibilização imediata da informação solicitada, caso o órgão dela disponha no momento do pedido, e, do contrário, estabelece o prazo razoável de 20 dias para que a informação seja franqueada ao cidadão solicitante. Nesse sentido, ainda, a Lei nº 13.460/2017 confere às ouvidorias públicas o prazo de trinta dias para o encaminhamento da decisão administrativa final ao usuário dos serviços públicos, conferindo celeridade aos procedimentos, de modo a promover a participação efetiva dos cidadãos.

Finalmente, destaca-se a dimensão da cobrança das ações dos governantes, a qual pode ser encontrada na legislação brasileira desde o advento da Lei nº 1.079/50, que habilita qualquer cidadão para denunciar por crimes de responsabilidade as autoridades que especifica; bem como na Lei nº 4.717/1965, que regula a ação popular; na Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); na Lei Complementar nº 131 (Lei da Transparência); assim como na LAI e na Lei nº 13.460/2017. Já no que se refere à existência de mecanismos de parceria Estado-Sociedade, não foram encontradas referências nos textos analisados que permitissem afirmar que tal dimensão da governança democrática estivesse materializada.

Para melhor compreensão das informações anteriormente expostas, estão dispostas no quadro a seguir as dimensões da governança democrática preconizadas por Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), conforme foram identificadas na legislação analisada no decorrer do presente estudo:

Dimensões da governança democrática presentes nos instrumentos legais analisados	CF 1988	Lei nº 1.079/1950	Lei nº 4.717/1965	Lei nº 8.429/1992	Lei nº 8.666/1993	Lei nº 9.755/1998	Dec. nº 5.482/2005	LC nº 131/2009	Dec. nº 7.185/2010	Lei nº 12.527/2011	Dec. nº 7.724/2012	Lei nº 13.460/2017
a) Transparência	X				X	X	X	X		X	X	
b) Prestação de contas (<i>Accountability</i>)					X					X		
c) Promoção da cidadania	X	X		X	X					X		X
d) Mecanismos de parceria Estado-Sociedade												
e) Comunicação entre as partes	X									X		X
f) Existência de um ciberespaço						X	X	X	X	X		X
g) Superação da pseudoparticipação do cidadão							X	X	X	X		X
h) Cobrança das ações dos governantes	X	X		X				X		X		X

Quadro 1: Dimensões da governança democrática presentes nos instrumentos legais analisados.
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Assim, mediante a análise dos citados instrumentos legais, por meio do cotejamento de sua redação com as dimensões da governança democrática identificadas na concepção de Mezzaroba, Bernieri e Bier (2014), conclui-se que há no Brasil mecanismos jurídicos com suficiente potencial para a promoção da governança democrática. Cumpre, todavia, tecer algumas considerações acerca do

material analisado para a confecção do presente estudo e das eventuais contribuições que os resultados possam representar para o atual cenário da governança democrática no Brasil.

Considerando que a democracia é uma forma de governo (LINZ; STEPAN, 1999), e o termo governança é também definido como o modo pelo qual se governa (GONÇALVES, 2005), percebe-se que os conceitos se comunicam: falar em democracia como forma de governo conduz à noção de governança democrática. Assim, promover a democracia significa promover a governança democrática. Do mesmo modo, sendo a democracia o único regime político aceitável nas sociedades atuais (MIGUEL, 2013), a governança nessas sociedades deve ser necessariamente aquela caracterizada como democrática.

A democracia em sua concepção meramente formal – na qual os eleitores escolhem seus representantes dentre determinados candidatos previamente selecionados (SCHMÖKEL; MIRANDA; COLVERO, 2014) – apresenta graves limitações para importantes contingentes da população. Assim, como alternativa à democracia representativa, surgiram a partir dos anos de 1960 as teorias participativas e deliberativas, com a proposta de resgatar os ideais normativos da democracia enquanto governo do povo, por meio de mecanismos de intervenção direta da população no governo (LÜCHMANN, 2012).

Não obstante o esforço dos que militam pela participação popular, percebe-se que as teorias que preconizam uma democracia menos representativa e mais substantiva não encontram respaldo na realidade deste início de século, de modo a que não chegam a constituir uma nova governança. Todavia, se a representação é necessária, como é nas sociedades contemporâneas, é a capacidade de controle permanente dos representados sobre os representantes que indica a qualidade democrática dessa representação (MIGUEL, 2017).

Desta forma, o controle popular sobre os governantes pode conduzir a uma democracia que continua a ser representativa, assim como persista no objetivo de tornar-se participativa e deliberativa. Uma democracia que, por meio da prestação de

contas e da responsabilização dos gestores públicos perante o povo, permita que tanto a representação quanto a participação popular ganhem qualidade; tornando-se assim uma espécie de democracia fiscalizatória, ou seja, uma democracia lastreada no controle permanente dos eleitos pelos eleitores.

A democracia concede direitos de cidadania aos indivíduos, mas não cria automaticamente as condições necessárias para o efetivo exercício desses direitos (PRZEWORSKI, 1996). Diante disso, para que o controle popular sobre os governantes possa ser um instrumento efetivo de governança democrática, é necessário que os cidadãos conheçam os instrumentos legais a sua disposição. Esta é uma das contribuições deste estudo, tendo em vista que uma função importante da comunidade acadêmica deve ser levar aos cidadãos a linguagem até então restrita aos especialistas, de modo que eles adquiram o poder de mudar sua própria realidade.

Por fim, pode-se argumentar que, em face da realidade, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que os mecanismos legais brasileiros concernentes ao controle popular da gestão pública tornem-se efetivos instrumentos de governança democrática, não obstante seu grande potencial já conquistado historicamente (FURTADO, 2007), em especial nestas três décadas após a redemocratização do país. Tal hipótese demanda novos estudos acadêmicos, que venham a demonstrar empiricamente a efetividade do conjunto ou de cada um dos instrumentos legais analisados na presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria M. de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ARAÚJO, Giovana B. S. **Manual da lei de acesso à informação pública: implementação da lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, e alguns aspectos polêmicos**. Curitiba, Ed. do autor, 2012.

ASSIS, Marluce Maria A.; VILLA, Tereza Cristina S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 11, n. 3, p. 376-382, 2003. Disponível em: <<http://www.journals.usp.br/rlae/article/view/1779>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67313606003>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Folheto da Visão Geral. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017.

BARRETO, A. de A. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 8, n. 4, 1994. Disponível em: <<http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/BARRETO%20A%20Questao%20da%20Informacao.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BARROS, Aidil J. da S.; LEHFELD, Neide A. de S. **Fundamentos de Metodologia: Um Guia para a Iniciação Científica**. 2. ed. ampliada. São Paulo, Makron Books, 2000.

BARROS, Felipe Luiz M. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20093-20094-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BATISTI, Nelía Edna M.; PIMENTA, Júlia A. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 10, n. 3, set./dez. 2015. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/49093/47837>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/238/23819495008/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 4. ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

BOBBIO, N. **Estado, gobierno y sociedad**: por una teoria general de la política. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1997.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 7.185, de 4 de maio de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Decreto nº 7.724, de 26 de maio de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. **Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Lei nº 8.429, 2 de junho de 1992.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2011.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm>. Acesso em: 11 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. 97 p. Disponível em:
<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

_____. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e municípios.** Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2013. 52 p. Disponível em:
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil->

transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2017.

_____. **Coletânea de Defesa do Usuário de Serviços Públicos**. Brasília, DF: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, 2017. 93 p. Disponível em: < <http://www.ouvidorias.gov.br/arquivos/coletanea-de-defesa-do-usuario-de-servicos-publicos.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia republicana e participativa. **Novos estudos CEBRAP**, v. 71, p. 77-91, 2005. Disponível em: <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_democraciarepublicana_participativa-cebrap.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

CAMPELLO, Livia G. B.; SILVEIRA, Vladimir O. Cidadania e direitos humanos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, v. 8, p. 87-104, 2011. Disponível em: <<http://faa.edu.br/revistas/fdv-2011>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 18. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; SILVA, Roberto da. 6. ed. Metodologia Científica. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Cartilha Informações sobre a Lei da Transparência**. Disponível em: <<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/cartilha.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

COSTA, Homero de O. Democracia e participação na teoria pluralista. **Revista Cronos**, Natal, v. 8, n. 1, 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3175>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

CRUZ, Cláudia F. et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a08>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Política e Governo**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 3, 2014. Disponível em: <<https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/621>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

DIAS, Taisa. **Governança pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/100650>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

DOIN, G. A.; DAHMER, J.; SCHOMMER, P.C.; SPANIOL, E. L. Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social. **Pensamento & Realidade**, v. 27, p. 56-78, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12648>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

DOSSIN, C. F.; FRANCESCHI, H. L.; GOERCH, A. B. Princípio da publicidade e controle social: uma análise à luz da lei de acesso à informação no âmbito da jurisprudência brasileira. In: Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 11. **Anais...** Santa Cruz do Sul, mai. 2014.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo n. 84, p. 353-364. Set. 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/673/67321101004/>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

FILOMENO, José Geraldo B. **Manual de teoria geral do Estado e ciência política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FONSECA, F.; BEUTTENMULLER, G. Democracia, informação e controle social: reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, Alvaro M.; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da administração pública brasileira. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 19, n. 102, p. 27-44, mar-abr. 2017. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan-abr. 2007. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Klaus_Frey/publication/26503623_Governanca_Urbana_e_Participacao_Publica/links/05b2937a584eee4807d3745f.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, Fórum, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **ERA - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, 1995, v. 35, n. 3, p. 20-29. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/38200>. Acesso em: 20 nov. 2017.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Eduardo G. M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, 2015. Disponível

em:<<https://search.proquest.com/openview/7af9910fd59b572e606f3b7c04c55c3f/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035026>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

GOMES, Eduardo. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2384>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14. **Anais...** Fortaleza, nov. 2005. Disponível em: <https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

GUEDES, Alvaro. M. A eficiência do gasto público e os dilemas de seu controle. In: GUEDES, Alvaro. M.; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2007.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/742/74240204/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

GUIMARÃES JR., Mário J. L. O ciberespaço como cenário para as ciências sociais. **Ilha: Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 2, n. 1, , 2000. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ilha/article/view/14652>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

HÄBERLE, Peter. O fundamentalismo como desafio do Estado Constitucional: considerações a partir da Ciência do Direito e da Cultura. **RDU**, Porto Alegre, v. 11, n. 62, p. 58-80, 2015. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2427>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Ato de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13362-13363-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

Disponível em:

<http://www.ibgc.org.br/userfiles/2014/files/codigoMP_5edicao_web.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

JUNGBLUT, Airton Luiz. A heterogenia do mundo on-line: algumas reflexões sobre virtualização, comunicação mediada por computador e ciberespaço. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v.10, n.21, 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832004000100005&script=sci_arttext&lng=es>. Acesso em: 25 mar. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/673/67306704/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

LEITE FILHO, G. A.; ANDRADE, I. C. F.; COLARES, A. F. V. Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. **Contabilidade Vista e Revista**, São Paulo, v. 26, n. 2, 2015. Disponível em:

<<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2647>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

LINZ, Juan. J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da europa e da américa do sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade: Curso de Ciências Contábeis UFSM**, Santa Maria - RS, v. 1, p.122-133, set. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/contabilidade/article/view/122>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59, 2012. Disponível em:

<<https://search.proquest.com/openview/3d2fb60090d54b2cb960923f3e044e86/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1636337>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARSIGLIA, R.M.G. **Orientações básicas para a pesquisa**. In: MOTA, A. E. et al., (Orgs). Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. p. 383-98. Disponível em: <www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto3-1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MARTINS, Humberto F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2017. Disponível em: <<http://revistaeeas.uff.br/index.php/revista/article/view/38>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MARTINS, Humberto F.; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/40>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à Informação: Um direito fundamental e instrumental. **Acervo**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21#.WgDHd25SLgw>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MAYER, Ana Paula. **O acesso à justiça e a construção da cidadania no Brasil**. 2014. 36 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2014. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2723>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDEIROS, Nayara F. M. de. Democracia clássica e moderna: discussões sobre o conceito na teoria democrática. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/politica/article/view/42359>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MEDEIROS, Simone A.; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, 2014. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

MELLO, Celso Antônio B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEYER-PFLUG, Samantha R.; OLIVEIRA, Vitor Eduardo T. de. O Brasil e o combate internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano, v. 46, p. 187-194, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/46/181/ril_v46_n181_p187.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

MEZZARROBA, Orides; BERNIERI, Juliana; BIER, Clerilei. Os desafios da governança no novo século, as reformas estatais e a accountability. In: ROVER, Aires J.; GALINDO, Fernando; MEZZARROBA, Orides (Orgs.). **Direito, governança e tecnologia: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha**. Florianópolis: Conceito editorial, 2014. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf#page=17>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 100, 2017. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/673/67350696004/>>. Acesso em: 28/02/2018.

MILESKI, Helio S. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MOTA, Ana Carolina Y. H. A. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em:
<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/ana%20carolina%20mota.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NAY, Olivier. **História da Idéias Políticas**. Petrópolis: Vozes, 2007.

NUNES, Tiago M. **OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ITAJAÍ: Inovação na participação cidadã e na construção do espaço público**. 2015. 245 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2015. Disponível em:
<<http://siaibib01.univali.br/pdf/Tiago%20Moser%20Nunes%202015.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

OLIVEIRA, Nelci Silvério de. **Teoria Geral do Estado**. Goiânia: AB, 1999.

OLIVEIRA, Virgílio C. da S.; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia A. R. de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **CADERNOS EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set. 2010. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v8n3/a04v8n3>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

OLIVEIRA, L. C.; PINHEIRO, R. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2455-2464, 2010. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500020>. Acesso em: 24 fev. 2018.

PAGANINI, Julina; VIEIRA, Reginaldo de S. A cidadania participativa no sistema único de assistência social. **Holos**, n. 31, v. 8, 2015. Disponível em:
<<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/3687>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

PALASSI FILHO, Arlindo. Teoria contemporânea da democracia: as visões de Schumpeter e Dahl. **Em Tese**, v. 13, n. 2, p. 127-141, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/40681>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

PINHEIRO, Antonio dos S. Quem controla os controladores? O controle democrático no exercício das práticas policiais. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14., **Anais eletrônicos...** 2009, Rio de Janeiro. Disponível em: <file:///C:/Users/PC11/Downloads/sbs2009_GT02_Antonio_Pinheiro.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

PINHO, José Antonio G., SACRAMENTO, Ana Rita S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/2410/241016446006/>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

PINTO, João Paulo S. Democracia Deliberativa e Administração Pública: a Institucionalização da Deliberação Pública. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 156-171, 2016. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1668>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIERA, A. L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 3, n. 5, p. 135-146, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1143>>. Acesso em 30 mai. 2018.

PRODANOV, Cléber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2009. Disponível em: <www.feevale.br/.../E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 32, out. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_02.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000300008&script=sci_arttext>. Acesso em: 6 nov. 2017.

RODRIGUES, Alberth A. Notas sobre o orçamento público e políticas sociais no Brasil. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL. **Anais...** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://150.162.242.35/handle/123456789/180861>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

SANDY, Nelissa C. **A ouvidoria pública universitária como instrumento de participação popular: o caso da UTFPR**. 2013. 127 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/498>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Fabio Gomes dos. Participação na administração como direito fundamental. **Revista Digital de Direito Público**, vol. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rddp/article/view/7663>>

SCHMÖKEL, Fernanda; MIRANDA, Caroline R.; COLVERO, Ronaldo B. Elitismo e democracia: uma exposição teórica. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS – CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2014, São Borja. **Buscando o Sul: política, sociedade, educação e suas fronteiras**. Disponível em: <<http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Elitismo-e-democracia1.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

SCHOMMER, Paula Chies; MORAES, Rubens Lima. Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. **GESTÃO. Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 8, n. 3, 2010. Disponível em: <<http://www.ingentaconnect.com/content/doi/16791827/2010/00000008/00000003/art00001>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

SILVA, Mariana D. C. Exercício pleno da cidadania: a transparência como instrumento de controle social. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4. **Anais...** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/540>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SILVA, Sidney Reinaldo da. Modelos de democracia e gestão da educação: tendências atuais. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 32, n. 18, p. 113-132, mai-ago. 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/3918>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

SILVA, Suylan de A. M. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 53-74, jan-abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922013000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 6 nov. 2017.

STEINMETZ, Wilson. Premissas para uma adequada reforma do Estado. **Direito e Democracia**, v. 5, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2473>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

STOCKINGER, G. **A interação entre cibernsistemas e sistemas sociais**. 2003. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/stockinger-gottfried-interacao-cibersistemas.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

VICENTE, Ernesto Fernando R.; SCHEFFER, Enivaldo de O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança pública. **Universitas: Gestão e TI**, v. 3, n. 2, 2013.

VICENTE, Tiago S.; MARQUES, Verônica T. Reflexões sobre Democracia em Hannah Arendt. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-17, 2016.

VITAGLIANO, José Arnaldo. Ação popular características gerais e direito comparado. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15362-15363-1-PB.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

YOFFEE, Norman. **Mitos do Estado Arcaico**: Evolução dos Primeiros, Cidades e Civilizações. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. Defesa dos direitos coletivos e defesa coletiva dos direitos. **Revista Ajufe**, n. 43, 1994. Disponível em:
<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/177/1/Defesa_de_Direitos_Coletivos.pdf
>. Acesso em: 14 fev. 2018.