



**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

ALINNE BARROS DE OLIVEIRA

**A Lei de Acesso à Informação como forma de Participação e Controle Social**

**Brasília - DF**

**2019**

**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciência Política**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Leandro Rodrigues do Nascimento

Parecerista: Murilo Borsio Bataglia

**Brasília – DF**

**2019**

## Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus, o qual me permitiu trilhar uma jornada na Universidade de Brasília, pois desde o vestibular até à colação de grau são muitos os obstáculos e os desafios a serem superados, e sem Ele, não teria forças o suficiente para estar vivendo a conclusão dessa fase da minha vida.

Aos meus pais, Valtênio e Antonieta, os quais me incentivaram a batalhar por uma vaga na tão sonhada e desejada universidade. Sem eles, faltaria amor e leveza durante essa jornada. Pai e mãe, eu amo vocês. Obrigada por não terem deixado de zelar por mim. Obrigada por acreditarem em mim e nos meus sonhos.

Às minhas irmãs, Alice e Vívian, as quais foram alvo do meu estresse durante esse último semestre, as que tiveram paciência comigo durante esse processo de conclusão da monografia, e claro, somado a isso, agradeço por me fazerem rir de graça ao longo desses anos de convivência. Espero ajuda-las com as experiências de vida que acumulei até aqui. Amo vocês.

Agradeço aos meus familiares e amigos que me apoiaram dizendo que tudo daria certo, obrigada por me darem apoio, conselhos, ombros quando chorei e quando disse que não daria conta. Obrigada Mariana, Marquinhos e Carol por me compreenderem nessa fase da minha vida, por ouvirem meus desabafos e rirem ao final comigo. Me ajudaram a espalhar nos dias mais difíceis desse semestre. Amo vocês de coração, espero levar as nossas amizades ao infinito e além.

E aos meus parentes e demais amigos que me compreenderam por eu ter estado ausente nos encontros sociais nesses últimos meses, me apoiaram dizendo que tudo daria certo ao final. Obrigada por torcerem por mim e pela minha conquista, vocês sabem quem são. Obrigada, vocês também fazem parte da minha história.

Ao meu orientador, Leandro Rodrigues, o qual aceitou me orientar em um dos maiores desafios da vida universitária. Admiro sua bagagem intelectual, professor, tem muito a acrescentar. Espero contribuir para os muitos artigos que ainda iremos fazer. A você, o meu muito obrigada.

Um agradecimento especial ao meu ajudante *máster* nesta empreitada que foi a minha monografia, Murilo Borsio, obrigada por ter sido compreensível, atencioso e, por

ter compartilhado comigo um pouco da sua inteligência e do seu conhecimento acadêmico. Você sabe o quanto foi essencial na construção de todo esse trabalho. Muito obrigada de coração. Me lembrarei sempre do seu apoio determinante nesta minha conquista.

## RESUMO

Esta pesquisa preocupou-se em abordar as características essenciais dos conceitos de transparência e controle social como formas de participação cidadã no processo de consolidação de um regime democrático participativo. Para tanto, procurou-se entender a construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, analisando primeiro a concepção moderna de Estado, passando então pela compreensão das atribuições de um regime político baseado no ideal da Democracia, deles sendo a inserção do indivíduo na esfera pública, ou seja, o direito à participação social. Pretendeu-se entender melhor essa situação à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI), que expressa o direito do cidadão brasileiro de acessar as informações previstas na Constituição Federal de 1988. Portanto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a premissas básicas e fundamentais do conteúdo normativo da LAI que permite à sociedade civil aproximar-se das práticas governamentais do Estado brasileiro. Analisa-se como o uso da Lei de Acesso à Informação pode contribuir para aumentar o nível de engajamento político do indivíduo na esfera pública, e se o exercício do princípio da transparência e a atividade de controle social podem mitigar ou não a práticas de corrupção na administração pública. Somando-se a esse objetivo de entender o papel fundamental do uso de tecnologias da informação, a mídia digital diante dessa situação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, utilizando a técnica de revisão bibliográfica, também com caráter exploratório. Procuramos analisar os quarenta primeiros pedidos de informação feitos ao Ministério da Educação, a fim de compreender o conteúdo destes. Este ministério foi recortado de forma aleatória, e uma pequena amostra de quarenta pedidos de acesso no primeiro semestre de 2019 em fevereiro, a fim de verificar os conteúdos revelados, se eles estão alinhados com a participação e se revelam algum controle social (acesso à informação e participação).

**Palavras-chave:** Transparência. *Accountability*. Controle Social. Participação. Acesso à Informação. Internet. Ministério da Educação.

## ABSTRACT

This research was concerned with addressing the essential characteristics of the concepts of transparency and social control as forms of citizen participation in the process of consolidating a participatory democratic regime. In order to do so, we sought to understand the construction of the Democratic State of Law in Brazil, analyzing first the modern conception of the State, passing then by the understanding of the attributions of a political regime based on the ideal of Democracy, of them being the insertion of the individual in the public sphere, that is, the right to social participation. It was intended to better understand this situation in light of the Law on Access to Information (LAI), which expresses the right of the Brazilian citizen to access the information provided in the Federal Constitution of 1988. Therefore, the present research aims to analyze the basic premises and the normative content of LAI that allows civil society to approach the governmental practices of the Brazilian State. It is analyzed how the use of the Law of Access to Information can contribute to increase the level of political engagement of the individual in the public sphere, and whether the exercise of the principle of transparency and the activity of social control may or may not mitigate corruption practices in the public sphere public administration. Adding to this goal of understanding the key role of the use of information technology, digital media facing this situation. It is a qualitative research, using the technique of bibliographic revision, also with an exploratory character. We seek to analyze the requests for information made to the Ministry of Education in order to understand the contents of these. This ministry was cut out randomly, and a small sample firsts of forty requests for access in the first half of 2019 in February, in order to verify the contents revealed, if they are aligned with the participation and are revealed some social control (access to information and participation).

**Keywords:** Transparency. Social Control. Participation. Accountability. Access to Information. Internet. Ministry of Education.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – UM CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL SOB A ÉGIDE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>12</b>
1. Conceito de Estado a partir da Teoria Política Moderna.....	12
2. Formas de Estado .....	15
3. Teorias democráticas e participação política.....	19
3.1 Democracia Elitista-Representativa .....	20
3.2 Democracia Participativa.....	22
3.3 Democracia Deliberativa .....	26
3.4 Estado Democrático de Direito no Brasil e a Constituição Cidadã.....	27
<b>CAPÍTULO II – UMA BREVE ANÁLISE SOBRE PARTICIPAÇÃO E MECANISMOS PARTICIPATIVOS .....</b>	<b>34</b>
1. A instrumentalização para a promoção da participação social no âmbito político .....	37
1.1 Participação social e os <i>Media Digitais</i> .....	40
2. A participação social no Brasil.....	44
2.1 O Estado brasileiro e o uso da <i>Internet</i> como meio de participação social .....	47
<b>CAPÍTULO III – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: UMA VISÃO A PARTIR DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....</b>	<b>54</b>
1. O princípio da transparência e o acesso à informação.....	54
1.1 As atribuições das ações do controle social.....	62
2. A Lei de Acesso à Informação como forma de transparência e controle social – alguns dispositivos constitucionais e efeitos práticos.....	65
<b>CAPÍTULO IV – ANÁLISE DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO: UMA BREVE ANÁLISE EMPÍRICA .....</b>	<b>73</b>
1. Uma breve análise sobre corrupção.....	75
1.1 A prática da transparência como forma de mitigação da corrupção.....	78
1.2 A Lei de Acesso à Informação e o uso do <i>e-SIC</i> .....	80
2. A ANÁLISE DOS PEDIDOS AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: uma verificação empírica .....	82
2.1 Resultados obtidos.....	86
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>88</b>

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>90</b>
--	-----------





## INTRODUÇÃO

O tema desta pesquisa tem como base no debate sobre os mecanismos de participação social à luz da construção de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, escolheu-se, como instrumento de análise, a Lei nº 12.527/2011, a qual legitima um direito fundamental de acesso à informação.

O intuito é buscar correlacionar o direito de acesso à informação a uma das formas de se exercer a participação social. A ideia é verificar se a Lei de Acesso à Informação pode servir de instrumento de participação e controle social.

A *priori*, parte-se da concepção de que o direito de acesso à informação possibilita o exercício da transparência. Diante dessa concepção, pretende-se avaliar se de fato isso é validado a partir dos conteúdos apresentados nos pedidos de acesso à informação.

Somado a isso, busca-se verificar se existe uma correlação direta entre o uso da Lei de Acesso à Informação e o aumento do grau de engajamento político do cidadão ao exercer o direito de participação social junto ao Poder Público.

Para tanto, para melhor compreender tal iniciativa, a pesquisa preocupou-se em analisar, de modo sucinto, a construção do ideário de Estado e da concepção do regime político denominado de Democracia. A partir daí, pode-se trabalhar com mais precisão o direito de participação social da sociedade civil.

Dando seguimento, trabalha-se com o ideal de participação sob à égide do Estado Democrático de Direito. Sendo assim, categoriza-se participação e os meios pelos quais ela pode se concretizar.

Tendo em vista esse panorama de pesquisa, escolheu-se essa temática pelo motivo de buscar compreender as formas de consolidação da democracia participativa na contemporaneidade, de procurar entender se a participação civil do cidadão brasileiro na esfera pública pode contribuir, de fato, para êxito de políticas públicas.

A partir disso, busca-se verificar também se o direito de acesso à informação fomenta ou não o exercício da transparência e da *accountability* gerando o controle social por parte da sociedade civil.

Diante desse quadro, observa-se que a relevância se encontra justamente na pretensão de corroborar para o aprofundamento das Ciências Sociais nos estudos sobre

participação civil e controle social a partir do amadurecimento no uso da Lei de Acesso à Informação.

Portanto, considera-se de suma importância aprimorar e consolidar os ideários fundamentais da Democracia, os quais sejam o direito de participação e de acesso à informação pelo cidadão brasileiro previstos na Constituição Federal de 1988.

Para tanto, escolheu-se como objeto de análise os possíveis efeitos da Lei 12.527/2011, pois tal norma constitucional possui, em seu íterim, elementos concernentes à era digital de comunicação, os quais podem criar um elo que aproxime as ações do Governo e a sociedade civil.

Isto é, utiliza-se como plataforma interativa a Internet, a qual é vista como meio de viabilizar a comunicação através dos portais digitais por exemplo, os quais permitem que o cidadão peça informações, exponha dúvidas e acompanhe as atividades dos órgãos públicos.

Tal realidade é um marco, pois observa-se que o Governo está buscando se inserir na era digital de comunicação a partir da utilização de tecnologias informacionais de comunicação, caracterizando Governo eletrônico.

Deste modo, o objetivo geral concentra-se em analisar se a Lei de Acesso à Informação pode promover, de modo efetivo, um aumento do nível de engajamento político do cidadão e verificando, também, se há ações de controle social a partir dela.

Portanto, este trabalho baseou-se na seguinte pergunta de pesquisa: A Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como forma de participação e controle social?

Sendo assim, os objetivos específicos são:

1. Conceituar o que é participação social dentro do Estado Democrático de Direito;
2. Apresentar, de modo breve, as definições das categorias “transparência” e de “controle social”;
3. Enunciar a Lei de Acesso à Informação dispendo de alguns mecanismos constitucionais que permitam a transparência e o controle social;
4. Analisar os conteúdos dos pedidos de acesso à informação realizados ao Ministério da Educação, a fim de responder à pergunta de pesquisa.

Para tanto, esta pesquisa tem o caráter qualitativo, a qual é delineada a partir das revisões bibliográficas e documentais sobre os assuntos correlatos à construção do

Estado; dos tipos de Democracia; da categorização de transparência e de controle social; e de análise dos elementos normativos da Lei 12.527/2011.

Acrescido ao aspecto qualitativo, este trabalho também possui uma parte exploratória, a qual se incube de analisar os pedidos de acesso à informação realizados ao Ministério da Educação. Tal fato tem como objetivo verificar, de modo singelo, os conteúdos temáticos dessas solicitações.

Sendo assim, faz-se uma seleção aleatória desses pedidos. Deste modo, foram selecionados os 40 primeiros pedidos de acesso à informação direcionados ao referido ministério. Trata-se de recorte metodológico que possibilita a análise a que se propõe. Salienta-se que a preferência pelo órgão público mencionado foi feita de modo casual, aleatório também.

O fato pelo MEC ter sido o órgão público escolhido e por ter sido fevereiro o mês selecionado não interfere, de nenhum modo, na análise que se pretende fazer na presente pesquisa, pois busca-se apenas em observar a virtude dos conteúdos realizados pela população brasileira ao usarem a Lei de Acesso à Informação.

Buscou-se verificar o tipo de assunto apresentado ao MEC, foi feita uma categorização desses pedidos que melhor se enquadrariam as solicitações realizadas ao MEC.

Os quarenta pedidos selecionados, de modo aleatório, foram encontrados a partir de uma busca feita no *site* “Acesso à informação”, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Nele disponibilizam-se o banco de pedidos de acesso realizados desde julho de 2015. Optou-se, de modo casual, buscar pelo Ministério da Educação (MEC) como órgão a ser pesquisado, e quanto aos tipos de pedidos, buscaram-se pelos 40 primeiros pedidos realizados ao MEC durante o primeiro dia do mês de fevereiro do ano de 2019.

Após a coleta e a classificação, realiza-se uma breve análise desses pedidos realizados ao MEC.

A fim de compreender melhor a resposta à pergunta de pesquisa mencionada anteriormente.

## **CAPÍTULO I – UM BREVE CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL SOB A ÉGIDE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O presente capítulo tem como propósito discorrer sobre a construção do moderno juízo de “participação” enunciada pela prática democrática, não possuindo a pretensão de esgotar o tema, pois se encontra em constante discussão na esfera das Ciências Sociais e Política (especificamente).

Para melhor compreensão do que é entendido por “Participação Social”, é necessário que se tenha conhecimento sobre quais moldes se deu a construção dessa categoria. Sendo assim, parte-se da lógica do que é entendido por Estado, conceito construído inicialmente na Era Moderna. E depois, vincula-se o regime democrático como aquele que abrange a teoria participativa do cidadão.

Falar de participação é chamar a atenção para um dos atributos essenciais da democracia, pois é vista como um regime como qual se dá a autonomia política ao povo. Analisa-se, então, o contexto da prática de inserção da esfera civil na esfera pública a partir da construção evolutiva dos modelos estado e das teorias democráticas até se chegar ao ideário de Estado Democrático de Direito no contexto Moderno.

### **1. Conceito de Estado a partir da Teoria Política Moderna**

Para melhor entendimento sobre a construção do conceito de Estado, é preciso que haja compreensão da conjuntura social e política concernente ao período em que se iniciou tal debate, partindo-se do estado de natureza primária do homem.

Conforme expõe a autora Chauí (2000): “o conceito de estado de natureza tem a função de explicar a situação pré-social na qual os indivíduos vivem isoladamente” (CHAUÍ, 2000, p. 220).

Antes de adentrar no conceito de Estado, observa-se a existência de duas formas de concepção do estado de natureza: 1) A de Hobbes (século XVII), segundo a qual, os indivíduos vivem isolados e em luta permanente, em um estado caracterizado de guerra de todos contra todos. Nesse estado, reina o medo, o medo da morte da violenta. Diante disso, para se protegerem uns dos outros, inventaram-se as armas e os cercamentos de terra. Contudo, a vida não tem garantias, não existe a ideia de posse, a única lei é a do mais forte; 2) A de Rousseau (século XVIII), os indivíduos vivem isolados pelas florestas,

sobrevivendo dos recursos da natureza, na qual a comunicação entre os indivíduos é baseada no gesto, no grito, em uma língua considerada benevolente. Denomina-se um estado de felicidade original, no qual os humanos existem sob a forma do bom selvagem inocente (CHAUÍ, 2000, p. 220).

A visão de Hobbes sustenta a ideia de que o homem, por natureza, vivia uma luta diária com o seu semelhante, não havia nenhuma espécie de segurança, tomava-se a terra e o alimento, existia um sentimento de medo em relação à morte constantemente. Tal estado de natureza pode ser considerado de fragilidade, com base em uma sensação de impotência constante quanto à vida.

Na concepção de Rousseau, o homem vivia em um estado de felicidade original, no qual consagra a figura do homem como um ser benevolente, como um bom selvagem; também é observado que a base de subsistência humana era centralizada no que a natureza poderia oferecer.

Essas duas visões, a de Hobbes e a de Rousseau, possuem características diferentes quanto à configuração do estágio de natureza inicial do homem. De modo simplório e resumido, uma defende a ideia de constante luta por sobrevivência, e a outra, argumenta a ideia de que o homem era feliz junto à natureza vigorando a lei da selva respectivamente.

Diante disso, Chauí (2000) discute que tanto o estado de natureza de Hobbes quanto o de Rousseau evidenciam uma percepção do social como luta entre fracos e fortes, vigorizando a lei da selva ou o poder da força. Para fazer cessar essa guerra diária pela sobrevivência, os humanos decidem passar para a construção de uma sociedade civil, ou seja, ao Estado Civil, criando o poder político e as leis (CHAUÍ, 2000, p. 220).

Sendo assim, disserta Chauí (2000):

A passagem do estado de natureza à sociedade civil se dá por meio de um contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam à liberdade natural e a posse natural de bens, riquezas e armas e concordam em transferir a um terceiro – o soberano – o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se autoridade política. O contrato social funda a soberania (CHAUÍ, 2000, p. 220).

Tal ação só teria validade pelo direito natural, o qual confere legitimidade ao contrato social.

O direito natural parte do conceito de que por natureza, todo indivíduo tem direito a vida, a tudo aquilo que é necessário à sobrevivência de seu corpo, e a liberdade. Por natureza, todos os indivíduos são livres, ainda que haja a distinção entre o mais forte e o mais fraco. “Um contrato ou um pacto, dizia a teoria jurídica romana, só tem validade se

as partes contratantes forem livres e iguais e se voluntária e livremente derem o seu consentimento ao que está sendo pactuado” (CHAUÍ, 2000, p. 220).

Para Hobbes, os homens reunidos em uma multidão de indivíduos, por meio do pacto, passam a constituir um corpo político, uma pessoa artificial criada pela ação humana que se chama Estado (CHAUÍ, 2000, p. 221).

Thomas Hobbes é conhecido como o pai do conceito Moderno de Estado. Em seu conceito de Estado, pode-se observar três visões indissociáveis que configura tal prerrogativa. A primeira delas é a de soberania, isto é, o Estado se constitui como um poder soberano, do qual nenhum outro poder está acima, mas que todos os outros se subordinam a ele; a segunda ideia é a de que o Estado tem a finalidade de regulamentar a vida econômica; e a terceira é a de que o Estado é representativo, ou seja, os seus atos representam a vontade de seus cidadãos e se fazem em nome dela (LIMONGI, 2002, p. 07).

Depreende-se que existe uma espécie de delegação de responsabilidades ao chamado Estado por parte do indivíduo. Ou seja, o Estado possui, a partir do contrato social, prerrogativas que até então não tinham sido delimitadas. Cabe a ele, agora, coordenar as atividades sociais, políticas e econômicas do nascimento da sociedade civil.

Para Rousseau, os indivíduos, em seu estágio natural, são pessoas morais, que, pelo pacto, criam a vontade geral como corpo moral ou coletivo do Estado (CHAUÍ, 2000, p. 221).

Segundo a perspectiva da autora Chauí (2000), a concepção de sociedade civil é o Estado propriamente dito, trata-se da sociedade vivendo sob a égide do direito civil, ou seja, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano.

Assim:

Feito o pacto ou o contrato, os contratantes transferiram o direito natural ao soberano e com isso o autorizaram a transformá-lo em direito civil ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados. Estes transferiram ao soberano o direito exclusivo ao uso da força e da violência, da vingança contra os crimes, da regulamentação dos contratos econômicos (CHAUÍ, 2000, p. 221).

Diante do argumento exposto, depreende-se que a construção do ideário de Estado partiu da ideia de contrato feito entre os indivíduos, que logo seriam chamados de cidadãos por fazerem parte de uma sociedade civil, tal fato possibilitado pela existência de uma entidade abstrata que asseguraria a vida, a convivência coletiva.

Diante disso, parte-se então para a construção das análises sobre os tipos de Estado, passo este que melhor corroborará para a compreensão dos papéis que regem a relação entre o Estado e a sociedade civil.

## **2. Formas de Estado**

Diante desse contexto, o foco neste momento é analisar como o Estado gere e delimita a coexistência da sociedade civil nas atividades da gestão pública e das tomadas de decisão, como o papel dos cidadãos é em cada uma dessas formas de Estado.

Para tanto, convém abordar as concepções evolutivas das formas de Estado, para se chegar à perspectiva contemporânea do que se entende por Estado Democrático de Direito, o qual direciona a maioria dos Estados-Nações.

As noções de Estado que antecederam a construção do que venha ser hoje um Estado Democrático de Direito passaram por gradativas concepções diferentes: do “Estado Liberal” para o “Estado Social”, até chegar ao “Estado Democrático de Direito”. (ARAUJO; 1997, p. 25).

Para melhor compreensão, no primeiro estágio, tem-se a concepção das características que descrevem o denominado Estado Liberal.

As revoluções burguesas favoreceram formação do Estado Liberal, cujo objetivo era dar aos burgueses, os quais controlavam a economia na época, uma ampla capacidade de poder para exercerem suas atividades sem que algo ou alguém pudesse atrapalhar seus interesses. Os ideais liberais partiam da defesa dos direitos individuais e do apoio à ideia de que o mercado deveria regular-se por si só (ARAUJO, 1997, p. 25).

Compreende-se que a emergência do Estado Liberal se deu com base nas prerrogativas que sustentam uma economia desprendida do Estado em si, isto é, onde os comerciantes pudessem ter plena atividade comercial e econômica sem interferência estatal. Junto a essa nova perspectiva econômica liberal, soma-se, no campo moral- social, a defesa das liberdades de cada indivíduo. Esse novo pensamento é considerado uma ruptura com as ideias de regimes passados, sendo assim, observa-se uma onda de reivindicações por novas demandas sociais e econômicas extrapolando o controle estatal sobre a vida da sociedade.

Conforme expõe Roy C. Macridis:

O liberalismo é uma ética individualista pura e simples. Nas suas fases iniciais, o individualismo se expressa em termos de direitos naturais- liberdade e igualdade. Ele está embebido no pensamento moral e



religioso, mas já aparecem os primeiros sinais de uma psicologia que considera os interesses materiais e a sua satisfação como importantes na motivação do indivíduo. Em sua segunda fase, o liberalismo se baseia numa teoria psicológica segundo a qual a realização do interesse é a principal força que motiva os indivíduos. (MACRIDIS, 1982, s/p).

Depreende-se do fragmento acima a ideia de que a estrutura do liberalismo se concentra no individualismo baseado no ideal de liberdade e de igualdade, onde as comodidades dos bens materiais ganham peso resoluto.

Dando sequência ao raciocínio sobre a evolução da construção dos tipos de Estado (compreensão assumida didaticamente para melhor compreensão histórica), tem-se em sucessão a concepção do que é Estado Social.

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social, segundo o Professor Paulo Bonavides, possui uma conexão, pois nessa transição houve a herança dos direitos fundamentais advindos do Liberalismo clássico, somando-se a eles, os novos direitos de participação qualificados como direitos sociais (ARAUJO, 1997, p. 28).

Observando tal realidade, pode-se inferir que a sociedade estava passando por um período de transformações sociais, políticas e econômicas. A compreensão de que havia uma estrutura de divisão de classes sociais, na qual uma parcela da população detinha o capital produtivo, e a outra classe como dependente do trabalho para sobreviver, a classe trabalhadora. Nesse ínterim, nasce o ensejo por melhores condições de vida e de trabalho.

Segundo o argumento de Paulo Bonavides, o Estado Social surge com as pressões feitas pela massa populacional, a qual busca, através do Estado, a construção de direitos trabalhistas, educacionais, previdenciários, de seguro desemprego, de provimento das necessidades sociais, entre outros benefícios coletivos, buscando um amparo social. Em suma, quando o Estado tem o poder de estender todos esses atributos e assistências de forma abrangente, ele ganha a denominação de Estado Social, tal fato se contrapõe ao que antes restrito à esfera individual (ARAUJO, 1997, p. 31).

A partir desse contexto histórico, o Estado passa a ser o tutor da promoção de ações coletivas, passa a exercer práticas intervencionistas na vida da sociedade e na atividade econômica; cria e regula direitos particulares e coletivos; estabelece limites na relação entre o empregado e o empregador.

Dando sequência à abordagem sobre a construção do Estado com características democráticas, observa-se, segundo Araujo (1997), a concepção seguinte a ser tratada, a de Estado Contemporâneo. Sua característica é marcada principalmente pela

incorporação da intervenção estatal na ordem econômica e social, as quais são previstas nas constituições elaboradas a partir do século XX (ARAÚJO, 1997, p. 33).

Conforme argumenta Gozzi (1988):

Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal. (GOZZI, 1988, s/p.).

Tem-se como conclusão a ideia de interferência do Estado nas problemáticas da sociedade civil, apresentando mecanismos que garantam os direitos sociais, configurando um atestado de construção do Estado dito social.

Além disso, segundo Pasold, para que o Estado cumpra a função social é necessário que haja um outro fator que corrobore para tanto, a denominada justiça social:

Nesta perspectiva, o Estado deve ser um conjunto de atividades legítimas efetivamente comprometidas com uma Função Social, esta entendida como implicando em ações que - por dever para com a sociedade - o Estado executa, respeitando, valorizando e envolvendo o seu Sujeito (que é o homem individualmente considerado e inserido na Sociedade), correspondentemente ao seu Objeto (conjunto de áreas de atuação que dão causa às ações estatais) e cumprindo o seu Objetivo (o Bem Comum ou Interesse Coletivo, fixado dinamicamente pelo todo social). (PASOLD, 1988, s/p).

A concepção de função social está ligada à proximidade contínua entre o Estado e a sociedade civil, o qual busca assegurar os direitos fundamentais e sociais do indivíduo, não permitindo que haja conflitos sociais por auxílio estatal.

Decorrente dessa evolução do que venha ser a formação de um pleno Estado Democrático de Direito, tem-se que, com a fala de Araujo (1997), a compreensão de Estado Social somado à democracia mostra uma tendência explícita nas cartas constitucionais atualmente, pois amplia o sentido de democracia para além dos direitos civis e políticos, alcançando os aspectos econômico e social e avistando uma abrangência maior do que venha a ser participação e distribuição como um direito a ser dado a todos os cidadãos, o que seria caracterizado como o princípio formal da democracia social (ARAÚJO, 1997, p. 37).

Como bem visto, tem-se que garantia de direitos fundamentais e sociais são frutos de rupturas com regimes políticos centralizadores, os quais buscavam atender anseios particularistas, cujo poder político era restrito a pequenos grupos de interesses da sociedade, e também, os grupos empoderados financeiramente detinham o poder de tomada de decisão política.

Durante o período que antecedeu à Revolução Industrial (século XIX), isto é, a população não possuía respaldos e segurança jurídica, concepção esta advinda de uma concepção ainda primitiva de Estado. Logo,

Observa-se uma gradativa evolução da visão do que venha ser, de fato, um Estado tal qual é conhecido atualmente.

Atualmente, o juízo compreendido como Estado Democrático de Direito é a soma de ideias que fomentem a assistência social ao cidadão.

Como argumenta Araujo (1997):

Assim, a democracia social não pode ser entendida apenas como compromisso administrativo do Estado que, em função da conveniência de uma determinada conjuntura, pode ser atendida ou não. Mas, antes, deve ser vista como um princípio estrutural do Estado, onde este, obrigatoriamente, deve tomar decisões que o encaminhe na busca da "justiça social", isto é, a participação efetiva de todos os cidadãos nos diversos níveis de desenvolvimento econômico, social e cultural. (ARAUJO; 1997, p. 39).

Acerca da ideia do que venha ser democracia social, consiste não apenas na busca por atender aos anseios da sociedade civil previstos normativamente, mas também em promover mecanismos que possibilitem a inclusão do cidadão nos processos que lhe dizem respeito (como o desenvolvimento social e cultural).

Robert Dahl (2001), o autor de *Poliarquia*, apresenta a ideia de um regime democrático em grande escala, o qual compreende as seguintes características: “Funcionários (isto é, representantes) eleitos; Eleições livres, justas e frequentes; Liberdade de expressão; Fontes de informações diversificadas; Autonomia para associações; e Cidadania inclusiva (defesa de direitos políticos)” (MARQUES, 2008, p. 36- 37).

Em acréscimo à exposição de Araujo (1997), a formação de um regime democrático é estruturada a partir de um conjunto de fatores anunciada por Marques, o qual traz completude à categorização do que venha compreender um Estado Democrático.

Assim, conforme Dahl (2001), uma democracia contemporânea adequada seria aquela que apresenta a harmonização de todos esses quesitos ainda de forma razoável (MARQUES, 2008, p. 37).

Segundo Pippa Norris (2000; 2001), as democracias seguem progredindo ao passo que se avança na garantia de direitos e liberdades de cada cidadão (MARQUES, 2008, p. 37).

Conclusivamente, depreende-se que a conquista de direitos e de liberdades pelo indivíduo é um progresso na construção de uma democracia madura.

Para tanto, convém analisar, as diretrizes que norteiam prática democrática no que concerne à atuação do cidadão na vida política, sendo assim, há teóricos que dissertam sobre a importância do cidadão na construção das soluções dos problemas sociais, ampliando os espaços participativos.

### **3. Teorias democráticas e participação política**

A compreensão do que é Democracia hoje contribui, significativamente, para a análise de construção da participação social. Consequentemente, o trabalho em questão preocupou-se em delinear, de forma breve, os diferentes tipos de Democracia, desde a Representativa, a Participativa até a Deliberativa.

Como ponto de partida, entende-se, etimologicamente, por “democracia” como sendo o governo regido pelo povo, o governo da soberania popular (ROSENFELD; 1988, s/p).

Infere-se que a premissa básica de um regime democrático é o olhar focalizado na figura representada pelo povo, pelos governados, assumindo um caráter popular, em que as demandas (*inputs*) do povo devem ser compreendidas pelos governantes, buscando estes, transformá-las em resultados (*outputs*). Em suma, compreende um Estado que promova o bem-estar social do povo, no qual o povo é a fonte de toda autoridade política.

Parte-se da convicção do visível alastramento da adoção do regime democrático como algo inovador para grande parte das nações ao longo do século XX.

A partir da ampla adoção da democracia como regime político, houve inovações que compreenderam a criação de instituições que pudessem realizar o papel de comunicação entre a sociedade e o Estado, mecanismos estes que possibilitariam a elaboração de decisões políticas que atendessem aos anseios populares em maior grau e de significativa eficiência em resposta à proposta de um Estado, de fato, democrático.

Contudo, a ideia defendida por Bobbio (2000) é a de que as oligarquias ainda sobrevivem, que existem intermediários entre o cidadão e as instituições do estado que não hesitam em rechaçar qualquer tentativa de defender interesses particulares; ainda há poderes invisíveis que não contribuem para a disseminação do ideário democrático social (MARQUES, 2008, p. 31).

Observa-se historicamente, então, uma ruptura com as reais práticas políticas, as quais tinham como base a concentração de poder, como característica de um governo centralizado nos interesses de poucos grupos da sociedade, compreendido como

oligarquias. Tais grupos permanecem no seio político da sociedade atualmente defendendo ideais que alimentam seus anseios particularistas junto ao poder, desprezando-se do teor democrático.

No século XX, como acontecimento marcante, pode-se observar a consolidação da democracia, houve um forte estreitamento do conceito de “soberania popular”, sendo assim, a democracia tornou-se a forma de governo hegemônica, isto é, o padrão de organização da dominação política (ALMEIDA, 2006, p. 55).

Diante dessa realidade, segundo Huntington (1969) e Manin (1997) argumentam que o século XX foi o século de excelência da democracia, a qual limitou-se a duas formas complementares de hegemonia:

Uma primeira forma de hegemonia baseada na suposição de que a solução do debate europeu do período entre guerras teria sido o abandono do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática (HUNTINGTON; 1969); e uma segunda forma de hegemonia é aquela que supunha que a solução elitista para o debate sobre a democracia, com a consequente supervalorização do papel dos mecanismos de representação, poderia ser hegemônica sem que esses últimos precisassem ser combinados com mecanismos societários de participação (MANIN, 1997).

Isto é, depreende-se que a construção do ideário democrático teve como característica ser consolidado gradativamente ao ampliar espaços de participação social.

### **3.1 Democracia Elitista- Representativa**

De modo a explicar as diferentes formas de democracia, tem-se que, como verificado anteriormente, que o exercício da democracia está ligado à ideia de governo do povo, e também à concepção de processo eleitoral como forma de escolha dos governantes.

Conforme a visão dos elitistas, não seria possível existir um governo da maioria, do povo, pois a minoria é quem governa. “Uma vez que não era possível haver igualdade entre os seres humanos, o poder política deveria ser exercido pela elite governante (Pareto), ou pela classe dirigente (Mosca), ou pela minoria dirigente (Michels)” (ALMEIDA, 2006, p. 56).

Nas democracias contemporâneas, o povo não exerce diretamente o poder político, que no caso, é feita pela elite governante, elite nos processos eleitorais, o que demonstra a forte influência da teoria elitista da democracia, fato que difere totalmente da democracia da Antiguidade, a qual era considerada como direta.

A concepção dos teóricos da democracia elitista se vale da ideia de que é impossível haver igualdade social, já que sempre haverá um grupo com capacidade nata de ocupar os cargos de poder. No geral, a visão dos elitistas é profundamente antidemocrática, pois excluem o povo do processo político, argumentando que a participação popular no processo decisório é um risco, a qual resultaria em uma crise de governabilidade (ALMEIDA, 2006, p. 56).

Tendo como parâmetro a corrente de pensamento elaborada por Joseph Schumpeter (1942), a democracia como governo do povo seria mera fantasia. Tal concepção serviu de base argumentativa para a democracia elitista, a qual, em suma, substituiu o principal traço da democracia – a ideia de poder do povo – por um dogma elitista de que o governo é uma atividade de minorias (ALMEIDA, 2006, p. 55- 56).

A democracia elitista possui prerrogativas que servem de apoio argumentativo para a manutenção de um sistema político fundamentado em restritos grupos de interesse, os quais detêm a capacidade de tomar decisões. Para eles, seria impossível abrir espaço para a atuação do povo no âmbito de tomada de decisões, pois consideram uma falácia que o governo seja, de fato, direcionado pelos interesses coletivos.

Vale apresentar o raciocínio de Max Weber (1919), o qual também partia da premissa da inevitabilidade do político profissional, para ele, os especialistas é que tinham competência para participar do processo decisório, pois estavam aptos a tomarem as decisões. Weber argumentava sobre o acompanhamento da igualdade formal dos direitos políticos, da redução da soberania popular e da diminuição da liberdade individual. Enfim, enfatizava que deveria haver uma burocracia especializada com legitimidade para tomar as decisões (ALMEIDA, 2006, p. 56).

Pode-se observar que a participação popular não era vista como algo apropriado no que dizia respeito à tomada de decisões, observava-se a exclusão da ideia de soberania popular e da liberdade do indivíduo deveria haver um grupo específico de agentes políticos para dirigir o governo, defendendo a ideia de arquitetar um desenho institucional formal e burocrático para direcionar o processo político, o qual poderia conferir legitimidade das decisões.

Em suma, Schumpeter (1942) reduz a democracia e a soberania popular a um processo de escolha dos governantes, ele limita o papel do povo ao de produtor de governos, uma vez que o indivíduo é considerado como apenas um eleitor que escolhe entre as elites aquela que seria mais apta em governar (ALMEIDA, 2006, p. 58).

Diante disso argumenta Almeida (2006) sobre a teoria de Schumpeter (1942):

Segundo esse autor (1971), a democracia é “um certo tipo de arranjo institucional para se alcançar decisões políticas”. Dessa forma, ele vê a democracia como um método para a constituição de governos, no qual a participação popular se esgota na participação no processo eleitoral, na escolha dos representantes, que deverão ser os mais capacitados para tomar parte no processo de tomada de decisão. Assim, a democracia seria um método de escolha e de autorização de governos, que se justificaria em referência a procedimentos eleitorais capazes de garantir a racionalização do exercício do poder político (ALMEIDA, 2006, p. 58).

Em suma, depreende-se que a participação popular se resume ao momento do voto, na escolha de representantes apenas, os quais devem ser os mais capacitados possíveis para ocupar os cargos políticos. A democracia seria apenas um sistema político de governo para legitimar, autorizar o exercício do poder.

É interessante apresentar a analogia feita por Schumpeter e seus seguidores, de que a democracia seria similar ao mecanismo de mercado no que concerne ao processamento das preferências individuais previamente constituídas, no qual “os votantes são os consumidores; e os políticos são os empresários [...]. Os consumidores políticos eram soberanos porque tinham uma escolha entre os fornecedores do cesto de bens políticos” (ALMEIDA, 2006, p. 58).

Nesse modelo de democracia, a maioria da população tem uma função muito reduzida, restringindo-se ao período do voto nos melhores candidatos para serem os seus representantes (ALMEIDA, 2006, p. 60).

A participação tem uma função limitada, uma vez que a ampla participação popular é considerada inadequada em um governo democrático, argumenta Almeida: “a ideia de máxima participação dos cidadãos não é vista como necessária; ao contrário, é dada uma ênfase toda especial aos perigos inerentes ao excesso de participação” (ALMEIDA, 2006, p. 60).

Portando, a participação do cidadão em grande escala não é uma preocupação da democracia representativa, mas apenas que o processo eleitoral seja legítimo para a o exercício político do governo, segundo essa vertente de teoria democrática.

### **3.2 Democracia Participativa**

Em uma perspectiva contrária à abordagem democrática sob a lente elitista, há os estudos de democracia participativa. Nesse sentido, a democracia não pode ser considerada apenas como um conjunto de arranjos institucionais, mas como um sistema político que necessita de um máximo de participação dos indivíduos nos mais diversos âmbitos da sociedade, excedendo ao momento apenas eleitoral. Segundo a perspectiva

de Rousseau e Mill, a participação dos cidadãos possui uma funcionalidade bem mais significativa em um Estado Democrático, porque ela exerce papéis que são de fundamental importância para a manutenção e consolidação de um sistema democrático de direito (ALMEIDA, 2006, p. 63).

Os teóricos do modelo de democracia participativa argumentam que uma maior participação da sociedade na definição das políticas governamentais é de extrema importância, pois advogam a tese de que amplia a possibilidade de uma maior responsabilidade de Estado perante os eleitores (ALMEIDA, 2006, p. 62).

Vale ressaltar a tese apresentada por Pateman (1992), a qual chama a atenção para o seguinte argumento:

[..] a participação gera atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Destaca o sentido educativo da participação, a qual, como prática educativa, forma cidadãos voltados para os interesses coletivos e para as questões da política (ALMEIDA, 2006, p. 62).

Tal argumento é relevante por depreender que a participação política serve como ferramenta pedagógica para promover a inserção do cidadão no debate político, e um modo pelo qual se pode criar, no indivíduo, um sentimento valorativo pelos interesses coletivos e para a vida política.

Diante disso, expõe Almeida (2006):

A teoria da democracia participativa tem Rousseau um dos seus principais representantes. Em *O Contrato Social*, ele estabelece as bases de sustentação dessa teoria. Ela está pautada na participação individual de cada cidadão (todos livres e iguais) no processo decisório, e a participação tem um papel fundamental: a ela é atribuído um valor bem maior do que atribuíram os autores da teoria elitista da democracia (ALMEIDA, 2006, p. 63).

Observa-se que desde a teoria política moderna, diagnosticou-se a ideia de que a participação tem uma relevante contribuição para a construção de decisões políticas, valorizando a concepção de que cada indivíduo possui um *status* de liberdade e de igualdade perante a sociedade, atestando sua importância quanto ao exercício da ação política.

Diante disso, Almeida (2006) ressalta a perspectiva de que essa teoria, por um lado, configura a participação, como uma forma de proteger os interesses privados e de assegurar um bom desempenho governamental. De outro lado, ela tem uma função educativa à medida em que, ao participar do processo decisório, os cidadãos acabam por compreender a distinção entre seus próprios interesses públicos e privados. Além dessas atribuições, a participação permite que as decisões sejam acolhidas melhor pelos



cidadãos, e também atesta uma visível integração do indivíduo a sua comunidade (ALMEIDA, 2006, p. 63).

Infere-se que o exercício da participação política pelo cidadão no âmbito de sua sociedade proporciona a construção do pensamento de responsividade coletiva, ou seja, contribui para a compreensão maior do espaço coletivo, dos interesses públicos. Outro efeito que pode ser produzido, a longo prazo, é o amadurecimento e a consolidação do regime democrático, pois é um meio pelo qual o mecanismo de participação permite a inserção do cidadão no contexto de tomada de decisão política da esfera pública, atestando a soberania popular e da sociedade como autoridade política.

Em síntese, os teóricos da democracia participativa defendem a tese de que há uma inter-relação entre os indivíduos e as instituições. A compreensão fundamental é a de que a participação tende a aumentar à proporção em que o indivíduo participa, pois ela se constitui em um processo de socialização, que produz a concepção de quanto mais as pessoas participam, mais tendem a participar (ALMEIDA, 2006, p. 63).

Sendo assim, atesta Pateman (1992):

Em outras palavras, é participando que o indivíduo se habilita à participação, no sentido pleno da palavra, que inclui o fato de tomar parte no contexto onde estão inseridos. Ou seja: “quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo (PATEMAN, 1992, p. 61).

Depreende-se que o costume participativo de uma sociedade alimenta um ciclo que, diante do apresentado, pode ser considerado um ciclo virtuoso de participação. A ideia apreendida é a de que o exercício de participação instiga ainda mais o engajamento político do cidadão, quanto mais participa, mais importante ele considera o ato de participar.

John Stuart Mill argumentava que, para que os cidadãos, em um sistema de governo democrático, sejam capazes de participar efetivamente das ações governamentais, as atribuições dessa participação deveriam ser instigadas em nível local (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Em suma, ele considerava a tese de que era o poder local a base da democracia. Segundo Mill, é nesse nível de governo (local) que, para o indivíduo, se cumpre o verdadeiro efeito educativo de participação, no qual não há questões apenas que tratam diretamente de sua individualidade e/ou de sua vida coletiva, mas também pode vir a ser o local onde ele tenha uma boa chance de, sendo eleito, servir no corpo administrativo local (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Parte-se da premissa de que a aproximação do indivíduo com a administração local educa o cidadão para a responsabilidade social. Sendo assim, argumenta Almeida (2006): “[...] para muitos defensores da democracia participativa, a participação no governo local é como um pré-requisito necessário à participação no governo nacional” (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Tanto para C.G.H. Cole quanto para Mill, somente através da participação em nível local e em associações locais que o cidadão poderia exercer a sua cidadania de uma forma ativa, o que teria como consequência o fortalecimento da democracia posteriormente de modo gradual (ALMEIDA, 2006, p. 64).

Presume-se que a verificação de uma efetiva participação política por parte do cidadão poderá ser constatada, primeiramente, dentro das instâncias locais de governo, as quais poderão, de início, captar as demandas sociais daquele grupo local, seja por meio de fóruns participativos, de audiências públicas ou por outros moldes que permitam o exercício da participação. Desse modo, a sociedade pode ter um contato mais direto com o processo de tomada de decisão no âmbito do poder público, e com isso, abrir caminhos para a atuação mais direta como representante daquela região administrativa.

Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão de uma sociedade democrática, porque ela possui um caráter pedagógico no que diz respeito ao aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é de extrema relevância para que eles possam exercer controle sobre os governantes (ALMEIDA; 2006, p. 65).

Vale dizer, a partir da ideia apresentada, que o exercício da participação política pode aprimorar a ação de controle sobre os agentes políticos que representam a sociedade civil nos espaços públicos de tomada de decisão. Tal fato contribui para autoafirmação do cidadão como agente político.

Como assinala Pateman (1992):

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. [...] A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa [...]. Por isso, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto sustenta por meio

do impacto educativo do processo participativo (PATEMAN, 2006, p. 65).

Depreende-se que a relação entre os cidadãos e as instituições é o fundamento essencial para compreensão da teoria democrática participativa, uma vez que ela salienta a tese de que é preciso haver instâncias que possibilitam a participação efetiva do indivíduo, de menor a maior grau, pois esses espaços servem como uma “escola do saber”, incentivando assim, o processo de socialização da sociedade civil. Tal fato é de suma importância para que o processo participativo seja consolidado em um regime democrático.

De modo conclusivo, vale dizer que, conforme Almeida (2006): “[...] a democracia participativa é um modelo de democracia que incorpora e defende a participação da sociedade civil no interior dos Estados democráticos, que busca restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa” (ALMEIDA, 2006, p. 65).

### **3.3 Democracia Deliberativa**

Prosseguindo com os modelos sobre as teorias democráticas, e fomentando o debate da necessidade de inserção do cidadão no processo político que concerne à tomada de decisão pelos agentes políticos, observa-se a construção do modelo da democracia deliberativa.

A teoria democrática deliberativa tem como base de sustentação a ideia de que a legitimidade das decisões políticas deriva da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais.

Assim, argumenta Almeida (2006):

Um ponto central nesse modelo diz respeito à questão de tornar mais substantiva a democracia, no sentido de que esta signifique a abertura de espaços reais de poder de decisão para a sociedade. Dessa forma, o conteúdo desse tipo de democracia seria uma ampliação do espaço público, com a possibilidade de discussão aberta acerca das políticas públicas, e a redemocratização do processo decisório. A democracia deliberativa caracteriza-se, assim, como um processo público e coletivo de deliberação política ancorado na efetiva participação dos cidadãos nas definições relativas a assuntos de interesse público. Ela parte do princípio de que as decisões devem ser fruto de um debate público, de discussões coletivas pautadas no bem comum, as quais se devem realizar em instituições sociais e políticas criadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva (ALMEIDA, 2006, p. 66- 67).

Entende-se que a base constitutiva da democracia deliberativa está ancorada na promoção de aparatos, de meios que possibilitem um maior envolvimento inter-

relacional entre a sociedade civil e o Estado. Pensando nesses moldes, o diferencial para isso está contido na prática de diálogos entre as instituições e os cidadãos. Tais conversações devem estar arraigadas à lógica deliberativa.

Como frisa Lüchmann (2002):

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo (Lüchmann, 2002, p. 65).

Sendo assim, observa-se que os teóricos da democracia deliberativa corroboram com a ideia de que uma participação ampla deve ser considerada como uma prerrogativa necessária a qualquer Estado democrático, a qual deve ter, como aspecto central, a questão da partilha do poder de governar, uma vez que promove a melhoria quanto aos resultados das aplicações de políticas públicas e questiona a incompatibilidade entre participação e eficiência presente no modelo de democracia liberal-representativa.

Apresenta-se o argumento de que uma das inovações dessa corrente democrática foi o de aprimorar a relação positiva entre participação e eficiência, as quais são dadas como elementos de significativa importância para a consolidação da democracia.

Em suma, tem-se que, segundo a autora Almeida (2006), a democracia deliberativa abre espaços de tomada de decisão ao ampliar a participação. Sendo assim, os cidadãos levam para as instâncias decisórias informações de fundamental importância para a definição dos problemas, na medida em que eles possuem um conhecimento mais específico da realidade local. Tal fato não afirma que toda e qualquer experiência participativa será capaz de produzir políticas públicas mais eficazes e justas como produtos, mas sim apenas aquela experiência que promova e resulte de uma participação de fato pública e democrática (ALMEIDA, 2006, p. 69).

### **3.4 Estado Democrático de Direito no Brasil e a Constituição Cidadã**

Analisando o quadro político brasileiro, tem-se que a adoção de um Estado Democrático de Direito foi dada a partir da promulgação da Constituição de 1998

(ARAUJO; 1997, p. 24). Contudo, antes de adotar a concepção dessa ideia de Estado, é necessário que se compreenda as conquistas desse processo.

Após essa breve exposição a respeito da evolução do regime democrático até chegar à compreensão atual do que se entende por Direito Democrático de Direito, no Brasil, entende-se que da Constituição de 1998 instaurou um novo Estado Brasileiro, o qual abarca aspectos do Estado Social, Contemporâneo e de Direito, culminando, substancialmente, no Estado Democrático de Direito (ARAUJO, 1997, p. 41).

No Brasil, a compreensão do que se conhece por Estado Democrático de Direito é fomentada por uma série de rupturas estruturais que, hoje em dia, têm como prerrogativa a assistência ao cidadão com um olhar mais próximo às necessidades coletivas. Há muito o que se conquistar em termos de aprimoramento dos mecanismos de inclusão por parte das instituições democráticas, mas ainda, pode-se afirmar que a República Federativa do Brasil possui atributos essenciais de um regime democrático de Direito assegurados pela Constituição Cidadã de 1998.

Como afirma Araujo (1997):

[...], o constituinte brasileiro de 1988, ao se definir pelo, Estado Democrático de Direito, propôs um modelo de organização política na qual se deve levar em conta a liberdade, a igualdade, o pluralismo político e a justiça social. (ARAUJO, 1997, p. 42).

Isto é, há uma abrangência maior de aspectos que caracterizam o Estado Democrático de Direito no Brasil como o ideal de igualdade, liberdade, pluralismo, sem falar da prática do que vem a ser justiça social, atributo bem explicado anteriormente neste trabalho.

Argumenta Araujo (1997) que há uma série de princípios e tarefas do Estado Democrático de Direito: a) princípio da constitucionalidade; b) princípio democrático (art. 1º), c) sistema de direitos fundamentais (Tít. II, VII, VIII); d) princípio da justiça social (art. 170, caput e art.193); e) princípio da igualdade (art. 5º, caput, e I). (ARAUJO; 1997, p. 43).

Observa-se que a Constituição de 1998 prevê respaldos que resguardam e reafirmam direitos e garantias fundamentais do cidadão, o que atesta a prática de justiça social.

Como atesta Araujo (1997):

O sistema de direitos fundamentais, contempla desde os direitos individuais, passando pelos coletivos, sociais e culturais, dando, assim, uma amplitude às noções de Estado de Direito e Estado Democrático, levando-o à caracterização do Estado Democrático de Direito. (ARAUJO, 1997, p. 44).

Como cita Araujo (1997), “o princípio da justiça social é aquele que bem caracteriza o Estado Democrático de Direito” (ARAUJO, 1997, p. 47). Como discorrido anteriormente, a ideia concreta de justiça social contempla a visão do que venha a ser um Estado Democrático de Direito, não apenas no intuito de um atributo fechado em si mesmo, mas sim de algo que venha ser constantemente trabalhado junto ao Poder Público através de ações governamentais que promovam a visibilidade cada vez maior das demandas da sociedade civil.

Tendo toda essa breve abordagem sobre a construção de um Estado Democrático de Direito, observa-se que o olhar para as problemáticas sociais ganha certo espaço e relevância dentro da gestão governamental.

Tal fato incute o surgimento de uma série de questionamentos que se referem à forma pela qual a sociedade civil poderia, de fato, expor junto aos seus governantes suas necessidades, problemáticas e possíveis sugestões de melhorias quanto a sua realidade.

Parte-se da ideia de se pensar em mecanismos que possibilitem a representação e atuação do cidadão na esfera pública. Trata-se da categorização de instituições democráticas para atender tais anseios advindos da sociedade civil.

Diante disso, argumenta Marques:

[...] após a adoção da forma liberal- democrática de governo na Era Moderna, a esfera civil não foi prevista no arranjo institucional da administração do Estado enquanto ente decisório ou mesmo deliberativo no processo de discussão dos negócios públicos. O modelo democrático de viés liberal acabou privilegiando, de modo a excluir outras modalidades mais fortes de participação, a capacidade da esfera civil, de gozo, de suas liberdades e direitos individuais, deputar mandatos em intervalos pré-estabelecidos, na busca por estabilidade política e pela possibilidade de permitir aos indivíduos buscarem seus interesses particulares. (MARQUES, 2008, p. 104).

O trecho citado apresenta uma questão a ser estudada, a forma como os indivíduos poderiam expor seus interesses particulares junto ao processo de decisão dos negócios públicos, coisa que não tinha um meio prático de se executar em face a ausência de mecanismos no ínterim do arranjo institucional do Estado após a adoção de um regime liberal-democrático.

Tal argumento fomenta pensamentos sobre como a sociedade civil poderia atuar como um agente político ativo, e não apenas como alvo das decisões políticas sem ao menos participar do processo de criação das mesmas.

Conforme argumenta Dagnino (2004), o processo de alargamento da democracia é dado pela expressão da criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de elaboração das tomadas de decisão relacionadas com processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados também com políticas públicas (DAGNINO, 2004, p. 95).

Como consequência, fica claro compreender que uma democracia madura tem por características visíveis mecanismos que possibilitem a atuação prática da sociedade civil no processo de tomada de decisão política, e até mesmo, contribuindo para a elaboração de políticas públicas que atendam suas demandas mais urgentes.

Não é de se estranhar uma significativa preocupação com o modo como é dada a manifestação dos interesses populares sob a égide de um regime denominado democrático, tal preocupação indica a essência da extensão do viés democrático.

Sobre o contexto político brasileiro, o marco formal desse processo é deflagrado com a Constituição de 1998, a qual consagrou o princípio de participação da sociedade civil (DAGNINO, 2012, p. 95).

A denominada Constituição Cidadã de 1998 desencadeou importantes atribuições à esfera civil, uma delas, é o ideal de participação, abrindo margem para a atuação coletiva para defesa de interesses.

A democracia deliberativa busca recuperar, ainda que parcialmente, a consciência da ideia de soberania popular e assegurar à esfera civil um lugar de destaque no que se refere à divisão do trabalho político, culminando na ação de realizar modificações institucionais na configuração dos Estados qualificados como democráticos (MARQUES, 2008, p. 104).

Ou seja, infere-se que a tradução do exercício do que seja soberania popular está calcada na capacidade na qual o Estado disponibiliza, norma e institucionalmente instrumentos de atuação da esfera civil no que se entende por trabalho político.

Segundo Bohman (1996): “o aperfeiçoamento do regime democrático de governo deve ter como mão condutora o oferecimento de oportunidades efetivas de participação aos cidadãos” (BOHMAN, 1996, s/p).

Para que haja o exercício de intervenção pública por parte dos cidadãos na tomada de decisões políticas, tem-se que, segundo os autores deliberacionistas, deve haver um design de ferramentas a serem empregadas pelos cidadãos no intuito de exercerem influência no sistema político (MARQUES, 2008, p. 105).

Sendo assim, fica fácil compreender que para que haja um sistema democrático fortalecido no que diz respeito à perspectiva de participação do cidadão no processo de decisão política, é necessário que a gestão administrativa do governo, ou até mesmo que a própria estrutura do Estado instrumentalize a sociedade civil a fim de que exerça intervenção nos procedimentos políticos.

Tal fato é preponderante à construção de instrumentos constitucionais, os quais posteriormente, serão considerados de suma importância para o papel intervencionista da sociedade civil nos ritos dos processuais políticos, como os conselhos e órgãos participativos de orçamento por exemplo.

Para além do formalismo da representação política de um regime democrático, os deliberacionistas defendem a ideia de que deve haver uma maior capacidade da esfera civil em atuar, sugerir, interferir, perquirir e cobrar justificativas de seus representantes públicos (MARQUES, 2008, p. 108).

Esse poder de interferência conferido à sociedade civil resulta da essência do que é Democracia, isto é, regime político no qual a soberania popular é dada como valor máximo, dado como diretriz política.

Tal fundamento tem embasamento constitucional, na verdade, a Constituição corrente em contraposição aos regimes absolutistas, busca assegurar esse direito ao cidadão com o objetivo de promover decisões políticas que atendam melhor ao bem-estar, e a justiça social (alguns dos axiomas básicos do Estado Moderno).

Segundo Marques (2008), a relevância de se estudar a participação é fundamentada em duas questões: a primeira se refere à importância da participação para a manutenção, o aperfeiçoamento e a consolidação da democracia; a segunda tem a ver com os resultados empíricos da participação política dos cidadãos na prática no cumprimento das demandas sociais (MARQUES, 2008, p. 139).

Como anteriormente argumentado, a participação da esfera civil confere amadurecimento democrático, isto é, abre espaços de fala junto aos governantes, buscando contemplar o pluralismo que tanto caracteriza a sociedade moderna.



Não obstante, a participação política dos cidadãos certifica um elevado grau de legitimidade ao regime democrático, tal juízo é tratado por Marques (2008) em sua tese (MARQUES, 2008, p. 140).

O autor explica que ditaduras e tiranias, para se manterem no poder e fixar medidas, com o intuito assegurar a legitimidade, tendem a fazer o uso da força, a coerção física, mecanismo este que é externo ao campo da política (MARQUES; 2008, p. 141). No entanto, a democracia por pressuposição, por sua vez, abre mão do uso da força, conforme Marques (2008) explica:

[...] é um regime de governo disposto a abrir mão do emprego da força, tem na busca pela renovação da legitimidade perante os cidadãos a essência não apenas de seu funcionamento, mas de sua sobrevivência. Daí o cuidado com reservado com os procedimentos e substâncias de suas decisões. (MARQUES, 2008, p. 142).

É interessante notar tal justificativa que o autor traz com essa breve explicação, infere-se que quanto mais espaço o Estado confere ao cidadão no âmbito das razões políticas, mais ele se sente contemplado pela democracia, mais ele se sente parte do corpo político de sua sociedade, e como resultado disso, ele atribui autonomia de ação ao regime, configurando a legitimidade governamental.

Contudo, segundo a visão de Marques (2008), a crise de legitimidade da democracia pode ser explicada por um conjunto de fatores, ele se apoia na argumentação defendida por Gastil (2000) o qual alega que:

A falta de confiança dos cidadãos em seus representantes acaba por comprometer o próprio sentimento de legitimidade das instituições políticas, afirma que as práticas democráticas atuais não podem, sequer, ser consideradas representativas, pois (1) os cidadãos não sentem que os eleitos zelam por seus interesses, (2) não se pode constatar a existência de um diálogo franco e aberto entre esfera civil e instituições políticas de estado democrático e (3) o público duvida da integridade e do espírito responsável de seus governantes (GASTIL, 2000, p. 4-5).

Uma vez que o cidadão sente descrédito pelos seus representantes, conseqüentemente, é averiguado um cenário de enfraquecimento da *performance* democrática, as instituições governamentais são vistas como frágeis no que diz respeito ao papel de promover uma eficiente interlocução com a esfera civil.

Desta forma, os cidadãos ao constatarem que os instrumentos existentes possuem pouca eficácia sobre as decisões tomadas, ou se depararem com casos de corrupção, ou até mesmo se perceberem poucos ganhos relacionados à prática da justiça social, eles acabariam, como consequência, se tornando apáticos em relação a temas de interesse público (MARQUES, 2008, p. 145).

A saber, a sociedade civil ao notar que as premissas de um regime democrático estão sendo marginalizadas ou até mesmo burladas por seus governantes, criam como resultado um desinteresse pelos negócios públicos, pelos processos de formulações políticas, tal fato afasta a esfera civil da ânsia de participar da coisa pública gerando apatia política à participação.

Conforme Miguel (2003): “a possibilidade de participação política se trata de uma pré-condição para o funcionamento das democracias” (MIGUEL, 2003, s/p).

Isto é, para que haja o funcionamento pleno de um regime democrático há de se ter mecanismos institucionais que possibilitem a participação política da sociedade civil.

Tendo como contexto o cenário brasileiro, Marcelo Baquero (2001) argumenta que os cidadãos brasileiros continuam sem confiar nas instituições política representativas:

Não surpreende, por exemplo, a pouca participação dos brasileiros na política num sentido mais amplo, que vá além do simples ato de votar. Vivemos presentemente uma situação de elevados déficits, de capital social, que permite a permanência de uma cultura política desafeta à participação (BAQUERO, 2001).

Infere-se que a desconfiança dos brasileiros é significativa a ponto de colocá-los como pouco participantes no processo político, o que confere um grau de displicência por parte deles.

Pode-se, então, aferir que os brasileiros demonstram uma certa desconfiança nas instituições (MOISÉS, 2005).

## CAPÍTULO II – UMA BREVE ANÁLISE SOBRE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E MECANISMOS PARTICIPATIVOS

A partir do verificado no capítulo anterior, verifica-se que a participação social desempenha papel importante na legitimidade democrática e no envolvimento dos cidadãos no acompanhamento das ações estatais. Assim, este capítulo objetiva auxiliar na compreensão de como a participação civil pode impactar na ideia de transparência e controle social *a posteriori*.

Para tanto, é necessário que haja mecanismos institucionais que promovam a participação política da sociedade civil.

Observa-se atualmente, uma estrutura de instituições democráticas modernas que não favorecem o envolvimento político da esfera civil, sendo assim, de acordo com o argumento de Marques (2008), é necessário que haja um redesenho institucional que possibilite uma maior participação dos cidadãos (MARQUES, 2008, p. 170).

Marques (2008) atesta da ideia que: “[..] as instituições do regime democrático tradicionalmente ofertam escassas possibilidades de recepção e processamento das contribuições dos cidadãos” (MARQUES, 2008, p. 170).

Depreende-se que os atuais regimes democráticos não possuem uma estrutura suficientemente consolidada quanto à criação de mecanismos efetivos que permitam a participação da sociedade civil na esfera pública, e por isso, não se pode afirmar que existe uma contribuição por parte do cidadão no desenrolar do processo político.

Sendo assim, o tema que circunda a consolidação de dispositivos participativos não se encontra esgotado, muito pelo contrário, deve ser explorado a fim de que se cumpra o exercício de um regime político verdadeiramente democrático, possibilitando a recepção viável de participação do cidadão na *res publica*.

Tal temática é objeto de estudo do presente trabalho com o propósito de expor, como o debate sobre a participação política da sociedade civil é analisado sob a perspectiva de um Estado Democrático de Direito.

Essa visão inicial tem como objetivo auxiliar na compreensão de como a participação civil pode impactar na ideia de transparência e controle social *a posteriori*.

Como observado, existe a necessidade, em relação ao *desing* institucional, da manutenção de habilidades necessárias para a participação. Sendo assim, cita-se o autor Marques (2008):

Não há dúvidas acerca da importância da aquisição de habilidades e de informação política de qualidade para que se participe de maneira

adequada. A capacidade de organização dos cidadãos, o conhecimento acerca do funcionamento das instituições, seus trâmites e jurisdições e a aquisição de dados factuais sobre personalidades, agendas, eventos e acontecimentos políticos são valores previstos mesmo no projeto original de democracia liberal. Autores como John Stuart Mill conferem um espaço privilegiado para a educação e o esclarecimento dos cidadãos a fim de possibilitar um maior discernimento acerca de como a coisa pública sendo conduzida (MARQUES, 2008, p. 174).

O argumento apresentado por Marques corrobora para uma possível resposta ao questionamento proposto por este trabalho, pois para que haja um maior engajamento político por parte do cidadão é necessário que o desenho institucional democrático disponha de um sistema de engrenagem favorável ao que tange à disponibilização de informações correlatas à prática jurisdicional da administração pública dos gestores e dos atores políticos e do universo político como um todo, o que contribuiria para o amadurecimento da democracia liberal participativa, com um arcabouço informativo.

A partir do fortalecimento dos direitos de acesso à informação do indivíduo pelo Estado aliado à possibilidade de intervenção no processo político, tais prerrogativas contribuem para o amadurecimento do que é participação social, a fim de alentar a essência de um regime democrático, o qual se encontra ficando no ideal de soberania popular.

Ampliando a análise sobre esse assunto, tem-se que o exercício de um regime democrático exige fundamentalmente a possibilidade de acesso às informações que tratam dos trâmites do processo político (MARQUES, 2008, p. 174).

Ainda assim, verifica-se que o nível de engajamento político efetivo por parte da sociedade civil se encontra defasado, isto é, os cidadãos estão longe de alcançar um nível minimamente aceitável de informação concernentes ao universo político (MARQUES, 2008, p. 174).

Logo, depreende-se que há um déficit na atuação participativa do cidadão no espaço de tomada de decisões, conforme argumentam diferentes estudiosos sobre essa questão:

Norbert Bobbio (2000) sustenta que os cidadãos continuam a demonstrar um conhecimento limitado em relação aos fenômenos e fatos concernentes ao domínio da política, o que seria mais uma promessa não cumprida pela democracia. John Gastil (2000) enfatiza que poucos cidadãos se informam sobre a política, quando o fazem, dão preferência àquelas visões, dados e argumentos que apenas vêm para solidificar suas convicções e ideologias internas previamente adquiridas. Michael Delli Carpini e Scott Keeter (1996), no livro *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, resumem muito a visão desses autores ao afirmarem que os cidadãos apresentam um conhecimento abaixo do necessário para um desempenho político satisfatório. Do ponto de vista destes estudiosos, tal fenômeno é motivo

de lamentação, visto que os recursos de comunicação e informação apenas se multiplicaram nas últimas décadas (MARQUES, 2008, p. 174- 175).

Trazendo para o contexto brasileiro, infere-se, a partir de Bobbio (2000) que a participação política do cidadão se exprime esporadicamente na época das eleições, nas quais o debate político se torna mais acirrado e extremado, não sendo algo que de fato resolva os problemas essenciais do país.

Esse tom de acirramento por parte do cidadão é expressado através de comportamentos arraigados em perfis ideológicos previamente concebidos. Não haveria um espaço efetivo para o debate de ideias racionais, uma estratégia de formulação adequada que respondesse à participação efetiva do indivíduo. Pelo contrário são observados discursos partidário ideológicos pouco fundamentados, os quais não produzem uma mudança significativa da vida política do país.

Além dessa realidade, ainda existe a concepção de que o cidadão possui pouco conteúdo informativo sobre os trâmites que fomentam as estratégias das tomadas de decisões a fim de que possam interferir nos resultados finais de modo categórico.

Percebe-se ainda uma outra crítica explícita, a correlação paradoxal da atual expansão da era comunicacional/ informacional e o baixo nível qualitativo de informações adquiridas pelo indivíduo, conferindo uma participação cidadã aquém do que poderia existir.

Considera-se que o redesenho das instituições do Estado para ampliar a participação dos cidadãos deve se basear sob as formas de acesso às informações em quantidade e qualidade adequadas. O aperfeiçoamento dessa ação visa possibilitar a interferência e o controle mais consistentes no que diz respeito aos negócios públicos (MARQUES, 2008, p. 175).

O design de iniciativas de participação necessita projetar ainda que de modo atento a forma como ocorre a disponibilização de informação política à sociedade, as quais devem ser atribuídas em qualidade, neutralidade, quantidade e pluralidade (MARQUES, 2008, p. 175).

Isto é, depreende-se das ideias apresentadas acima que o nível de qualidade da informação fornecida deve possibilitar a participação do cidadão em termos de efetividade política, não apenas sendo disponibilizada a partir do Estado, mas também que seja uma ferramenta de influência que propicie mudanças significativas no âmbito da tomada de decisão em benefício da coletividade.

## **1. A Instrumentalização para a promoção da participação social no âmbito político**

É interessante notar que o autor James Creighton (2005, p. 91- 127) cita alguns exemplos de técnicas como modelos de prestar informações aos cidadãos, dentre elas observam-se por exemplo: as conferências apreciativas, as quais consistem na organização de reuniões em comunidades a fim de fazer que os cidadãos tomem conhecimento sobre a realidade, e a partir disso, listarem possíveis prioridades que recaiam a atenção das instituições públicas; as reuniões informais, cujo objetivo é reunir os cidadãos para que discutam sobre questões específicas no que diz respeito a algumas problemáticas, disseminando informações entre eles; o emprego da Internet, uma vez que as redes de comunicação digital servem como repositórios de dados, provedor de informações e útil no que diz respeito ao esclarecimento de dúvidas através do atendimento online (MARQUES, 2008, p. 176).

No que confere à realidade brasileira, há mecanismos previstos que permitem uma integração participativa maior por meio do Orçamento Participativo (OP), das Audiências Públicas, das Conferências Municipais e dos Conselhos Municipais, conhecidos como espaços públicos de exercício e de participação por intermédio do controle social. Tais exemplos têm como intuito promover uma aproximação maior entre o Estado e a sociedade civil, instruindo o cidadão de informações de qualidade para o fortalecimento do debate, aumentando o poder de influência dentro do processo político.

Afunilando o debate, Creighton (2005) argumenta, por outro lado, que as ferramentas informacionais disponibilizadas devem estar a serviço dos cidadãos devendo possuir o maior grau de neutralidade possível dos dados ofertados, pois segundo ele, os cidadãos conseguem discernir quais informações são tendenciosas a fim de privilegiar certo grupo social ou político, tal atribuição serve para que exista um significativo grau de confiabilidade nas instituições públicas (MARQUES, 2008, p. 177).

Ou seja, infere-se que quando o cidadão possui um nível informacional considerado adequado e/ou até mesmo bom, tem-se que transparece um engajamento político pertinente ao que concerne às problemáticas sociais. Sendo assim, seria denominado um quadro de participação deliberativa, um debate racional no processo de construção de estratégias para a resolução das demandas sociais. Logo, deve-se tomar a importância da confiabilidade nas instituições, das orientações informacionais e dos dispositivos que elas preveem como forma de promover a participação.

O autor Marques (2008) aponta para outra vertente de estudos que requer uma atenção especial, que além de informações e habilidades para o indivíduo poder participar, deve-se compreender que os cidadãos precisam se sentir estimulados a atuarem politicamente e a confiarem no regime político. Com isso, tem-se que a criação do senso de motivação que deve atuar como guia no redesenho das instituições para fomentar a participação social efetiva no processo de tomada de decisões políticas para a sociedade como um todo (MARQUES, 2008, p. 177).

Como apontam Carvalho (2003) e Fernandes (1976), não é suficiente o Estado, as instituições públicas oferecerem dispositivos que propiciem a participação do cidadão. É necessário também observar o quanto a esfera civil tem de interesse em participar da coisa pública, parâmetro que diagnostica a tradicional desconfiança, apatia ou insatisfação com as instituições do Estado, tal fato suscita a ideia de também inculcar no cidadão o desejo de participar politicamente (MARQUES, 2008, p. 178).

Depreende-se que é de grande relevância tratar do quanto o cidadão se propõe em se engajar politicamente. Tal fato revela o nível de confiabilidade no regime democrático, se ele acredita ou não, se sua contribuição terá força e/ou validade na construção das soluções para os problemas da sociedade. Sendo assim, é de responsabilidade também do Estado de construir esses espaços que gerem confiança mútua no que diz respeito à motivação à participação.

Com base nessa explanação, é de suma importância entender que:

O argumento dos autores como Gastil (2000) é o de que, em um cenário marcado pela desconfiança e insatisfação em relação aos agentes e instituições políticos, não se pode, isoladamente, oferecer recursos de participação, mas deve-se paralelamente, reconquistar-se a confiança dos cidadãos. Se tal dificuldade não for tratada com a devida cautela, dificilmente a esfera civil tomará o recurso como legítimo ou terá disposição de se envolver, ainda que tenha adquirido informação política relevante e de qualidade e que tenha à sua disposição recursos e instrumentos institucionais de participação adequados (MARQUES, 2008, p. 178).

A partir dessa análise é importante destacar que, conforme expõe Almond e Verba (1963), a sensação dos cidadãos de que podem participar de decisões aumenta a legitimidade e a estabilidade do sistema político.

Eles fomentam a ideia de que além de ofertar as ferramentas, as instituições do estado devem mostrar que estão efetivamente dispostas a tratar os cidadãos enquanto parceiros na discussão e formulação de políticas públicas (MARQUES, 2008, p. 178).

O contrário também pode ser observado, conforme argumenta Chambers (2004), é fundamental que não apenas sejam oferecidos canais de participação, mas que o estado se comprometa em valorizar a contribuição da esfera civil (MARQUES, 2008, p. 179).

A atuação das instituições é de grande relevância diante desse contexto, pois é por meio delas que o cidadão poderá desenvolver um sentimento de confiabilidade nos canais de comunicação entre sociedade civil e Estado.

Sendo assim, em suma, tem-se que, de acordo com Marques (2008):

[...] assim como Bohman (1996) e Creighton (2005), enfatizam a necessidade de se interligar as iniciativas de participação com o processo de produção da decisão política. Se não for assim, os cidadãos perceberão que não adianta participar e estarão propensos a rechaçar futuras tentativas das instituições de incluírem a esfera civil na discussão da coisa pública. Por isso, quando da apresentação das oportunidades de participação, os agentes do estado devem reiterar que alcance aquela intervenção dos cidadãos, terá como suas contribuições serão avaliadas e consideradas e que tipo de impacto podem ter. Isso porque, conforme afirma Creighton, é melhor não se promover mecanismo de participação algum do que promover uma iniciativa que seja falaciosa, pois isso minaria a credibilidade da instituição e de seus agentes (MARQUES, 2008, p. 180).

Segundo a visão de Gomes (2007), diante do caso do Brasil, observa-se que o estímulo ao senso de eficácia política enfrenta outras dificuldades. Conforme a perspectiva de Raymundo Faoro (1995), destaca-se o patrimonialismo como um traço marcante da cultura política brasileira, na qual a forma como a burocracia foi instalada no país o modelo de relações baseadas no clientelismo e no autoritarismo. Isto é, no Brasil, a implementação de mecanismos de participação parece enfrentar uma espécie de resistência peculiar, ao passo em que aqueles já instalados resistem em compartilhar o poder por considerarem aquela instituição ou cargo que ocupam como algo privativo (MARQUES, 2008, p. 181).

O Brasil, além de enfrentar todas as dificuldades concernentes à participação social no que tange ao processo de tomada de decisão e à elaboração de políticas públicas, enfrenta-se também os efeitos sobre a estrutura administrativa de gestão, sendo centralizadas no agente tomador de decisão. Isso pode gerar dificuldades na implementação de um modelo institucional mais participativo que fomente a participação social.

É importante ressaltar que uma vez adotado o regime político à luz da concepção do que é Estado Democrático de Direito, espera-se que, de fato, o povo tenha um espaço maior no que diz respeito à atuação política perante às instituições estatais. Tal



prerrogativa suscita a ideia de como os mecanismos de participação social são efetivados no que concerne à relação entre sociedade civil e Estado.

O estudo sobre participação social tem muito a contribuir para a melhoria do desempenho do ideário democrático, pois à medida em que se fortalece a relação entre a sociedade civil e o Estado, observa-se o aumento do nível de confiabilidade nas instituições e a crescente legitimidade no regime democrático.

### **1.1 Participação social e os *Media Digitais***

Há dois argumentos considerados úteis para a importância da intervenção política dos cidadãos: 1) a maior legitimidade dada ao regime e às decisões elaboradas em seu âmbito; 2) a possibilidade maior de que políticas públicas sejam implementadas de modo mais efetivo (MARQUES, 2008, p. 193).

Diante desse contexto, pode-se notar a importância de construir zonas que permitam a participação do cidadão, pois a ausência desses mecanismos pode acarretar o crescimento da sensação de apatia e de insatisfação em relação ao sistema político-democrático, o que pode vir a comprometer sua estabilidade. Sendo assim, a fim de se garantir a legitimidade desse sistema, criou-se a ideia de promover mecanismos intervencionistas que suscitem a atuação mais forte e constante da esfera civil no que diz respeito aos negócios públicos.

Sendo assim, analisar novas propostas interativas entre sociedade civil e o Estado é de grande valia. Diante desse contexto, observa-se uma gama de estudiosos que argumentam sobre a utilização da *new media*, a qual assume uma lógica diferenciada em relação ao desenvolvimento do processo político o qual tem como objetivo, por exemplo, promover maior interatividade entre agentes institucionais e cidadãos, liberdade de discurso e publicação instantânea de conteúdos a baixo custo (MARQUES, 2008, p. 226).

Segundo a perspectiva adota por Negroponte (1995), Morris (2000), Grossman (1996) e entre outros autores, tal enfoque se propõe em avaliar o efeito das novas técnicas que são diferenciadas daquelas plataformas. Tem-se que a partir do emprego dos recursos digitais de comunicação abre-se a possibilidade de revigorar as expectativas de incremento das práticas democráticas em sua abrangência (MARQUES, 2008, p. 227).

Analisando toda essa conjuntura de pesquisa, a proposta dessa pesquisa é buscar compreender, os benefícios de utilizar a Internet como meio para a abertura de espaços de debate e de fomento quanto à participação do cidadão.

Conforme argumenta Michael Delli Carpini (2000):

[...] fatores tais como a velocidade com a qual a informação pode ser acessada, reunida e transmitida; o volume crescente de dados disponíveis; o menor custo para a obtenção de informação política; uma maior possibilidade de se mesclar diferentes formas de interação; a modificação da natureza das comunidades de interesse, que não mais enfrentam dificuldades relativas a distâncias geográficas; o desafio posto aos agentes tradicionais de comunicações responsáveis pela filtragem de informações, e ainda, às próprias definições de produtor e consumidor de informação (DELLI CARPINI, 2000, p. 346- 347).

O uso dos recursos midiáticos são um fator importante no que diz respeito à proximidade entre a sociedade civil e o Estado. Tais ferramentas digitais fomentam a participação por intermédio do uso de e-mails, salas de bate-papo, fóruns, pesquisas de opinião, dentre outros mecanismos de consultas públicas no ambiente digital de comunicação.

Contudo, há autores que criticam o emprego das mídias digitais, pois o uso dessas ferramentas implica com o nível de acessibilidade disponível, do grau de desigualdade de manuseio por parte do indivíduo, também conflita com a ideia de qualidade informacional, de quem seria o porta-voz por traz do conteúdo sendo divulgado, sem falar nos prováveis riscos da liberdade e da privacidade do cidadão (MARQUES, 2008, p. 228).

Existe a ideia também do argumento de que a Internet traria malefícios como a fragmentação da esfera pública, com justificativa de que o cidadão não iria discutir amplamente os problemas de concernência pública, mas que o uso dessas ferramentas seria destinado para promover a organização e a participação de grupos avessos ao debate (MARQUES, 2008, p. 228).

Sendo assim, pode-se inferir que há duas visões antagônicas sobre a utilização da Internet como ferramenta para se fomentar a participação social do indivíduo no âmbito do processo político. Contudo, vale dizer que a revolução informacional tem muito a contribuir para disseminação de informações concernentes ao processo de formulação e implementação de decisões políticas.

Muitas dessas correntes de pensamento, no entanto, carecem de estudos mais aprofundados a fim de se compreender de forma mais completa as consequências das *media digitais* para a participação política (MARQUES, 2008, p. 229).

Em suma, sabe-se que a posse de informação é um insumo importante, mas não decisivo, para se afirmar a pujança de uma sociedade participativa (POLAT, 2005). Como decorrência: “além de informações, são necessários outros requisitos para que se alcance

um patamar minimamente razoável de participação política adequada por parte da esfera civil” (MARQUES, 2008, p. 242).

Diante desse quadro, vale analisar a relação entre os *media digitais* e a motivação à participação política. Para tanto é importante compreender a ordem do fluxo informacional, existe uma discussão sobre que tipo de usuário de Internet tem interesse na aquisição de informação política e também sobre os estímulos que a comunicação digital engendra para a esfera civil se envolver politicamente.

O argumento central dos pesquisadores, como Netchaeva (2002), Heikkilä e Lehtoneen (2003), Papacharissi (2002), Dimaggio et al (2001), discutem a ideia de que:

[...] não basta, por exemplo, que informação de qualidade seja disponível ou que os cidadãos contem com habilidades intelectuais adequadas para reelaborá-las. É preciso que tal informação seja bem empregada, o que implica necessidade de motivação por parte do usuário (MARQUES, 2008, p. 242).

Ou seja, não é suficiente disponibilizar informações aos cidadãos, somado a isso, eles devem ter motivação para utilizar tais conteúdos para promover a diferença em um debate político, ou contribuir em algum processo de elaboração de políticas públicas, seja também para ajudar na fiscalização de instituições públicas que prestam serviços para a sociedade, entre outras possibilidades de se fazer melhor o desenvolvimento da coisa pública.

Seriam fatores de benefícios do uso de meios digitais: 1) menores custos, conveniência, facilidade e rapidez de comunicação; 2) capacidade de permitir a organização e a mobilização de indivíduos e entidades sem levar em conta barreiras temporais ou geográficas; e 3) aptidão para se atrair cidadãos que antes se envolviam de forma limitada ou nula no jogo político (MARQUES, 2008, p. 243).

Dando continuidade ao raciocínio, os autores Weber, Loumakis e Bergman (2003), Stromer-Galley (2002), Krueger (2006), Albuquerque e Sá (2001) explicam que no que concerne aos custos menores e à conveniência a fim de se motivar os cidadãos a participar mediante o emprego da comunicação digital, observa-se que há um aumento da proximidade interativa com os representantes políticos, com as instituições do estado e com outros cidadãos, tal fato se torna uma tarefa mais fácil, uma vez que é possível manifestar descontentamentos ou atitudes de apoio, também viabilizar o acompanhamento de determinados agentes, existindo, ao mesmo tempo, a possibilidade de repassar mensagens e informações (MARQUES, 2008, p. 243).

Citando como exemplo, pode-se observar a mobilização política organizada pelas redes sociais, em específico, pelo *Facebook*, rede social que possibilita a criação de eventos, os quais foram utilizados por organizações políticas de correntes ideológicas diversas para juntar o maior número possível de simpatizantes para influenciarem um determinado quadro político em sua respectiva sociedade.

Tal fato denota a influência e a magnitude que a plataforma digital *online* pode gerar de impacto em um determinado contexto político na era informacional revolucionária contemporânea.

Uma situação relevante para se colocar é em relação aos períodos eleitorais, Johnson e Kaye (2003) identificaram quatro motivações que podem ser elencadas no que condiz ao uso da Internet para a participação: busca pela orientação no que confere aos perfis de candidatos políticos (principalmente pelos eleitores indecisos); utilidade social e de entretenimento (busca de materiais de divulgação de propostas de candidatos, e também contribui na busca de curiosidades sobre eventos políticos); conveniência (facilidade de encontrar diversas fontes de informação política através da Internet); busca por informações (compreensão de algum fato ocorrido, resgate de dados) (MARQUES, 2008, p. 244).

Sobre o grau de importância da mobilização social pela Internet, argumenta Sérgio Costa (2002) que as organizações civis que têm seu acesso vetado à esfera de visibilidade pública por conta das lógicas de produção das instituições midiáticas se sentem especialmente estimuladas a empregar os *media digitais* para divulgar demandas, reivindicações e projetar suas agendas sobre a sociedade (MARQUES, 2008, p. 244).

Sendo assim, vale citar o argumento apontado por Rousiley Maia (2002):

[...] essas redes cívicas, apesar de, do ponto de vista institucional, serem consideradas pré-políticas, podem captar a dimensão da experiência dos excluídos do debate, catalisar fluxos comunicativos dos setores mais periféricos da sociedade e agir como ativos interlocutores para detectar problemas de forma convincente nesta ou naquela esfera, ou formular demandas e projetos específicos a serem enviados para as arenas políticas institucionais (MAIA, 2002, p. 53- 54).

Depreende-se de tal fragmento a notabilidade de se promover a inclusão social do cidadão, ainda que parcial, no debate político utilizando-se das redes digitais de comunicação.

Em conformidade com essa linha de raciocínio, os autores Stephen Coleman (1999b) e Sally Burch (2002) argumentam que o estado encontra na capacidade dos *media digitais* em permitir: um armazenamento formidável de informações, a redução dos custos

operacionais e uma maior agilidade nos trâmites burocráticos, razões especiais para adotar com maior vigor as ferramentas disponibilizadas pelos *media digitais* (MARQUES, 2008, p. 245- 246).

Além das ferramentas de cunho prático para aquisição e manuseio de informações, outras questões sobre a utilização da plataforma dos *media digitais* são relevantes no que concerne ao nível de engajamento político que tais ferramentas podem proporcionar ao cidadão no âmbito do debate político.

Como analisado anteriormente acerca do aspecto participativo, não basta a disponibilização de informações, tampouco a abertura de canais – ainda que digitais. Nesse sentido, de acordo com o argumento da autora Maia (2002), as instituições precisam investir no estímulo à esfera civil para que os recursos participativos oferecidos sejam empregados. Sendo assim, a disponibilidade de um novo ambiente comunicacional não é suficiente, de modo isolado, estimular um maior envolvimento dos cidadãos (MARQUES, 2008, p. 248).

Em suma, depreende-se do breve contexto analisado, que somente implementar plataformas dos *media digitais* como elo de aproximação entre estado e sociedade civil como meio de promoção da participação social nos negócios públicos não é suficiente. É necessário mais que isso, é de suma relevância que exista um constante aprimoramento dos modos pelos quais o cidadão se sinta motivado a participar politicamente, é preciso que as estruturas institucionais sofram contínuos rearranjos para promover a participação social do indivíduo, buscando integrá-lo, na tentativa de cumprir uma das premissas constitucionais democráticas sobre direitos e garantias fundamentais que diz respeito a participação social.

## **2. A participação social no Brasil**

Para melhor compreensão da implementação e da consolidação da participação no Brasil, analisa-se, de início, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), lançada via o Decreto nº 8.243/2014<sup>1</sup>. Essa análise se faz necessária nesse ponto do trabalho, tendo em vista sua temática e em virtude de esta política ter servido, como eixo norteador de estruturas institucionais e comportamentos participativos a experimentação democrática pós Constituição de 1988 (ALMEIDA, 2017, p. 649).

Sobre o contexto e diretrizes da PNPS, tem-se que seu surgimento foi ao final do terceiro mandato do PT no Governo Federal resultante de anos de discussão e de reavaliação da participação social no Brasil. A PNPS apresentou-se como “resposta” às demandas de qualificação da participação que se iniciaram no Governo Lula, sob o contexto das expectativas de aprofundamento da interação entre Estado e sociedade (ALMEIDA, 2017, p. 661).

Tal política teve como objetivo estabelecer um estatuto jurídico que tratasse formalmente sobre os mecanismos de representatividade. Buscou articular os espaços, principalmente os de conselhos e conferências, no intuito de promover a articulação da participação social por meio dos ambientes virtuais, de modo a atrair o público aproximando-os dos trabalhos realizados pelas instituições governamentais (ALMEIDA, 2017, p. 651).

Apesar do caráter emblemático dessa iniciativa, a autora Débora Cristina R. de Almeida (2017) também apresenta o seguinte argumento correlacionado ao desempenho funcional da PNPS:

Mas do ponto de vista da análise substantiva das propostas da PNPS, é possível perceber que ela deixa em aberto a questão da implementação das políticas deliberadas pelas instâncias participativas e da articulação necessária com diferentes arenas do Estado, especialmente aquelas com maior poder orçamentário e estratégico. Com isso, a participação permanece dependente das alianças políticas e da compreensão diferenciada acerca das relações entre Estado e sociedade que se processam no interior de cada arranjo governamental (ALMEIDA, 2017, p. 651).

Conforme exposto pela autora, observa-se que as experiências participativas ocorridas no Brasil, como conselhos e orçamentos participativos, dentre outros mecanismos, têm colocado o país no circuito de estudos internacionais sobre essa temática. Contudo, ela disserta que os pesquisadores têm substituído esses objetos de estudo (potenciais democratizantes da relação Estado e sociedade) pelas críticas, que na maioria das vezes, são cétricas no que diz respeito ao funcionamento das instituições participativas (ALMEIDA, 2017, p. 649).

Diante desse contexto, expõe Pires (2014) sobre a participação social que não passa de: “um modo de governar e de gerir políticas públicas amadurecido, incorporado de forma sistemática no interior de cada governo e entre suas instâncias” (PIRES, 2014, p. 182).

Almeida (2017) argumenta que o status de crise de meia idade das instituições participativas feito por Pires (2014) concerne ao problema da efetividade. Por isso, é necessário compreender o que se entende por efetividade da participação social. Segundo

a perspectiva da autora, a efetividade está relacionada tanto à qualidade dos processos internos e seus efeitos nos indivíduos, quanto aos resultados distintos esperados da participação (ALMEIDA, 2017, p. 652).

De forma breve e explicativa, observa-se que a efetividade da participação diz respeito ao funcionamento interno dos espaços nos quais ocorrem. O debate se concentra na dificuldade de se estabelecer um processo discursivo e decisório no interior das instituições, o qual envolve atores ativos sejam de segmentos governamentais ou não (ALMEIDA, 2017, p. 669).

Em segundo lugar, destaca-se a efetividade correlacionada à representatividade dos espaços, sendo assim, o enfoque é dado ao modo como os atores acessam estes canais de participação tendo em vista a pluralidade da sociedade civil e o relacionamento que os representantes estabelecem com os representados somado, posteriormente, à capacidade de articulação com a sociedade, outras instituições participativas e o Estado (ALMEIDA, 2017, p. 669).

Em terceiro lugar tem-se a preocupação com a implementação das contribuições. Diante dessa problemática destaca a autora Débora Cristina R. de Almeida (2017):

Ele foi percebido, num primeiro momento, nas pesquisas que se preocupam com o poder decisório interno dos atores e para o qual contribuiu a agenda deliberativa, ao descortinar o que decidem e como decidem. Mas também perpassa o impacto da participação na agenda governamental e nas decisões dos órgãos responsáveis pela política pública (ALMEIDA, 2017, p. 669).

Depreende-se, portanto, que há a necessidade de se ampliar a visão das instituições participativas como intermediárias do diálogo entre a sociedade e Estado. Há de se cultivar uma visão macro da política, a qual seja capaz de abarcar a participação institucionalizada como, por exemplo, uma parte de um ciclo de políticas públicas.

Ou seja, segundo Almeida (2017), apesar da articulação ser tratada como um problema em si da efetividade, ela também pode ser considerada como condição a efetividade da participação nas dimensões: dinâmicas internas, representação e implementação (ALMEIDA, 2017, p. 670).

Apesar desses apontamentos e necessidades de reformulações as diretrizes atuais para a participação social não possuem grande perspectiva: “[...] não há no horizonte próximo propostas de renovação e aprofundamento da participação, ficando a mesma dependente dos arranjos governamentais e das disputas políticas que se processarão no seio da sociedade civil e no interior do Estado” (ALMDEIDA, 2017, p. 671).

## 2.1 O Estado brasileiro e o uso da *Internet* como meio para a participação social

Ampliando esse debate, tem-se como objetivo analisar, neste momento, as oportunidades de participação política oferecidas através da Internet por instituições do Estado brasileiro.

Como verificado, pode-se dizer que os *media digitais* oferecem às instituições do Estado a possibilidade de engendram ambientes políticos capazes de envolverem os cidadãos no processo de discussão da coisa pública e de produção da decisão política (MARQUES, 2008, p. 268- 269).

Sendo assim, as instituições têm a chance de promover um novo estilo de interação com a esfera civil, por meio direto de disponibilização de informações, de se mostraram abertos às oportunidades de diálogo e da concretização de canais de participação. Os recursos característicos da Internet constituem um subsídio para o controle social das atividades do Estado. (MARQUES, 2008, p. 269).

Diante disso, com a aproximação entre a sociedade civil e o Estado, pode-se observar um aspecto evolutivo nessa relação, além de ser uma forma de constatar a sensação de implementação de valores atinentes à democracia como liberdades e direitos, também se observa a prática decorrente de transparência.

Com base na exposição feita por Marche e McNiven (2003), tem-se que:

Uma vez que o público vem e acostumando com um padrão transparente de interação com o setor privado, ele também passa a exigir tal eficiência e *accountability* por parte das instituições governamentais, seja quanto à requisição de serviço, de informação ou à consideração de razões quando da elaboração de políticas públicas. Isto é, ainda que a relação entre os cidadãos e a esfera política seja de um cunho diferenciado daquele que essencialmente caracteriza a interação comercial testemunhada no setor econômico, deve-se reconhecer um aumento no patamar de exigência da esfera civil acerca, por exemplo, da agilidade nas respostas a seus encaminhamentos (MARCHE; MCNIVEN, 2003).

Diante desse quadro, infere-se que a ação de fiscalizar as ações das instituições públicas por parte da sociedade civil é possibilitada pela disponibilização de informações, sendo assim, o indivíduo pode avaliar o desempenho de órgãos vinculados ao governo, tal fato pode ser considerado de grande relevância e importância para uma melhor compreensão de um regime democrático que coloca em vigor os direitos e garantias participativas, mitigando a baixa participação política do cidadão.

Por conseguinte, argumenta Marques (2008):



A intenção de ir além do debate sobre os potenciais e limites dos *media digitais*, por um lado, e o objetivo de se apontar sugestões e soluções efetivas para o problema da baixa participação política dos cidadãos, por outro, atuam, nesse contexto, como dois catalisadores a fomentar uma investigação mais profunda sobre os modos pelos quais as instituições do estado vêm empregando os dispositivos à mão no sentido de envolver a esfera civil na discussão e decisão relativa à coisa pública (MARQUES, 2008, p. 271).

Relacionando tal perspectiva com a conjuntura brasileira, tem-se que o Brasil tem um papel de destaque na promoção de inovações institucionais quanto à participação dos cidadãos. Diante disso,

No que tange a adoção dos recursos digitais de comunicação por parte das instituições do Estado, o Brasil tem exercido um papel relevante ao passo que é citado em relatórios internacionais como pioneiro na informatização do processo eleitoral, por empreender uma política de procura de custos menores na aquisição de bens e serviços por meio de licitações online, ou até mesmo por conseguir engendrar, em um grau de qualidade razoável, os sistemas de informação governamentais (MARQUES, 2008, p. 273).

Depreende-se que o Estado brasileiro tem buscado aprimorar o seu sistema intercomunicativo com a sociedade civil, uma vez que tem se proposto em adotar mecanismos digitais que façam o papel da interface participativa. Alguma dessas medidas estão relacionadas com a ideia de governo eletrônico (*e-government* ou *e-gov*), cujas linhas de atuação se resumem em dinamizar os processos internos da burocracia estatal, com enfoque principal nas questões como a diminuição dos gastos desnecessários do dinheiro público.

Segundo Irina Netchaeva (2002), uma das faces de implementação de projetos do *e-government* sustenta-se, fundamentalmente, na ideia de transferência das atividades governamentais para o ambiente digital, com a finalidade de aumentar a efetividade das atividades administrativas (MARQUES, 2008, p. 273).

Depreende-se que tal iniciativa aproxima o cidadão brasileiro das ações desempenhadas pelo poder público, e com isso, a administração pública é passiva no que confere a ação de transparência e de controle social por parte da sociedade civil.

Conforme expõe Ake Gronlund (2003), a adoção do modelo de governo eletrônico implica duas modificações em campos distintos:

A primeira se refere à forma pela qual as operações internas do governo passam a ser desempenhadas, adicionando-se a estes processos a automação, a cooperação e integração entre órgãos e demais instituições governamentais; a segunda modificação se dá no plano de interação destas entidades com os cidadãos (GRONLUND, Ake, 2003).

Em suma, tem-se que o foco não deve ser centralizado na eficiência dos processos governamentais, mas também, no modo distinto de participação política que pode ser disponibilizada aos indivíduos que usam deste sistema (MARQUES, 2008, p. 273).

Isto é, depreende-se desse argumento que a adoção da plataforma do *e-gov* parte da premissa de criar um elo entre as formas de cooperação, de automatização e de maior envolvimento entre as instituições governamentais. Além disso, tem como proposta integralizar o cidadão nas atividades práticas pela gestão governamental, o que fomenta a participação social.

De acordo com as conclusões apresentadas pelos autores Grant Kippen e Gordon Jenkins (2004), o maior interesse das instituições em adotar as tecnologias digitais de comunicação se baseia, no primeiro instante, na possibilidade de melhorar a oferta de serviços e de reduzir custos (MARQUES, 2008, p. 273).

Mais adiante, o foco passa a ser o aprofundamento do relacionamento político do Estado com os cidadãos. Pois, segundo esses pesquisadores: “oferecer serviços e comodidade é apenas um passo para se aprofundar a interação da esfera civil e representante que os media digitais possibilitam” (MARQUES, 2008, p. 274).

Tendo em vista essa contextualização sobre o exercício do *e-gov*, observa-se uma maior efetividade no que diz respeito às atividades da burocracia estatal, e por outro lado, o aperfeiçoamento da relação política entre a esfera dos representantes e a esfera civil.

Vale ressaltar que a construção de um ambiente genuinamente participativo não se limita apenas à disposição das instituições e da existência de artifícios tecnológicos apropriados.

Sendo assim, Marques (2008) argumenta que:

A promoção do envolvimento político dos cidadãos é uma tarefa complexa, que leva em conta uma variedade de atividades, de órgãos, representantes e indivíduos que precisam ser adequadamente acionados e inseridos no jogo político, o que pode acabar por tornar a consecução de um arranjo participativo algo consideravelmente difícil de ser posto em prática (MARQUES, 2008, p. 408).

Retomando o que já foi exposto, é necessário que as instituições tomem como tarefa a responsabilidade de ofertar mecanismos que promovam o redesenho institucional a fim de que exista uma denominada participação adequada. Somado a esse fato, é de extrema relevância que os representantes enxerguem os cidadãos como agentes cooperadores no serviço de discussão e de formulação de políticas públicas.

Até o presente momento, tentou-se compreender a dinâmica do processo participativo, buscando entender o desenho dos recursos de participação atrelado aos

aspectos da utilização de plataformas informacionais a fim de se apreender de modo integral do processo participativo, demonstrando que tais iniciativas têm como intuito fortalecer o envolvimento dos cidadãos no jogo democrático.

Decorrente disso, acredita-se que o espaço digital tem capacidade em dar cabo de determinadas problemáticas mais facilmente ou de modo mais competente. Isto é, o uso da Internet possui maior ou menor aptidão de impulsionar transformações na extensão que concerne às instituições políticas.

O pesquisador Marques (2008) expõe a seguinte ideia:

É mais simples fortalecer os mecanismos de transparência (uma vez que a Internet atua enquanto um largo repertório de dados sobre o universo político) e de se garantir o cumprimento de liberdades e direitos (devido à capacidade em se denunciar arbitrariedades, por exemplo) do que evitar negociações de gabinete que visam auferir lucros a partir do patrimônio público (MARQUES, 2008, p. 410).

O autor apresenta o pensamento correlato à possibilidade de se exercer a transparência pública e, por conseguinte, a ação de controle social por parte da sociedade civil. Tal fato é permitido por meio da disponibilidade de informações por parte das instituições, sendo assim, os cidadãos exercitam a atividade de controle social.

Em sequência, argumenta que mesmo as instituições promovam um redesenho institucional que fortaleça a participação social no processo político, problemas e dificuldades ainda existiriam, pois, o incremento dos recursos digitais de informação e de comunicação não é suficiente para solucionar todas as problemáticas concernentes à participação política do cidadão. Isto significa que há um limite, um ponto de saturação na capacidade dos media digitais em aprimorar certos valores democráticos (MARQUES, 2008, p. 410).

Diante disso, Marques (2008) enuncia:

Se os recursos da Internet não podem dar conta, na mesma medida, de todos os déficits diagnosticados nas práticas democráticas, menos ainda se pode dizer que as soluções embutidas nas potencialidades de tais plataformas de comunicação se aplicam ou preenchem expectativas da mesma forma em diferentes formas democráticas. Isto porque cada sociedade enfrenta dificuldades peculiares, calcadas, de forma preponderante, a partir de sua cultura política, necessitando do estabelecimento, então de prioridades distintas quanto ao emprego institucional dos *media digitais* (MARQUES, 2008, p. 410).

É interessante notar que mesmo que haja o emprego dos mecanismos das plataformas informacionais de comunicação, ainda assim, os valores democráticos não seriam totalmente incorporados e efetivados na relação entre o Estado e a sociedade civil no que concerne, no caso em questão, do aprimoramento da participação social. Há de se

pensar em outras formas de tornar a participação social efetiva, cumprindo com as premissas de um íntegro regime democrático. Ou seja, depreende-se que tal esforço é algo contínuo até a sua real efetividade.

A ideia de cultura cívica, distribuição de renda, educação, formas de atuação das instituições políticas, comportamento e disposição dos representantes eleitos são todos grandes elementos a influenciar a conformação dos padrões do envolvimento político de uma sociedade (MARQUES, 2008, p. 411).

Tendo em vista que nenhuma ferramenta tecnológica digital tem o poder de ofertar soluções instantâneas ou até mesmo revolucionárias para os problemas de natureza social e política (MARQUES, 2008, p. 411).

Marques (2008) argumenta que iniciativas como o Portal de Transparência trouxeram modificações no âmbito das atividades políticas por permitirem uma fiscalização mais rigorosa e atualizada dos gastos e transferência de recursos públicos, dando um mando de acompanhamento. Esse empreendimento empregado pelo Poder Executivo Federal estimulando outras instâncias, como governos estaduais, a adotar estas mesmas ferramentas de transparência pública (MARQUES, 2008, p. 412).

Diante desse raciocínio, Marques (2008) ainda acrescenta:

O emprego mais arrojado dos recursos digitais deve, assim, ser estimulado por parte das instituições de estado uma vez que estes mecanismos se mostram aptos a promover modificações nas formas pelas quais os negócios públicos são planejados, executados e decididos, influenciando-se, inclusive, o patamar de atuação política dos cidadãos (MARQUES, 2008, p. 412).

Conclusivamente, essa parte do trabalho buscou compreender as tentativas de se conferir maiores possibilidades de participação institucional dos cidadãos e a adoção dos *media digitais* enquanto fatores que tenham como intuito aperfeiçoar as práticas políticas, pois é um assunto que está em contínuo desenvolvimento uma vez que há uma revolução informacional tecnológica atualmente. Diante disso, coube entender tais práticas dentro do contexto do Estado brasileiro.

Sobre os assuntos mais estudados dentro da teoria democrática, encontra-se como extrema relevância o debate atinente à participação social, conteúdo do qual se preocupou tratar esse capítulo do trabalho para melhor compreensão da implementação de ferramentas digitais como formas de motivação ao engajamento político do cidadão.

Daí, presume-se tal relevância dos assuntos concernentes à participação do cidadão, segundo Marques (2008): “a crítica à falta de dispositivos adequados para canalizar o envolvimento político dos cidadãos com as instituições do estado acaba,

muitas vezes, sendo expandida para críticas à democracia como um todo” (MARQUES; 2008, p. 418).

Assim, tem-se que a participação dos cidadãos é indispensável para a consecução de duas metas as quais sejam: para conferir maior legitimidade ao regime e às decisões elaboradas em seu ínterim, sendo assim, discute-se a necessidade de criar oportunidades de intervenção política para os cidadãos, a fim de que se sintam integralizados junto ao processo de tomada de decisão política, afastando, assim, o sentimento de apatia e de insatisfação por parte deles em relação ao regime político empregado.

Neste sentido, é de significativa relevância notar que deve haver a promoção de mecanismos de intervenção fortificados e frequentes da esfera civil no que concerne à discussão dos negócios públicos, garantindo a legitimidade.

Adiante, a segunda meta incide na proposta de que as políticas públicas sejam implementadas de modo mais efetivo, o que legitima a ideia de que a participação possui uma faceta instrumental à proporção que sua ocorrência concretiza uma melhora na qualidade de formulação, implementação e efetividade das decisões políticas.

E, por fim, pensou-se recursos de comunicação digital enquanto instrumentos para fomentar a participação dos cidadãos, potencializando uma maior oferta de informações e de canais de participação, o que acabaria por estimular os indivíduos a atuarem politicamente.

Diante dessa concepção, observa-se a utilização da comunicação digital como um incremento que confere à participação social do cidadão, o que acabaria por estimular os usuários a se envolverem politicamente. Sendo assim, constatou-se que o uso dos *media digitais*, por meio da Internet, permitiria uma participação política sem a presença de intermediários, tanto no campo de fornecimento de informações quanto na produção de decisões políticas.

Tal empreendimento se apoia na ideia de contribuir para o aumento do nível de engajamento político por parte da sociedade civil na *res publica*, pensa-se em um planejamento de redesenho das instituições, as quais possam apresentar mecanismos efetivos que influenciem a participação civil.

Tendo esse panorama em vista, deduz-se que a ampliação dos mecanismos participativos pode gerar uma sociedade civil mais atenta com relação às ações governamentais, mais observadora no que diz respeito ao desempenho do Estado e do governo.

Isto é, infere-se do que já foi apreendido, que para poder participar de modo contributivo, o cidadão deve ter conhecimento sobre os assuntos correlatos às: problemáticas sociais, atribuições das Instituições Governamentais, estruturas administrativas do Estado, entre outras formas administrativas responsáveis pelo desenvolvimento estatal e governamental.

Para isso, observa-se que há uma pré-disposição de se exercer a transparência pelo Estado no que concerne as suas ações. Tal atribuição corrobora para a prática do que é conhecida como controle social.

Adiante, no próximo capítulo, serão abordadas as categorias transparência e controle social com o objetivo de esclarecer as possíveis consequências da ampliação de mecanismos participativos na sociedade.

Nesse ínterim, vale ressaltar as formas que as Instituições Governamentais dispõem para que os cidadãos exerçam seu direito de participar na esfera pública, da vida política. Sendo assim, um meio relevante para a contribuição participativa da sociedade é o acesso à informação básica concernente à gestão administrativa dos órgãos públicos e/ ou privados que são responsáveis pelo funcionamento máquina pública.

### **CAPÍTULO III – TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: Uma visão a partir da Lei de Acesso à Informação**

Ao se pensar sobre a forma pela qual se pratica a participação social perante à coisa pública deve-se avaliar os mecanismos que possibilitam e que instigam a mobilização civil no *locus* do processo político, mas também os efeitos gerados por esse engajamento político por parte do cidadão. E esse intuito a que se propõe este capítulo: discorrer sobre o direito de acesso à informação, utilizando-se da Lei de Acesso À Informação como referência normativa.

#### **1. O Princípio da transparência e o acesso à informação**

Dentre os efeitos desencadeados pela participação política do indivíduo no processo de tomada de decisão, pensa-se também, dentre outros vários impactos, no exercício de controle social sob o Estado e as Instituições de Governo (IGs). Para tanto, vale analisar uma categoria relacionada à ação de controle social, a denominada transparência.

A relação de prestação de contas por parte do Estado e das IGs à sociedade civil engendra o dinamismo que pode ser entendido como a práxis da transparência. A fim de explicar tal abordagem inicial, a presente pesquisa fará uma breve contextualização sobre o tratamento transparência pública no Brasil.

Diante desse contexto, é de suma relevância compreender a construção do conceito e da prática da transparência no Brasil. Sendo assim, argumentam Orion Augusto Platt Neto, Flávio da Cruz, Sandra Rolim Ensslin e Leonardo Ensslin (2007):

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade. Todavia, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível (NETO *et al*, 2007, p. 75).

Os princípios da publicidade e da transparência caracterizam o enfoque da divulgação das contas públicas não só delas, mas de ações, documentos e decisões estatais como obrigatórios e abrangentes, somando a isso, ressalta-se que mais do que buscar a garantia dos atendimentos das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública estabelecem uma política de gestão responsável que privilegia o

exercício da cidadania pela população. Portanto, a compreensibilidade dos dados e das informações pelos usuários é uma condição indispensável (NETO *et al*, 2007, p. 75).

Dando prosseguimento, vale expor o argumento apresentado pelos mencionados autores os quais acrescentam que:

As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública. Desse modo, é notória a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e seus órgãos componentes nas administrações direta e indireta (NETO *et al*, 2007, p. 76).

Diante disso, infere-se que todas as entidades que constituem a administração pública federal têm a obrigatoriedade de prestar contas sobre o modo pelo qual utilizam e repartem os recursos oriundos da população. Deste modo, vale reforçar a prática do postulado normativo que incita a publicização das informações correlacionadas a esse feito, sendo assim, a ação de transparência corrobora para a execução dessa prática.

A participação é considerada como alicerce do controle social, a qual depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas (NETO *et al*, 2007, p. 76).

Mais do que garantir o cumprimento das normas legais previstas pela Constituição, as iniciativas de transparência na administração pública configuram uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população (NETO *et al*, 2007, p. 76).

Sendo assim, de início, é de suma importância discorrer sobre o que a Constituição de 1988 apresenta no que diz respeito à administração pública brasileira concernente ao princípio da publicidade. Segundo o Art. 37 da CF/88, §1º, detalha:

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: § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 2019).

Sobre o trecho da CF/88, depreende-se, segundo Neto *et al* (2007), o seguinte argumento:

Extrai-se do princípio da publicidade que o povo tem o direito de conhecer os atos praticados na administração pública, passo a passo, para o exercício do controle social, derivado do exercício do poder democrático. Destaca-se o “caráter educativo, informativo ou de orientação social” das divulgações, exigido pelo artigo 37 da CF/88 que



revela a preocupação da assembleia constituinte com a compreensibilidade das informações para o controle social.

Para que se exerça o que é denominado como controle social, é necessária a existência de mecanismos normativos que ensejam e estimulem o cidadão por parte do Estado, das Instituições Governamentais, da própria aparelhagem da Administração Pública.

O princípio da publicidade é visto como exemplo disso. Além do mais, possui atributos de relevância no papel educativo e informacional fomentando a compreensão apreendida pela sociedade civil.

De acordo com a tese apresentada por Neto *et al* (2007), a transparência descrita na legislação brasileira é considerada como um princípio da gestão fiscal responsável, o qual está contido na Lei de Responsabilidade Fiscal conectado pelo princípio constitucional da publicidade (NETO *et al*, 2007, p. 92).

A ideia embutida na categorização de transparência está correlacionada aos conceitos de governança, evidenciação e responsabilidade pelos resultados no que tange às abordagens das fontes consultadas (PLATT *et al*, 2007, p. 92).

Segundo a pesquisa realizada por NETO *et al* (2007), evidenciou-se que:

[...] intui-se que a transparência pressupõe três elementos ou dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Cada elemento complementa e interage com os outros para que a transparência seja plenamente propiciada (NETO *et al*, 2007, p. 92).

Observa-se que a prática efetiva da transparência está calcada nas concepções de publicidade, de compreensibilidade e na de utilidade para decisões.

Correlacionando a temática de transparência com a acessibilidade às informações, tem-se que o acesso à informação é um dos pilares da gestão pública democrática (ROCHA; 2012, p. 85).

Nessa perspectiva, a autora Rocha (2012) disserta:

[...] a Constituição da República de 1988 consagra o direito fundamental de todos os cidadãos receberem 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. 5º, XXXIII) (ROCHA, 2012, p. 85).

Depreende-se que o trecho apresentado introduz, como base essencial do acesso à informação por parte do cidadão, a ideia de que a Constituição Cidadã delimitou o direito de acessibilidade informacional à sociedade civil sob pena do exercício da cidadania,

como forma de conscientizar e informar os indivíduos sobre o modo como opera a máquina pública do Estado.

Diante desse contexto, em novembro de 2011, foi sancionada a lei que representa um marco recente na democracia brasileira, a Lei n. 12.5271, chamada Lei de Acesso à Informação, a qual estabeleceu os procedimentos para o acesso às informações públicas (ROCHA, 2012, p. 85).

Segundo Rocha (2012), a Lei de Acesso à Informação pode ser considerada uma importante conquista no processo árduo de construção de uma democracia participativa levando em conta o pluralismo, configurando um quadro de ruptura com o sigilo (ROCHA, 2012, p. 85).

A autora ainda acrescenta a ideia de que a democracia contemporânea busca estabelecer uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade, entendendo que a esfera pública não se reduz ao estatal. Portanto, não há que se falar em uma totalidade social centralizada na figura do Estado. A ideia de esfera pública abarca além das arenas políticas, é compreendida também como as redes periféricas informais que compõem a base do agir comunicativo (ROCHA, 2012, p. 85). Adicionando-se a essa tese, a autora disserta: “Na formação de uma opinião pública mobilizada é possível vislumbrar elementos de racionalidade que poderão pressionar o poder institucionalizado acerca de problemas relevantes, carentes de regulamentação” (ROCHA, 2012, p. 85- 86).

Inferese-se que ao dotar a população de informações concernentes à gestão pública, ao funcionamento estatal, a sociedade civil pode proporcionar a criação de um arcabouço teórico argumentativo que forme uma opinião pública mobilizada, assumindo a visualização de elementos racionais capazes de interferir na ordem institucional na resolução de problemáticas sociais, gerando um resultado concreto.

Nesse ínterim, Rocha (2012) argumenta que:

A garantia da participação desta sociedade complexa, descentrada e, principalmente, plural é condição para a atuação estatal legítima, sobretudo em razão da tensão, inerente à democracia, entre igualdade e liberdade. Temos direito de sermos livres para sermos diferentes (ROCHA, 2012, p. 86).

De acordo com essa ideia, pode-se inferir que o cidadão como alvo da ação normativa constitucional também é um ator social e político ativo no que diz respeito à interpretação da Carta Constitucional. Não valendo de ser passivo quanto aos ordenamentos estatais, ou seja, o cidadão, por sua vez, pode atuar como agente intervencionista quanto à interpretação das normais das quais é alvo.

Tal raciocínio admite a ideia de que o cidadão é coparticipante no que se refere ao processo político, podendo ele participar da construção das resoluções para os problemas sociais pertencentes à sociedade da qual faz parte.

Diante dessa breve explicação, a autora Rocha (2012) admite a ideia de que:

Como processo contínuo, a interpretação constitucional é um empreendimento público, uma vez que todos podem oferecer alternativas para a interpretação constitucional. Nesse contexto, a transparência é resultante de um processo de atribuição de um novo sentido ao consagrado princípio constitucional da publicidade na administração pública, em que o acesso à informação torna-se não somente um direito do cidadão, mas um dever do Estado (ROCHA, 2012, p. 86- 87).

Rocha (2012) ainda ressalta que: “como pressuposto do paradigma do Estado Democrático de Direito e, portanto, condição para o exercício pleno da cidadania, a discussão sobre a gestão transparente é, hoje, global” (ROCHA, 2012, p. 87).

Inferese que a temática sobre transparência tem uma repercussão global, pois configura um marco na democracia participativa no que diz respeito ao exercício pleno do direito de participação do cidadão.

A autora Rocha (2012) argumenta que, desde antes da Lei de Acesso à Informação ser sancionada no Brasil:

[...] os temas da transparência, da efetividade dos canais de participação, dos mecanismos para o exercício do controle social e dos limites referentes à divulgação de informações já se faziam presentes na agenda pública, seja pela mobilização das organizações da sociedade civil e da mídia, seja pela reivindicação, perante o Judiciário, da proteção de outros direitos por parte daqueles que se sentiram prejudicados pela divulgação de informações (ROCHA, 2012, p. 87).

Depreende-se que a mobilização social por parte da sociedade civil no que concerne à busca pelos direitos políticos de participação é observada desde de muito tempo. Tais temáticas sobre transparência e controle social já eram presentes na agenda pública. Então, a implementação da Lei de Acesso à Informação configura uma resposta às demandas populares por acessibilidade aos trâmites processuais correlacionados ao maquinário estatal e institucional da administração pública brasileira.

Adicionando-se a isso, Rocha (2012) argumenta que além dos procedimentos contemplados pela Lei nº 12.527, a Lei define como atribuição de todos os órgãos e entidades públicos assegurar a gestão transparente da informação, proporcionando um amplo acesso a ela e sua divulgação conjuntamente, além da proteção a informação, garantindo sua disponibilidade, autenticidade e integridade (Art. 6º, I e II). Somado a isso, é dever do Poder Público promover a divulgação de fácil acesso, no que confere suas

competências, as informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas (Art. 8º) (ROCHA, 2012, p. 88- 89).

Sendo assim, corrobora a autora:

A execução dos procedimentos estabelecidos deve pautar-se nos princípios básicos da administração pública e, também, nas diretrizes que possibilitam o efetivo exercício do direito fundamental de acesso à informação, quais sejam: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e desenvolvimento do controle social da administração pública (art. 3º) (ROCHA, 2012, p. 90).

Portanto, a gestão transparente implica não somente o pronto atendimento às demandas dos cidadãos. O objetivo vai além, pauta-se na busca de uma Administração Pública que fomente a participação da sociedade através de uma atuação proativa, espontânea baseada na ética, na qual exista a observação de um serviço público como uma extensão da cidadania (ROCHA, 2012, p. 90).

Sendo assim, a prática de transparência relaciona-se à ideia de *accountability*, a qual se relaciona à obrigação dos governantes em prestar contas de suas ações e, por elas, se responsabilizarem perante a sociedade.

Trabalha-se, portanto, a ideia de transparência ativa, a qual é entendida como sendo a divulgação espontânea de informações pela Administração Pública consagrando a tese apresentada pela *accountability* (ROCHA, 2012; p. 91).

Correlacionando-se a essa temática, argumenta o autor Araújo (2010):

A necessidade de ampliar as formas de responsabilização do governante em um sistema democrático e defender as formas de controle social sobre as ações dos governos é assim um imperativo do sistema democrático moderno (ARAÚJO, 2010, p. 134).

Segundo aborda Rocha (2012), a construção de espaços públicos de efetivo diálogo pela Administração Pública denota condições para o exercício da governança, conceito que se relaciona com a ideia de democracia, pois acaba por refletir um modo relacional entre o Estado e os sistemas sociais com base na participação no processo de decisão política a qual afeta a todos os seus destinatários e também na cooperação para o alcance de objetivos comuns baseados nos ideários de respeito e de colaboração mútuos (ROCHA, 2012, p. 91).

De acordo com Denhardt, “o processo de governança se refere à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na

formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas” (DENHARDT, 2012, p. 271).

Dada a complexidade da sociedade atual, é necessário que haja um estreitamento entre a relação do Estado com a sociedade civil para a busca resoluções decorrentes da multiplicidade de problemas, das demandas dos atores sociais e políticos envolvidos.

Ademais, “a transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na crença de que é propriedade do Estado toda e qualquer informação por ele produzida” (ROCHA, 2012, p. 91).

A gestão da informação efetiva e eficaz requer um desenho institucional que propicie o desenvolvimento de práticas concernentes a uma administração pública considerada democrática. A autêntica transparência configura-se a partir da concepção da possibilidade de que todo cidadão pode obter e interpretar informações completas, sendo consideradas relevantes, oportunas, pertinentes e confiáveis acerca da gestão, do modo como se dão os recursos e também das condutas dos servidores públicos (ROCHA, 2012; p. 91- 92).

Dado essa contextualização, argumenta-se que as precondições para a efetiva *accountability* é necessário que haja informações suficientes as quais proporcionem uma discussão informada e real do debate (ROCHA, 2012; p. 92).

Sendo assim, vale considerar a exposição feita por Valle (2011):

O conhecimento das informações disponíveis e dos dados tidos pela administração por relevantes pode conferir a qualquer dos segmentos organizados da sociedade, a convicção de que tem uma contribuição útil a oferecer — o que pode ser o móvel ao envolvimento. De outro lado, a estruturação do processo de participação, e as consequências da atuação arbitrária dissociam esse tipo de arena de debate daquilo que Carracedo (2005, p. 16) identificou como o exercício da política crua — e não da política democrática. Num ambiente plural, pleno de informações, e com regras de participação conhecidas, é possível gerar um padrão de atratividade à cidadania que hoje, em muitos campos, ainda não se logrou alcançar (VALLE, 2011, p. 152).

De modo objetivo, depreende-se que transparência não se resume em pura e simplesmente em disponibilizar informações, trata-se de um instrumento aliado às premissas cidadãos de participação. O direito de acesso à informação é garantido somente se possuir características que propiciem a participação social de modo a fomentar o debate e a relação de prestação de contas contemplada pela ação da *accountability* diante de um regime democrático.

Portanto, conclui-se, a partir do que foi apresentado, que a soma entre a divulgação espontânea de informações pelo Estado (transparência ativa) e a solicitação de informações (transparência passiva) surge o debate que qualifica a administração pública como transparente, e nasce a concepção do que seja um governo efetivamente aberto (ROCHA, 2012; p. 93).

Desse modo:

Concretizar a transparência e a *accountability* é um desafio nosso, enquanto comunidade política. Neste processo, sempre inacabado, somente uma postura crítica acerca de nossas práticas possibilita o resgate de nossas melhores tradições e a superação daquelas que ameacem a efetiva vivência dos direitos fundamentais (ROCHA, 2012, p. 93).

Logo, a consolidação da transparência e da *accountability* é uma tarefa de contínuo progresso. Há de se desenvolver formas e mecanismos que cumpram com a efetividade de um Estado, de um governo mais próximo da sociedade civil, e tal relação de proximidade exige a prática real de pressupostos normativos constitucionais que assegurem a participação social e a direito de cidadania, e a Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como exemplo dessa experiência.

Segundo os autores Bitencourt e Reck (2016), o acesso à informação está conectado a dois outros direitos fundamentais, como o da cidadania e do direito à boa administração pública, pois corroboram da ideia de que o conhecimento é o fundamental para a participação do indivíduo na tomada de decisão dos interesses públicos (Müller, C. B.; Reck, J. R., 2016, p. 98).

Diante dessa concepção, asseguram que a construção de uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública, e para que essa prática seja realizada, é necessário que o próprio cidadão tenha capacidade de conhecer e de compreender as informações divulgadas. A partir dessa perspectiva, a informação está diretamente conectada com a possibilidade de maior participação social (Müller, C. B.; Reck, J. R., 2016, p. 98).

Ou seja, não se pode haver uma sociedade civil mobilizada sem conhecimento prévio das atribuições estatais e governamentais. O cidadão deve munir-se de informações de qualidade para a realização de um debate construtivo e racional com os órgãos públicos, a fim de gerarem decisões equilibradas dentro do processo político que se propõe em responder às demandas sociais.

## 1.1 As atribuições das ações do controle social

Como tem sido analisado, o Estado brasileiro tem construído pontes comunicativas com a sociedade civil no que diz respeito ao fornecimento e disponibilização de informações sobre a gestão administrativa pública.

Por exemplo, tem-se a Lei de Acesso à Informação, sendo assim, infere-se que houve até então uma mobilização por parte do Estado brasileiro em consolidar um regime democrático dito participativo.

No entanto, apesar da participação social ser em demasia correlacionada à ideia de controle social, não se pode afirmar que as duas categorizações sejam a mesma coisa em síntese. Há pontos importantes na diferenciação entre essas duas modalidades, sendo talvez, o principal ponto o momento da tomada de decisão (Müller, C. B.; Reck, J. R., 2016, p. 98).

Destarte, vale citar o pretexto empreendido por Bitencourt e Reck (2016):

A participação popular ocorre no momento da tomada de decisão pela Administração Pública, que interage com a esfera pública; já o controle social ocorre após esse processo, com intuito de verificar se as decisões tomadas seguiram seu curso e foram concretizadas pela administração pública da forma estabelecida em lei. Assim sendo, todo controle pressupõe a participação, mas nem toda participação social é uma forma de controle social. O fato é que para o exercício de ambos, a transparência sobre as ações governamentais é fundamental (Müller, C. B.; Reck, J. R., p. 98).

Sendo assim, vale dizer que o ato de participar difere do momento em que o controle social é exercido. Contudo, constate-se que toda ação relacionada à participação social é anterior ao processo de fiscalização da coisa pública, ao controle social propriamente configurado. Diante disso, depreende-se que tais execuções só são viabilizadas pelo preceito descrito da transparência.

O exercício da transparência possibilita o controle social, o qual é precedido pela participação civil na vida política da Administração Pública. Sendo assim, para a consolidação de um Estado Democrático de Direito baseado na democracia participativa, têm-se como imprescindíveis e existência da: transparência, do controle social e a da participação política do cidadão no que concerne ao processo de tomada de decisão.

Diante desse contexto, é de suma relevância considerar o que se compreende por controle social, sendo assim, argumenta Siraque (2004):

O controle social e a participação popular são irmãos siameses. Entretanto, o controle social é distinto da participação popular. A participação popular ocorre no momento da tomada de decisões, antes ou concomitante à elaboração do ato da Administração, é um poder político de elaboração de normas jurídicas. O controle social pode se

concretizar em dois momentos: 1 – análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2 – fiscalização da execução ou aplicação destas normas jurídicas ao caso concreto (grifos originais) (SIRAQUE, Vanderlei, 2004, p. 124).

Argumentam Bitencourt e Reck (2016) que: “toda vez que se propicia um cenário de informação, uma arena pública e se reconhece como integrante da tomada de decisão está se criando um ambiente favorável ao controle social” (Müller, C. B.; Reck, J. R., 2016, p. 100).

De tal modo, todos os orçamentos participativos, audiências públicas, conselhos municipais, entre outros são meios de criação de ambiente propícios à participação popular como também ao exercício do controle social, haja vista serem canais comunicativos entre a sociedade e o interesse público e também com o processo de tomada de decisão por parte da Administração Pública (Müller, C. B.; Reck, J. R., 2016, p. 100- 101).

Diante desse contexto, argumenta Gruman (2013):

A finalidade principal da transparência só pode ser alcançada mediante a conversão da informação em instrumento de ação do cidadão, o que nem sempre é algo fácil de alcançar. As duas principais dificuldades estão associadas à baixa escolarização da população brasileira, especialmente a “alfabetização digital”, e ao “hermetismo da linguagem técnica” (Culau & Fortis, 2006), daí a necessidade de utilização de uma “linguagem cidadã”, segundo a Cartilha elaborada pela CGU, garantindo a leitura fácil de informações e dados. Nesta “cultura do acesso”, a informação compreensível pertence ao cidadão e, a partir delas, as demandas sociais podem e devem ser atendidas (Müller, C. B.; J. R., 2016, p. 101).

No Brasil, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, tem como objetivo tornar menos obscuro o conhecimento da informação por parte dos cidadãos no que tange à forma como se dão os recursos públicos administrados (Müller, C. B.; J. R., 2016, p. 101).

Diante dessa compreensão, vale ressaltar, conforme argumenta Bandeira de Mello (2010):

[...] o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, Celso Antônio Bandeira de, 2014, p. 114).

O acompanhamento dos recursos financeiros da gestão pública permite que a sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação de fraudes, as quais impedem o crescimento do país e solapam a legitimidade da gestão pública. Tendo isso em



vistais observações podem ocasionar uma redução do bem coletivo em detrimento de interesses particularistas (Müller, C. B.; J. R., 2016, p. 101).

Depreende-se do argumento apresentado, que o fato da população poder analisar os trâmites dos recursos públicos possibilita o exercício da prestação de contas por parte da Administração Pública. Tal fato pode propiciar a diminuição da ocorrência de desvios de dinheiro público, de fraudes, de “caixa 2”, atividades que corrompem o Poder Público e engendra em um quadro de improbidade administrativa.

Há de observar que a partir do processo de redemocratização no Brasil e da promulgação da Constituição de 1988, emergiu-se, gradualmente, a necessidade de se construir uma nova relação entre Estado, Governo e Sociedade (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 125).

Diante disso, são exigidos do governo uma postura mais horizontalizada em relação aos cidadãos e, também, a criação de mecanismos legais que assegurem respostas a estas demandas (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L.; 2015, p. 125).

No que configura o direito de acesso à informação, conforme argumenta Coutinho e Alves (2015), em síntese, tem-se que:

Ter acesso a informações é fundamental para que os cidadãos possam conhecer a gestão da coisa pública e, assim, participar efetivamente das decisões que envolvem os interesses coletivos, através da criação, monitoramento ou controle das ações conduzidas pela administração pública (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 124).

Diante dessa perspectiva, é de suma relevância notar que há uma necessidade de criação de um canal comunicativo entre o Estado, Governo e Sociedade, a fim de que exista uma relação harmônica de interlocução democrática que contemple a disponibilização informacional efetiva e de qualidade somada a ação de transparência; a participação civil; e o controle social.

Dito isso, assinala Coutinho e Alves (2015):

Assumir a perspectiva cidadã na comunicação significa alterar o eixo frequentemente voltado para os interesses das instituições e dos seus gestores, ou seja, colocar o cidadão acima de outras esferas, como governamentais, privadas, midiáticas, pessoais ou políticas. A comunicação pública deve ser entendida como o processo comunicativo entre as instituições públicas e a sociedade, promovendo a troca e o compartilhamento de informações de interesse público o que é um passo inicial para o diálogo entre Estado e sociedade (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 125).

Depreende-se que a consolidação da democracia participativa antevê a prática da transparência na administração pública. Dito isso, vale ressaltar os impactos gerados pela ação da transparência, a qual precede a obtenção de informações por parte das instituições

públicas, permitindo que o cidadão tenha conhecimento necessário para contribuir significativamente no processo de tomada de decisão política, além disso, o indivíduo poderá exercer o controle social das ações estatais e governamentais. Sendo assim, tal prospecção caracteriza um quadro de participação social efetiva e adequada sob à luz de uma democracia participativa.

## **2. A Lei de Acesso à Informação como forma de transparência e controle social – alguns dispositivos constitucionais e efeitos práticos**

Sobre o acesso à informação e a ação de controle social, os autores Coutinho e Alves (2015) argumentam sobre a eficácia da divulgação de informações técnicas sobre execução financeira e orçamentária ao grande público. Questionam se os usuários, de fato, compreendem como utilizar o grande volume de informações para exercer o controle social e, também, o quanto dessas informações embasam as decisões dos cidadãos e se a divulgação espontânea é o suficiente para falar de transparência e maior participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas.

Diante disso argumentam, Coutinho e Alves (2015), que a Lei n° 12. 527 trouxe avanços significativos nesse sentido, pois regulamenta as obrigações das instituições quanto à transparência ativa, além dos procedimentos e prazos para a divulgação de informações solicitadas pelos próprios cidadãos. A Lei de Acesso à Informação (LAI) prevê o exercício da gestão transparente da informação, permitindo o acesso amplo, ao passo que regulamenta os processos para o acesso, podendo vedar também o acesso a informações sigilosas (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 133).

A lei traz avanços no que tange à consolidação da transparência ativa, inovadora ao estabelecer um conjunto mínimo de informações a serem disponibilizadas obrigatoriamente nos sítios eletrônicos de todos os órgãos e entidades públicas de todos os poderes e de todas as esferas do governo (COUTINHO, H. C. P., ALVES, J. L.; 2015, p. 133).

Os autores ainda discorrem sobre a legislação de acesso à informação:

Estão subordinados à lei os órgãos e entidades públicas dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), além das Cortes de Conta, do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011). Além destes, também estão sujeitas à lei as entidades privadas que recebam recursos públicos (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 133).

Infere-se que a LAI configura um quadro de modificações significativas no que confere à prática da transparência passiva do Estado, tal fato pode ser considerado como um marco para a democracia participativa, haja vista que, assim, o cidadão pode delimitar um canal comunicativo com os órgãos públicos quanto à gerência de suas atribuições governamentais.

No que confere à transparência passiva, segundo a Controladoria- Geral da União (CGU), tem-se que consiste na divulgação de informações solicitadas pelo usuário, vale ressaltar a compreensão de que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado é um bem público, devendo ter a restrição de acesso quando tratar de uma exceção (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 134).

Assim sendo, os cidadãos que solicitarem informações desses órgãos e entidades não deverão ficar sem respostas e terão o atendimento garantido dentro do prazo estabelecido previamente. Esses procedimentos têm como objetivo garantir o direito fundamental ao acesso à informação tomando como base os princípios da administração pública e as diretrizes descritas no Art. 3º, as quais são:

“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” (BRASIL, 2011) (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 134).

No que concerne aos procedimentos previstos pela LAI, os cidadãos podem receber informações de interesse pessoal ou coletivo, sendo o que o pedido não precisa ser justificado, apenas basta conter identificação do requerente e a especificação da informação desejada. Os pedidos são concedidos de modo gratuito salvo em casos de cópias de documento. Junto a isso, a lei cria o dever de órgãos e entidades públicas de implementar o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), um mecanismo de comunicação que permite o cidadão protocolar a solicitação de acesso à informação, por meio do qual também é atendido e protocolado, além de receber informações sobre o andamento do processo, atributos descritos nos artigos 8º e 9º da Lei de Acesso à Informação (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 134).

Observa-se que a LAI dispõe de descrições específicas quanto à disponibilização de informações:

O caput do artigo 8º é enfático ao afirmar que é dever dos órgãos e entidades públicas “promover, independentemente de requerimentos, a

divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (BRASIL, 2011).

É de suma relevância mencionar o conteúdo descrito no artigo 9º da Lei de Acesso à Informação, o qual cria o SIC nos órgãos e entidades do poder público, isto é, tal ferramenta pode ser considerada como inovadora no que diz respeito à garantia do acesso à informação.

Sobre os serviços realizados pelo SIC, tem-se que deve ser oferecido em locais apropriados para que consigam suprir as devidas condições: “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” (BRASIL, 2011).

As informações que foram solicitadas devem ser disponibilizadas pelos requerentes de modo imediato, porém, caso não estejam em posse dos servidores do órgão em questão, a instituição tem vinte dias para repassá-las, prazo esse que pode ser prorrogado por mais dez dias. Se a informação solicitada estiver sido classificada como sigilosa, é previsto, como direito de o requerente obter o inteiro teor de uma resposta negativa quanto ao pedido de acesso a esse tipo de informação no formato de certidão ou cópia (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 135).

Segundo a concepção formulado pela CGU, quando houver a negativa de acesso à informação, o cidadão tem a possibilidade de interpor recursos no prazo de no máximo dez dias a contar da data do conhecimento da resposta primária. Em suma, a CGU (2011) apresenta o seguinte argumento:

O cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão. Persistindo a negativa, o cidadão poderá recorrer ao Ministério de Estado da área ou, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos da Lei 12.527, à CGU. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CGU, 2011, p. 15).

No que concerne à responsabilização do servidor no caso de descumprimento da lei, segundo a CGU (2011), tem-se que:

Recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei, destruir ou alterar documentos ou impor sigilo para obtenção de proveito pessoal, por exemplo, são consideradas condutas ilícitas, podendo caracterizar infração ou improbidade administrativa” (CGU, 2011, p.17).

Observa-se que a LAI dispõe de mecanismos que propiciem o conhecimento e a fiscalização da gestão pública por parte da sociedade civil, o que atesta o exercício da

transparência, fomenta, em certo grau, a participação social do cidadão no processo político, pois tais informações podem servir como material para debate.

Tal fato também contribui para a redução da ocorrência de práticas de improbidade administrativa e fortalece a atividade de controle social (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 136).

Diante disso, Coutinho e Alves (2015) argumentam que:

[...] o direito humano à participação faz parte de uma concepção política que vai além da representatividade, ou seja, de que a sociedade deve participar da vida pública além do direito à representação, já consolidado. O autor afirma que, ao falar em controle social, são trabalhadas cinco questões que o estruturam, que são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas (COUTINHO, H. C. P.; ALVES, J. L., 2015, p. 136).

Em síntese, depreende-se que a participação popular na gestão e no controle social da administração pública são considerados como componentes inerentes ao Estado Democrático de Direito. O exercício da transparência no que concerne às ações estatais e governamentais é uma condição necessária para que os cidadãos tenham conhecimento da gestão da coisa pública e, assim sendo, podem participar de modo efetivo.

Os elementos criados pela Lei de Acesso à Informação possibilitam o diálogo e a aproximação entre as instituições e a sociedade civil, tal fato contribui significativamente, como já foi assinalado, para a consolidação da democracia participativa. Com o dado avanço, tem-se uma maior abrangência da transparência ativa e passiva, sendo assim, com os cidadãos bem informados, têm-se melhores condições para se construir uma postura mais crítica perante o Poder Público.

No que diz respeito ao uso efetivo da Lei de Acesso à Informação pelo cidadão, observa-se a existência de fluxos informacionais e, também, de desdobramentos no que tange aos avanços tecnológicos como mecanismos para viabilizar o exercício do direito fundamental de acesso à informação. Nesse contexto, o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação, especialmente a Internet, é de suma relevância para a compreensão de como se dá a interlocução entre o Estado, Governo e Sociedade Civil diante desse quadro (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p. 193).

A discorrer sobre esse aspecto previamente apresentado, os autores Silva, Hoch e Santos (2013) argumentam que:

O uso dessas tecnologias permite verdadeira revolução, pois os canais digitais permitem que a sociedade exerça maior fiscalização e controle da atuação do Poder Público, desafiando, sobretudo, o Estado, o qual

cada vez mais é demandado para promover a publicidade e a transparência (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p. 193).

Ou seja, por meio das plataformas digitais, os cidadãos podem exercer de modo mais prático a fiscalização e controle das ações concernentes às ações da Administração Pública. Soma-se a esse fator, a ampliação e a criação de mecanismos, por parte do Estado, para promover a publicidade e a transparência, princípios normativos que norteiam o direito fundamental de acesso à informação, o qual é previsto na a Constituição Federal, no inciso XXXIII do art. 5º

Essa legislação dispõe de mecanismos considerados inovadores no que diz respeito ao acesso à informação por parte da sociedade civil, a qual não tinha mecanismos normativos previstos na legislação brasileira que dava amplo conhecimento da máquina estatal e governamental do país. Observa-se que havia uma cultura de sigilo informacional, a população não tinha acesso efetivo às informações oriundas dos órgãos públicos.

Aliada a esse objetivo, a Lei nº 12.527/11 permite que todo interessado, incluindo pessoas jurídicas, possam solicitar informações referentes às ações de governo diretamente ao órgão público de interesse excluindo a necessidade da explícita motivação do pedido sem nem mesmo precisar dizer para qual finalidade se deseja tal informação, bastando somente a identificação do requerente e a especificação da informação que se deseja obter (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p. 194- 195).

Um aspecto de grande relevância apontar, é o meio pelo qual as informações serão disponibilizadas, através da Internet:

O artigo 10º, § 2º da LAI6 prevê que o acesso a informações de interesse público devem ser viabilizadas através de alternativas de encaminhamento de pedidos por meio de sítios oficiais na Internet, o que torna o processo de requerimento de informações mais ágil, fácil e econômico (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p. 194- 195).

Observa-se a importância dos *media* digitais no papel da disponibilização e divulgação das informações por parte do Poder Público à sociedade civil. Tal fator contribui para o exercício do princípio da transparência e da publicidade no direito de acesso à informação configurado normativamente.

Outro ponto para debate, encontra-se no modo pelo qual a LAI é exercitada, pois o uso dos sítios oficiais da Internet torna o processo de requerimento de informações mais ágil, fácil e econômico. A partir disso, depreende-se que o procedimento não é de tamanha complexidade no que tange a um trâmite burocrático, pois, em suma, o cidadão pode entrar

no site do desejado órgão, ir à plataforma concernente ao acesso de informações, preencher o campo de dados pessoais de identificação, especificar a informação requerida e esperar que o órgão se pronuncie a respeito dentro do prazo delimitado pela lei.

Dessa forma, atestam os autores Silva, Roch e Santos (2013):

As novas tecnologias informacionais contribuem para a efetivação da lei e “embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em toda a estrutura social”. Com as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTICs), em especial a Internet, o dever de transparência passiva do Estado, mecanismo pelo qual o cidadão pede acesso a informações, pode ser amplamente utilizado pelo poder público, garantindo-se respostas mais ágeis e menos burocratizadas (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p. 195).

A LAI configura-se como uma legislação inovadora, pois coloca como regra a cultura do acesso, tornando o sigilo exceção conforme expõe o art. 5º da Constituição que afirma que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a qual será franqueada, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de modo transparente, clara e com o uso de uma linguagem considera compreensível (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p.195).

Segundo o art. 6º da Lei nº 12. 527/11: “cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação; (...)” (BRASIL, 2011).

Diante disso, a cultura de acesso pressupõe o exercício da transparência ativa e passiva pelo Estado, consoante, argumenta a autora Paula Lígia Martins (2011):

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos (MARTINS, Paula Lígia, 2011, p. 02).

Além de contemplar as atividades de transparência ativa e passiva pelo Estado, argumenta Miragem (2011) sobre a promoção do controle social, na qual a LAI pode promover à medida em que abrange o acesso do cidadão a “informações sobre a ação dos órgãos e entes estatais de modo a permitir questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos” (SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS, Noemi de Freitas, 2013, p.196- 197).

Como decorrência do exercício da transparência ativa e passiva previstas na legislação, tem-se o efeito do que é entendido por controle social, como sendo, em síntese, a fiscalização do Poder Público por parte da sociedade civil.

Diante desse contexto, a principal finalidade da transparência só é alcançada quando a informação se torna em um instrumento de ação pelo cidadão, o que nem é sempre fácil de acontecer. Conforme argumenta Gruman (2012), existem duas principais dificuldades associadas à baixa escolarização da população brasileira, entende-se pela “alfabetização digital” e, pelo “hermetismo da linguagem técnica” (GRUMAN, 2012, p. 104).

Dada essa perspectiva, observa-se a necessidade de utilização de uma linguagem considerada mais cidadã que é explicada na cartilha elaborada pela CGU, a qual deve buscar garantir uma leitura fácil de informações e dados. Sendo assim, no ambiente dessa denominada “cultura de acesso”, a informação considerada compreensível pertence ao cidadão e, a partir delas, as demandas sociais podem ser atendidas (GRUMAN, 2012, p. 104).

A partir dessa ideia, conforme argumenta Gruman (2012), tem-se que:

Portanto, o acesso público à informação, ainda que primordial para a garantia de um Estado transparente e responsável, é instrumental no sentido de que os ganhos advindos das políticas de transparência governamental não se encerram em si mesmos, mas nos resultados trazidos por este tipo de política para a administração pública. A transparência e o acesso não garantem a eficácia do funcionamento da máquina pública, mas, pelo contrário, sua ausência, é garantia de mau uso dos recursos públicos porque livres de controle social. O acesso à informação é um instrumento, um meio para se alcançar um fim, a eficácia das políticas públicas (GRUMAN, 2012, p. 104).

Depreende-se que a transparência ativa e passiva do Estado aliada às ações de fiscalização, de *accountability*, as quais somadas configuram um quadro de controle social por parte da sociedade civil não asseguram a ausência da ocorrência de casos correlatos à improbidade administrativa por parte da máquina pública e do Poder Público. Contudo, tais ferramentas auxiliam na consolidação de uma democracia mais participativa, na qual possa permitir uma gestão compartilhada, a qual abre espaços de atuação do cidadão no processo político de tomada de decisões.

De forma conclusiva, observa-se que a Lei de Acesso à Informação é um instrumento revolucionário diante do processo de redemocratização brasileira, pois ela ampliou o direito de participação do indivíduo no que concerne ao conhecimento das atividades do governo, delegando ao Estado o dever de fazer cumprir uma prerrogativa constitucional, o direito de acesso à informação aos cidadãos brasileiros.



Tal fato contribui para a efetivação da transparência ativa e passiva do Estado com relação a sociedade civil, o que corrobora no fortalecimento da *accountability*, proporcionando a atividade de fiscalização da administração pública e o controle social sobre o Poder Público.

Diante dessa breve análise, pode-se trazer ao debate as possíveis consequências decorrentes dos feitos ocasionados pela Lei de Acesso à Informação, dentre eles, observa-se a capacidade de mitigar as ações de improbidade administrativa, de diminuir a recorrência de práticas de corrupção por parte da gestão pública.

## **CAPÍTULO IV – ANÁLISE DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO: uma breve análise empírica**

Este capítulo objetiva analisar a relação entre a transparência promovida pela LAI a possibilidade de participação dos cidadãos a partir de seus mecanismos e se se relacionam com controle social e enfrentamento da corrupção. Sendo assim, vale questionar: A atividade de transparência promovida pela Lei de Acesso à Informação pode contribuir para o controle social e conseqüente diminuição das práticas de improbidade administrativa? Pode-se debater sobre o combate à corrupção neste contexto?

Para tanto, como cumprimento de um dos objetivos específicos dessa pesquisa, faz-se uma breve análise de pedidos (concedidos) de acesso à informação feitos ao Ministério da Educação (MEC) pelos cidadãos brasileiros com a finalidade de compreender os tipos de pedidos realizados, o conteúdo desses pedidos e se esses pedidos se enquadram nos parâmetros delimitados pela LAI, observando se o uso dessa legislação atende aos ensejos fundamentais de quando foi criada, fazendo-se cumprir em sua essência.

Acrescido ao aspecto qualitativo, este trabalho também possui uma parte denominada de pesquisa exploratória, a qual se incube de analisar os pedidos de acesso à informação realizados ao Ministério da Educação. Tal fato tem como objetivo verificar, de modo singelo, os conteúdos temáticos dessas solicitações.

Sendo assim, faz-se uma seleção aleatória desses pedidos. Deste modo, escolheu-se selecionar quarenta (40) pedidos de acesso à informação ao Ministério da Educação (MEC) no início do mês de fevereiro de 2019. Salienta-se que a preferência pelo órgão público mencionado foi feita de modo casual, aleatório também.

O fato pelo MEC ter sido o órgão público escolhido e por ter sido fevereiro o mês selecionado não interfere, de nenhum modo, na análise que se pretende fazer na presente pesquisa, pois busca-se apenas em observar a virtude dos conteúdos realizados pela população brasileira ao usarem a Lei de Acesso à Informação.

Acrescido ao aspecto qualitativo, este trabalho também possui uma parte denominada de pesquisa exploratória, a qual se incube de analisar os pedidos de acesso à informação realizados ao Ministério da Educação. Tal fato tem como objetivo verificar, de modo singelo, os conteúdos temáticos dessas solicitações.

Sendo assim, faz-se uma seleção aleatória desses pedidos. Deste modo, escolheu-se selecionar quarenta (40) pedidos de acesso à informação ao Ministério da Educação

(MEC) no início do mês de fevereiro de 2019. Salienta-se que a preferência pelo órgão público mencionado foi feita de modo casual, aleatório também.

O fato pelo MEC ter sido o órgão público escolhido e por ter sido fevereiro o mês selecionado não interfere, de nenhum modo, na análise que se pretende fazer na presente pesquisa, pois busca-se apenas em observar a virtude dos conteúdos realizados pela população brasileira ao usarem a Lei de Acesso à Informação.

Diante desse esclarecimento prévio, após a seleção dos pedidos de modo aleatório, buscou-se verificar o tipo de assunto apresentado ao MEC, para tanto, a fim de melhor compreender o conteúdo desses pedidos, foi feito um esquema simples de categorização desses pedidos, as foram elencadas cinco categorias que melhor se enquadrariam as solicitações realizadas ao MEC. São elas: categoria A - De cunho pessoal/ para fins de pesquisas acadêmicas (pessoais/ acadêmicos); categoria B - Sobre procedimentos – o que e como fazer (procedimentais); categoria C - De competência específica de outros órgãos (não direcionados ao MEC); categoria D - Fuga à previsão da LAI (descontextualizados); e a categoria E - Relacionados aos processos administrativos ao MEC conforme a LAI (concernentes à LAI).

Os quarenta pedidos selecionados, de modo aleatório, foram encontrados a partir de uma busca feita no site do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) na plataforma de “busca”. Optou-se, de modo casual, buscar pelo Ministério da Educação (MEC) como órgão a ser pesquisado, e quanto aos tipos de pedidos, buscaram-se pelos pedidos totais realizados ao MEC durante o primeiro dia do mês de fevereiro do ano de 2019.

Depois desse passo descrito anteriormente, sob forma de trabalho manual, contou-se o número de pedidos concernentes a cada uma das cinco categorias citadas anteriormente.

Deste modo, classificou-se os quarenta pedidos nas cinco categorias descritas podendo cada um deles pertence a mais de duas categorias ao mesmo tempo, esse detalhe foi levado em consideração para essa pesquisa.

Após a coleta e a classificação, foi realizada uma breve análise desses pedidos realizados ao MEC, corroborando para o cumprimento do quarto objetivo específico desta pesquisa.

Sendo assim, foram coletados os primeiros quarenta pedidos de acesso à informação feitos ao MEC no mês de fevereiro de 2019, sendo mais específico, no dia 1º. Buscou-se analisar os conteúdos atinentes a essas solicitações. Procurou-se compreender

se esses pedidos se relacionam às atribuições do Ministério da Educação (MEC), e se alguma dessas solicitações se correlacionam com ações de fiscalização, de improbidade administrativa ou são apenas assuntos de cunho particular do requerente.

## 1. Uma breve análise sobre corrupção

A respeito da temática em questão, argumentam os estudiosos Medeiros, Magalhães e Pereira (2014):

Nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da administração pública são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares. Por esta razão, esforços têm sido empregados com mais frequência na tentativa de promoção de uma maior transparência das ações governamentais. Isso ocorre porque a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitem a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo dos abusos que podem ser cometidos (MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto, 2014, p. 05).

Ou seja, depreende-se que um Estado com pouco exercício da transparência propicia atos de improbidade dentro da Administração Pública. Portanto, entende-se que o grau de corrupção pode se elevar significativamente.

Diante desse cenário, cabe previamente, conceituar corrupção. Para tanto, segundo Bataglia, adota-se a linha de estudos sobre corrupção pública neste caso, “justamente por envolver entes estatais, cargos públicos, bem como o próprio aparato institucional do Estado como o local em que ela se desenvolve, e como ente responsável por preveni-la e combatê-la” (BATAGLIA, 2019, p. 28).

Infere-se que a compreensão sobre corrupção é dada pelo enquadramento relacional entre as instituições estatais e o funcionalismo público. Somando-se a essa perspectiva sobre corrupção pública, Bataglia (2019) ainda acrescenta:

Em linhas gerais, ela envolve uma relação entre entes, indivíduos ou grupos de pessoas em que há a oferta de vantagem de um lado, e recebimento de algum benefício privado de outro (e, por ser pública, em um desses polos está o funcionário público). Por isso, contempla-se o aspecto do poder estatal e do poder econômico, ou o poder decisional e político, e a influência econômica. Considerando esses elementos, tem-se uma definição em sentido abrangente, sentido lato, por poder enquadrar uma série de comportamentos tidos por desviantes da ordem comum. (BATAGLIA, 2019, p. 28- 29).

Diante dessa análise, soma-se a análise de Nunes (2008), o qual explica que a deflagração da corrupção é a ideia resultante da seguinte fórmula: “corrupção = (Monopólio + Discrição) – (Accountability + Integridade + Transparência)” (NUNES,

2008, p.21). Sendo assim, depreende-se que, quanto maior o poder concedido a funcionários públicos somado com a baixa responsabilidade de prestação de contas, maior a possibilidade de verificação de práticas corruptas (BATAGLIA, 2019, p. 34).

Tal concepção é considerada relevante nesta pesquisa por abordar os conceitos de *accountability* e de transparência, os quais foram brevemente interpelados. Fato esse que corrobora para o alcance da melhor compreensão sobre o modo pelo qual o controle social é exercido no Brasil. A partir daí, tem-se que como provocação o surgimento da indagação sobre a prevenção da corrupção, em suma, se há a possibilidade de mitigação das ações de improbidade administração dentro da gestão pública.

Diante disso, analisa-se tal abordagem sob à luz do conteúdo inerente à Lei de Acesso à Informação, buscando apreender quais são os mecanismos observados na LAI que podem suscitar maior engajamento político por parte da sociedade civil, a exemplo do fácil (em tese) e do rápido uso por meio das plataformas digitais da Internet. Sendo assim, questiona-se se tal ferramenta instiga o engajamento político e, somado a isso, se a aplicação da LAI pode ajudar no processo de mitigação dos atos corruptos dentro da Administração Pública concernente ao processo político.

Para haver uma sistemática efetiva de controle social por meio da transparência – ferramenta democrática que permite uma prevenção de atos corruptos -, é necessário que a informação daquilo que se produz, contrata, assina ou decida seja publicizada (BATAGLIA, 2019, p. 56- 57).

Outro aspecto relevante, por ele apontado, é a forma qualitativa da informação exposta e a expansão desta, assim sendo notável a consistência nos destinatários dessas informações e a quem é permitido o acesso a tal informação.

Contextualizando para o caso brasileiro, o enfrentamento da corrupção no Brasil tornou-se visível devido às convenções internacionais, já que as medidas discutidas internacionalmente tiveram que ser internalizadas. Assim sendo, observa-se a correlação entre “corrupção” e “acesso à informação pública”, perpassando pelas definições de transparência, publicidade, prevenção da corrupção (BATAGLIA, 2019, p. 61).

Infere-se que a prevenção da corrupção pode ser correlacionada, previamente, às ações de acesso à informação pública por meio da transparência e da publicidade, fato este que pode contribuir para o estudo de prevenção da corrupção.

Observam-se, assim, que as convenções possuíram um papel importante para a prática efetiva da transparência pública, contribuindo para a criação de iniciativas que fortaleçam a ideia de participação social na gestão pública.

Somando-se a essa perspectiva, depreende-se que existe a possibilidade da diminuição da prática de corrupção dentro da máquina pública de modo complementar, isto é, como um resultado posterior, considerado secundário e não imediato, não se comprometendo em responder a essa demanda como intuito inicial, haja visto que a LAI possui sua base essencial no cumprimento do direito de acesso à informação ao indivíduo de modo a fomentar a integração da sociedade civil nos processos administrativos e político do Estado e do governo.

Contudo, pode-se inferir que a aplicabilidade contínua da LAI corrobora para a prática da ação de fiscalização por parte do cidadão dos atos públicos, tal fato engendra em um quadro característico denominado como controle social como já observado. Sendo assim, os casos de improbidade administrativa poderão ser reduzidos ao passo que o direito de acesso à informação possibilita a fiscalização da alocação dos recursos públicos.

Diante disso, existe um debate quanto aos malefícios ocasionados pelas práticas de corrupção dentro da Administração Pública: “[...] quando muito disseminada e fora de controle, a corrupção tolhe o desenvolvimento econômico e compromete a legitimidade política” (ELLIOTT, 2002, p. 256).

Ou seja, os efeitos da corrupção estagnam o progresso econômico e social do país, além de fragilizar a legitimidade da política, criando um sentimento de desconfiança do cidadão em relação ao Poder Público.

Sobre esse debate, acrescenta Bataglia (2019):

Em termos políticos, ameaça-se a própria democracia (afetando a confiança do regime, e o tratamento igualitário entre as pessoas), aumenta as diferenças sociais, reduz-se a eficiência de políticas públicas, declina-se a eficiência governamental, aumenta o nível de incertezas. Quando a corrupção é alastrada e fora de controle, ela prejudica o desenvolvimento econômico e compromete a legitimidade política (BATAGLIA, 2019, p. 35- 36).

Ou seja, depreende-se das ideias previamente apresentadas que a prática da corrupção impacta diretamente no desempenho político do governo, comprometendo a estrutura organizacional do Estado, provocando o aumento do nível de desconfiança em relação às atividades institucionais por parte da sociedade civil, em suma coloca o ideal de democracia em risco. Pode-se inferir que os atos crescentes de improbidade administrativa geram embaraços no crescimento econômico do país.

Diante dessa abordagem, argumenta Larson (2002) sobre os efeitos da corrupção:

Há também as externalidades negativas, escassez de subsídios, e reforço da pobreza. Em termos políticos, ameaça-se a própria democracia

(afetando a confiança do regime, e o tratamento igualitário entre as pessoas), aumenta as diferenças sociais, reduz-se a eficiência de políticas públicas, declina-se a eficiência governamental, aumenta o nível de incertezas (LARSON, 2002, s/p).

Observa-se que o efeito da corrupção é danoso à construção de uma sociedade receptiva dos recursos públicos, a qual acaba por sofrer com a falta de subsídios necessários para mitigar a desigualdade social. Além de afetar à consolidação de uma democracia que contemplem políticas públicas eficientes para a população.

Sendo assim, conclui-se que a transparência e a *accountability* são consideradas como premissas democráticas que deveriam ser cumpridas. Nesse contexto, a crise de confiança, os descréditos demonstrados, e a possibilidade de se apoiar regimes autoritários ou antidemocráticos, em que a liberdade de expressão, a transparência e outros valores possam ser extintos, é nociva. Em razão disso, essa atenção é necessária para ensejar medidas e políticas que possam alterar esse possível cenário (BATAGLIA, 2019, p. 40- 41).

Observa-se que, dado todo esse contexto, a sanção da Lei de Acesso à Informação no ano de 2011 responde, de acordo com o que foi abordado sobre o seu conteúdo essencial, a uma necessidade de Estado democrático transparente, o qual possui mecanismo que possibilitem a fiscalização e controle social por parte da sociedade civil, tal fato pode contribuir para o fortalecimento do grau de confiança nas instituições democráticas brasileiras. Portanto, a LAI pode ser considerada como uma ferramenta inovadora para a construção de um Estado democrático brasileiro mais adepto às práticas de transparência e de *accountability*.

### **1.1 A prática da transparência como uma forma de mitigação da corrupção**

Nesse contexto, o enfrentamento à corrupção, por sua vez, pode se dá, de modo preventivo, por meio da transparência segundo observado pela prática das convenções. O debate sobre essa mesma transparência deve se manifestar em alguns aspectos como nos processos eleitorais, no exercício da atividade pública, no que concerne às execuções orçamentárias e gerenciamento de finanças do Estado, etc. Assim valendo também para as tomadas de decisão, na elaboração de canais efetivos para que a sociedade tenha capacidade de exercer o controle social. Conforme exposto, o acesso à informação ganha boa relevância (BATAGLIA, 2019, p. 55).

Tendo isso em vista, o autor Bataglia (2019) busca esclarecer o direito de acesso, relacionando-o às definições de transparência e de publicidade (tais categorias como premissas democráticas), as quais compreendem medidas de prevenção da corrupção. Ele parte da ideia de conceituar o que é informação, e onde pode se encontrar o direito de acesso à informação. Observa-se a abordagem desse direito como um direito humano, o qual é vinculado à concepção da liberdade de expressão (BATAGLIA, 2019, p. 55).

Em suma, depreende-se que um Estado democrático que não salvaguarda o direito ao acesso à informação corrobora para a ascensão de um regime baseado na cultura do sigilo, fato este que é diagnosticado no âmbito das práticas corruptas.

Sendo assim, argumenta Bataglia (2019): “Desse modo, instituições, em um regime democrático, utilizando-se de meios tecnológicos promovem a transparência de informações públicas como forma de enfrentar o sigilo, o qual é algo que é visível na prática corrupta” (BATAGLIA, 2019, p. 56).

Diante disso, para haver uma sistemática efetiva de controle social por meio da transparência – ferramenta democrática que permite uma prevenção de atos corruptos -, é necessário que a informação daquilo que se produz, contrata, assina ou decida seja de fato publicizada. Outro aspecto relevante, é a forma qualitativa da informação exposta e a expansão desta, assim sendo notável a consistência nos destinatários dessas informações e a quem é permitido o acesso a tal informação (BATAGLIA, 2019, p. 56- 57).

Ou seja, depreende-se que o combate à corrupção por meio do acesso à informação necessita que essas mesmas informações sejam de qualidade e que de fato sejam publicizadas por meios considerados adequados para fáceis manejos, sendo assim, falam-se das plataformas tecnológicas de informações, as quais são incumbidas de promover a transparência e de se fazer cumprir o direito de acesso à informação de modo rápido, fácil e de baixo custo financeiro.

De modo a compreender como se dão a implementação e cumprimento da LAI, vale discorrer brevemente sobre o meio pelo qual se dá a divulgação das informações tanto concernentes às ações de transparência passiva quanto ativa, um exemplo de *media digital* anteriormente abordado na pesquisa, a Internet.

No que diz respeito à transparência passiva (art. 7º, Decreto n. 7.724 e art. 8º, LAI) pode ser compreendida como a prática, por exemplo, do Portal da Transparência, o qual centraliza: “[...] informações transversais, detalhando gastos e arrecadações do Governo Federal; informações sobre o seu quadro funcional, incluindo salários de servidores civis



e militares; sanções e punições aplicadas a servidores, cidadãos, empresas e ONGs” (CALISING; SANTOS, 2017, p.123).

Ademais, esclarece-se que a prática da transparência ativa, ou seja, as informações que são solicitadas se dão através da criação de canais comunicativos com o cidadão, os quais podem ser estabelecidos presencialmente e por meios eletrônicos (BATAGLIA, 2019, p. 116).

## 1.2 A Lei de Acesso à Informação e o uso do e-SIC

Seguindo de forma a aprofundar um pouco mais sobre o modo pelo qual se exerce a transparência passiva por meio eletrônico, para que a LAI seja efetiva, observa-se a utilização plataforma denominada de e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), a qual tem como objetivo permitir a busca de dados públicos, “[...] o sucesso da Lei também é devido ao sistema e-SIC, que facilitou o uso do direito de acesso à informação, que pode ser realizado por qualquer cidadão por meio da internet e sem custo algum”. (CALISING; SANTOS, 2017, p. 125).

Tendo em vista essa narrativa, depreende-se que o papel do governo eletrônico diante dessa iniciativa se torna relevante, pois é dado como o *locus* de instrumentos que órgãos utilizam para concretizar o direito de acesso à informação.

Diante desse contexto, Bataglia (2019) argumenta, de modo *lato*, que a definição de governo eletrônico é entendida como o uso de tecnologias de informação e comunicação (TIC) pela Administração Pública, “além disso, relaciona-se o uso dessa tecnologia para aperfeiçoamento de relações entre o governo e o próprio governo ou outros governos, entre governo e as empresas ou pessoas jurídicas, os cidadãos ou os próprios servidores governamentais” (BATAGLIA, 2019, p. 116- 117).

O uso dessa ferramenta atribuída como governo eletrônico permite aperfeiçoar tais relações, somado a isso também, busca melhorar a qualidade dos serviços públicos e conferir maior eficiência da administração governamental. Sendo assim, a implementação dos recursos para a efetivação do governo eletrônico envolve aspectos atinentes às políticas públicas, comportamento organizacional e gestão também (BATAGLIA, 2019, p. 116- 117).

Adiante, depreende-se que a implementação de recursos tecnológicos que permitam que se realizem pedidos e que se recebam respostas concernentes ao direito de

acesso à informação é diretamente correlacionada ao uso da plataforma do e-SIC. Tal fato implica no quão conectado está o cidadão brasileiro à essa plataforma digital.

Diante desse debate, Bataglia (2019) argumenta que há desigualdade quanto ao uso da Internet.

Sendo assim, ele expõe:

E essa desigualdade, por sua vez, demonstra o contraponto da (não) acessibilidade, e isso gira em torno das variáveis: renda, de território (área urbana e rural), região (norte/nordeste, frente a sul, sudeste e centro-oeste), tecnologia, faixa etária, “analfabetismo digital” (conhecimento e manuseio das tecnologias). (BATAGLIA, 2019, p. 119).

Tendo isso em vista, infere-se que existe um aspecto a ser trabalhado no que concerne à implementação e ao cumprimento efetivo da LAI, o acesso à Internet, o nível de acessibilidade à plataforma digital a qual permite o cidadão a realizar pedidos aos órgãos.

A partir da concepção já vista de que o direito de acesso à informação é um direito fundamental previsto na Constituição Federal brasileira, conclusivamente, argumenta Bataglia (2019):

No entanto, reconhecê-lo como direito humano não é garantia automática de sua efetividade. São necessários instrumentos vários para sua eficácia social. As TICs, governo eletrônico, e certos meios de comunicação, dentre eles o e-SIC, passam a entrar em cenário, contribuindo como esse instrumental no intuito de possibilitar a transparência passiva (e-SIC) – considerado uma inovação para o governo federal. (BATAGLIA, 2019, p. 120).

Diante do que foi apresentado, depreende-se que o sistema eletrônico de governo possui grande potencial para tornar eficiente e ampliar o uso de ferramentas públicas com o efeito de reduzir tempo e custos.

Diante disso, o pensamento de Cunha (2014) sintetiza, de modo a esclarecer tal argumento, pois explica que do e-SIC como sendo uma iniciativa de cunho governamental, a qual contribui para a reorganização, centralização e, também, para a integração interna das “[...] informações disponibilizadas pelos serviços de informação de cada órgão público até então disponibilizados de forma presencial, tornando a prestação de serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente” (CUNHA, 2014, p.189).

Ou seja, depreende-se que a implementação da plataforma e-SIC tem uma funcionalidade específica e de característica auxiliadora quanto à disponibilização e organização das informações concernentes às instituições públicas, de modo a se diferenciar, pela praticidade e celeridade em ser um instrumento da ação de transparência passiva pelo Estado.

Tal mecanismo aproxima os cidadãos com administração pública governamental dispondo de procedimento simples e direto, o qual dispensa intermediários na comunicação entre representantes e representados, valendo ressaltar que o uso dessa plataforma tecnológica deve ser o mais democrático possível, ou seja, alcançar o maior número de indivíduos dentro da possibilidade delimitada, mas mantendo, ainda, o sistema pessoal de atendimento ao cidadão.

Em síntese, tem-se que a Lei de Acesso à Informação é um marco regulatório resultante de uma necessidade observada pelo Poder Público ao buscar efetivar o direito fundamental de acesso à informação após debates sobre transparência e *accountability*.

Nesse ínterim, é de suma relevância apresentar o argumento de Bataglia (2019), o qual diz: “o balanço de utilização da Lei de Acesso à Informação é positivo, mas que carece de cuidados e investimento para se tornar realmente efetivo e consolidar uma democracia ainda nascitura como a do Estado brasileiro” (BATAGLIA, 2019, p. 123).

Isto é, infere-se que existem ainda aspectos necessários que devam ser aprimorados quanto ao processo de implementação da LAI para que se obtenha o maior grau de êxito possível no que diz respeito a sua ampliação e, tendo em vista também, o cumprimento de um direito fundamental, além de contribuir para a consolidação do ideal de participação conferido pela democracia contemporânea.

## **2. ANÁLISE DOS PEDIDOS AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO: uma breve verificação empírica**

Tendo em vista toda a revisão bibliográfica feita até o momento, tem-se, como parte fundamental desta pesquisa, a análise dos pedidos de acesso à informação ao Ministério da Educação (MEC). Como anteriormente explicado, busca-se compreender, a partir de uma pesquisa exploratória simples, o conteúdo dos pedidos realizados, de modo descrever o que revelam.

Para a realização de tal objetivo específico, escolheu-se, como recorte metodológico, a decisão aleatória em termos do Ministério da Educação como órgão público de análise dos pedidos de acesso à informação. Deste modo, optou-se por analisar quarenta (40) pedidos feitos ao MEC durante o começo do mês de fevereiro de 2019.

Diante disso, cabe ressaltar que a adoção de critério para a preferência desse mês é de cunho casual também, pois não se verificou uma relação direta de causalidade entre

a categorização de pedidos realizados e o mês escolhido, ou seja, a escolha de um mês aleatório não interfere no objetivo da pesquisa que é, essencialmente, analisar, de modo amostral (aleatório), o conteúdo subjetivo desses pedidos.

Tendo isso em vista, buscou-se examinar a possibilidade latente de se considerar, como forma de participação, os pedidos realizados pelos cidadãos ao MEC no mês de fevereiro de 2019. Sendo assim, a pesquisa exploratória tem como intuito enquadrar ou não os pedidos realizados como forma de participação social segundo a perspectiva da definição apresentada anteriormente.

Isto é, buscou-se observar se a forma como a qual se dão os pedidos de acesso à informação feitos ao MEC podem, segundo a perspectiva apresentada de participação, ser considerados como mecanismo efetivo de participação da sociedade civil no que concerne ao processo político de tomada de decisão.

Sendo assim, perguntas como: O que os pedidos revelam? Podem ser considerados “participação”? Sobre quais conteúdos tratam? Como tem sido feito os pedidos de acesso à informação ao MEC? Tal mecanismo pode ser assinalado como um instrumento de participação em virtude do conteúdo observado?

Tais questionamentos têm como objetivo delinear a resposta da pergunta de pesquisa desse trabalho: A Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como forma de participação e controle social?

Diante desse contexto, foram selecionados, de modo aleatório, quarenta pedidos (40) feitos ao MEC no dia 1º de fevereiro de 2019. Tais pedidos foram coletados no sítio da Internet “Acesso à Informação”, administrado pela Controladoria-Geral da União (CGU) a partir do banco de dados disponibilizado. Foi selecionado como órgão o MEC, sob a categoria de pedidos totais realizados ao órgão em 2019.

Para fins didáticos, elaborou-se cinco (5) categorias de classificação para melhor compreender o conteúdo expresso desses quarenta (40) pedidos de acesso à informação ao MEC.

Sendo assim, criou-se um esquema simples de categorização em relação às finalidades apresentada nos quarenta (40) pedidos realizados. Os pedidos foram divididos em cinco (5) categorias básicas:

- A. De cunho pessoal/ para fins de pesquisas acadêmicas (pessoais/ acadêmicos);
- B. Sobre procedimentos – o que e como fazer (procedimentais);
- C. De competência específica de outros órgãos (não direcionados ao MEC);

- D. Fuga à previsão da LAI (descontextualizados);
- E. Relacionados aos processos administrativos ao MEC conforme a LAI (concernentes à LAI).

De modo a explicar o esquema supracitado, a primeira categoria se refere aos pedidos que apresentaram, quando feitos, o conteúdo e a finalidade, salientando que a Lei de Acesso à Informação (LAI) não reconhece como imprescindível a apresentação da motivação do pedido conforme já descrito na pesquisa.

Tendo isso em vista, a categoria A se refere aos pedidos que buscaram informações concernentes aos processos e experiências das instituições de ensino do Brasil, a fim de corroborarem para a execução de pesquisas científicas acadêmicas.

A categoria B se refere aos procedimentos correlacionados às dúvidas que os requerentes têm sobre os mais diversos processos de integração a algum programa educacional, ou de como fazer um pedido de um documento específico para determinada finalidade, etc. Ou seja, são feitos questionamentos procedimentais de ação.

Em sequência, a categoria C, tem-se que são classificados como pedidos de competência específica de outros órgãos. Isto é, o MEC direciona o requerente a buscar respostas junto a outros portais do e-SIC dos órgãos mais competentes em fornecer, com exatidão, a informação requerida pelo cidadão, não cabendo ao MEC todo o esclarecimento solicitado.

Como categoria D, são classificados como pedidos que fogem à competência da Lei de Acesso à Informação (LAI), ou seja, os requerentes apresentam solicitações desconexas com a competência do órgão, fugindo das prerrogativas normativas da lei de acesso à informação.

A categoria E se relaciona às solicitações concernentes às atribuições administrativas e de gestão do Ministério da Educação (MEC), nas quais os pedidos feitos atendem à prerrogativa de fiscalização a gestão pública do órgão. Isto é, o requerente apresenta pedidos correlacionados com uma das finalidades prescritas da LAI.

Sendo assim, parte-se agora para a análise mais aprofundada dos quarenta (40) pedidos realizados ao MEC, buscando classifica-los em uma ou mais das categorias apresentadas.

Verifica-se, quantitativamente, a partir da classificação dos quarenta (40) pedidos, que:

- Sete dos pedidos realizados se enquadram na categoria A - “pessoais/acadêmicos”, sendo que três deles também podem pertencer às categorias B, C e D, “procedimentais”, “não direcionados ao MEC”, e “concernentes à LAI” respectivamente;
- Vinte e três das solicitações se enquadram na categoria B – “procedimentais”, das quais onze também se correlacionam às categorias A e C, “procedimentais” e “descontextualizadas” respectivamente;
- Dezoito dos pedidos feitos se enquadram na categoria C – “não direcionados ao MEC”, dos quais treze se enquadram também nas categorias A, B e D, “pessoais/acadêmicos”, “procedimentais” e “descontextualizados” respectivamente;
- Quatro dos pedidos realizados se enquadram na categoria D – “descontextualizados”, dos quais três deles também se enquadram na categoria C, “não direcionados ao MEC”.
- Quatro dos pedidos feitos se enquadram na categoria E – “concernentes à LAI”, sendo que um deles se enquadra também na categoria A, “pessoais/acadêmicos”.

Diante do esquema de enquadramento apresentado, observa-se que a maioria dos quarenta pedidos realizados ao MEC se relaciona com a temática atinente ao aspecto sobre procedimentos – o que e como fazer; e com a competência específica a outros órgãos, isto é, nas categorias B (procedimentais) e C (não direcionados ao MEC).

Tendo este fato em vista, verifica-se que existe uma demanda de solicitações de informações concernentes, em seu conteúdo, de diplomas e certificados, de materiais e documentos informativos sobre algum procedimento que possa servir como dado ou informação que corrobore para alguma pesquisa científica.

O outro tipo de assunto verificado na construção dos pedidos de acesso ao MEC, diz respeito a pautas atinentes a órgãos mais específicos, não sendo de competência e responsabilidade do Ministério da Educação.

Dado essa observação, tem-se que os requerentes não protocolam muitos pedidos de acesso correlacionados aos procedimentos administrativos da gestão do MEC. Verifica-se que a ordem das solicitações se baseia nos interesses particulares dos indivíduos, seja na busca por documentos e materiais para pesquisas acadêmicas, ou a

realização de pedidos, os quais deveriam ser feitos aos órgãos responsáveis por determinadas atividades específicas.

Observou-se também um número pequeno de pedidos que se enquadram na categoria E, os quais sejam os que respondem à pergunta de pesquisa: A Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como forma de participação e controle social? Isto é, a partir dessa simples análise de pedidos, pode-se inferir que a LAI fomenta a ação participativa do cidadão brasileiro nos termos apresentados previamente?

O intuito é analisar se os pedidos recortados aqui podem contribuir para uma inferência correlata à ideia de controle e participação social, se as solicitações revelam um quadro de atuação participativa em termos do papel de influência do cidadão no processo de tomada de decisão política, assim como também, no de fiscalização da gestão pública relacionada à ideia de transparência e de controle social previamente abordada.

## **2.1 Resultados Obtidos**

Sendo assim, chega-se à conclusão de que os conteúdos abordados nesses pedidos apresentados não podem ser considerados como instrumentos de participação no que tange à atuação do cidadão em verificar, por exemplo, como se dão as alocações de recursos na educação, a qual exprime uma ação de controle social.

Ademais, também não se verifica um interesse mínimo do indivíduo em buscar conhecer as iniciativas de elaboração de projetos e de políticas públicas por parte do Ministério da Educação, fato este que poderia demonstrar um interesse do cidadão em conhecer o que tem sido feito durante o processo de formulação de um projeto nacional de educação.

Ou seja, a preocupação contida na amostra dos pedidos realizados exprime uma falta de conhecimento razoável no que concerne à amplitude normativa da LAI, a qual permite que o cidadão possa buscar mais entendimento sobre a gestão administrativa dos órgãos, a qual também propicia ao cidadão uma ação de fiscalização e controle social maior sob às ações governamentais de cada instituição pública.

Depreende-se que a LAI, para a sociedade, tendo como referência apenas tais pedidos da amostra analisada ainda não é utilizada de modo íntegro, isto é, a Lei de Acesso à Informação não é conhecida ou executada de forma a buscar cumprir o objetivo inicial de sua criação, pois, em virtude dos conteúdos realizados nos pedidos, não se pode

considera-los como instrumentos de participação tal qual foi categorizada no decorrer desta pesquisa.

Isto é, a possibilidade de acesso à informação não deve ser apenas para servir de busca por informações de caráter final, ou seja, deve-se pensar em fomentar a cultura da busca pela instrumentalização das informações que o Estado e governo dispõem como forma de controle e participação social.

Diante dessa exposição, vale apresentar o argumento de Bataglia, o qual suscita: “Prever institucionalmente canais para o acesso à informação não é garantia de que a informação será acessada, tampouco que os cidadãos serão mais engajados para esse controle [...]” (BATAGLIA, 2019, p. 166).

Depreende-se que a existência do direito ao acesso à informação não é suficiente para que, de fato, as informações sejam acessadas, e para que os cidadãos se tornem mais engajados politicamente, ou seja, não há uma correlação direta entre a atividade da LAI e o aumento do engajamento participativo do indivíduo no processo político no que concerne às ações de fiscalização e controle social.

Cabe, à sociedade civil organizada buscar exercer os seus direitos de modo consciente, o qual possa impactar a realidade do país, buscando alavancar o ideal da democracia participativa.

Diante do que foi apresentado, infere-se que a LAI pode ser um instrumento de controle e participação social caso haja o aumento gradativo do nível de consciência coletiva do brasileiro, o qual se preocupe com o bem-estar social comum, deixando de buscar apenas informações de caráter pessoal ainda que seja como forma instrumental do cidadão requerer seus direitos, excluindo pedidos concernentes ao interesse coletivo ou geral.

Conclusivamente, o uso da LAI ainda é superficial perto do que ela apresenta como dispositivos constitucionais, fato este que não corrobora para um controle social efetivo das contas públicas por exemplo, e nem para, a promoção de uma ação intervencionista efetiva de participação.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo atestar a hipótese a levanta pela pergunta de pesquisa: A Lei de Acesso à Informação pode ser considerada como forma de participação e controle social?

Deste modo, chega-se à conclusão de que a LAI apresenta, em seu conteúdo normativo, mecanismos que possibilitam uma relação de aproximação maior com as instituições estatais e governamentais, pois viabiliza o direito de acesso à informação do indivíduo.

Além disso, suscitou-se o ideal de possibilidade de a Lei de Acesso à Informação ser um instrumento que fortaleça o exercício da transparência passiva do Estado e, posteriormente, o de controle social sob a gestão pública da máquina estatal brasileira. Portanto, aproveitou-se, de modo a complementar o estudo, conceituar transparência e controle social no Brasil, focando nos possíveis impactos no combate à corrupção.

Em suma, verifica-se que a LAI pode ter um papel amplo no que diz respeito à *accountability*, mas se usada de modo a pretender fiscalizar as ações estatais e governamentais do país.

Este direito fundamental de acesso à informação foi expresso por meio da sanção da referente lei, a Lei 12.527/2011. O intuito dessa lei também, como anteriormente visto, é de mitigar a cultura de sigilo por parte do Poder Público, além de criar espaços de interação com a sociedade civil por meio dos portais do serviço de comunicação com o cidadão, o *e-SIC*.

Tendo isso em vista, observa-se o papel relevante do uso dos *media digitais*, das tecnologias de informação para comunicação - as TICs - na construção de canais comunicativos entre o Governo e o cidadão, tal relação é demarcada pela presença e adoção do Governo Eletrônico no Brasil.

Nesse ínterim, a LAI ganha uma da prospecção positiva ao ser usada. Contudo, a partir da breve análise feita dos conteúdos concernentes aos pedidos de acesso ao Ministério da Educação (MEC), que os assuntos elencados não atendem especificamente às atribuições administrativas do órgão, tampouco correlacionadas às alocações de

recursos, para algum plano nacional de educação por exemplo. Contudo servem de instrumentos para verificar procedimentos, tirar dúvidas sobre programas, etc.

Em síntese, verifica-se que a maioria dos pedidos são de cunho pessoal, são solicitações de documentos ou certificados de cursos, ou são sobre algum procedimento administrativo restrito o qual deveria ser direcionado a outro órgão especializado na questão e não propriamente de competência do MEC. Diante dessa verificação, observa-se um caráter menos coletivo.

Ou seja, nota-se que o uso da Lei de Acesso à Informação na amostra selecionada ainda é superficial, suas normatividades constitucionais não são exploradas de modo efetivo e completo. Sendo assim, a LAI não é colocada como um instrumento propriamente de participação e de controle social tal qual como foram analisados nessa pesquisa.

Os pedidos revelam pouca preocupação com as atribuições da Administração Pública, ficando longe do ideal de participação apresentação nesta pesquisa, pois o que se abordou durante o desenvolvimento da temática é que o ideal de participação social é uma premissa constitucional democrática, a qual abre espaços junto ao Poder Público no processo de tomada de decisão política por meio mecanismos específicos como conselhos assembleias participativas.

Observou-se que a LAI não pode ser equiparada a esses mecanismos específicos de participação social, mas que, por hora, apresenta-se como o cumprimento normativo constitucional do direito de acesso à informação se propondo também em quebrar a cultura de sigilo.

Paralelamente, a LAI fortalece os ideais de transparência, pois corrobora juntamente com a ideia de publicidade e divulgação de informações por parte do Estado. Destaca-se, nesse âmbito a célere, fácil e de baixo custo que se tem acesso às informações desejadas, o que confere uma autonomia do cidadão.

Conclusivamente, pode-se observar que LAI contribui, sim, para consolidação da democracia participativa, pois possui mecanismos que permitem o conhecimento das ações da gestão administração pública, tal fato corrobora para a ação de fiscalização dos bens públicas conjunta com a sociedade civil.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 3, setembro/dezembro 2017, Brasília, 2017.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **A gestão administrativa em administrações municipais: as experiências de Natal e Maceió**. 2006. Tese. (Doutorado em Ciências Sociais, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes.) - Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. **O Acesso à terra no Estado Democrático de Direito**. 1997. Tese (Doutor em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1997.

ARENDT, Hannah. (1979). **The Recovery of the Public Word**. New York: St. Martins Press.

ASSIS MEDEIROS, Simone; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. *Inf., Londrina*, v. 19, n. 1, p. 55 – 75, jan. /abr. 2014.

AVRITZER, Leonardo. (1996). **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo; Perspectiva.

AVRITZER, Leonardo. SANTOS, Boaventura de Souza. (2002). Para ampliar o Cânone Democrático. In Santos, Boaventura de Souza, org. **Democratizar a Democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 39- 82.

BAQUERO, Marcelo. (2001). **Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo**. São Paulo. Perspectiva., out./dez. vol. 15, n°4, p. 98- 104.

BATAGLIA, Murilo Borsio. **Acesso à Informação e Corrupção: investigando o contexto institucional da CGU**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil - O acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da administração pública. **Revista do Direito**, Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, mai./ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 29 maio. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BOHMAN, James. (1996). **Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy**. Cambridge, MIT Pres.

BOBBIO, Norberto et ali. **Dicionário de Política**. Brasília, UnB, 1986.

CHAUÍ, Marilena. **Estado de Natureza, contrato social, Estado civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau**. São Paulo: Ática, 2000.

CALSING, Renata; SANTOS, Julio E. **O acesso à informação como meio de concretização de direitos humanos fundamentais: o exemplo brasileiro da Lei de Acesso à Informação**. In:

CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra, Coimbra Editora. 1991.

CASTELLS, M. (2003). **Internet e Sociedade em Rede**. In: MORAES, Dênis de (org.). **Por uma outra comunicação – Mídia, Mundialização Cultural e Poder**. Rio de Janeiro: Record.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília, DF, [s.n.], 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transferência. Busca de Pedidos e Respostas - Download de Dados. Disponível em: [http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/\\_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx) Acesso em: 07 jul. 2019.

COUTINHO, Hugo César Peixoto ; ALVES, José Luiz. **Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais**. Comunicação e Informação, Comun. & Inf., Goiânia, GO, v. 18, n. 1, p. 124-139, jan./jun. 2015.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. **O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União**. Direito, Estado e Sociedade n. 47. p. 91 a 107 jul/dez. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/artigo04n47.pdf>. Acesso em: 26 maio. 2019.

CUNHA, Claudia Silveira da. **Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão**. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões**. UFMG: Belo Horizonte, 2014.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. In: \_\_\_\_\_ **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 09- 15.

DELLI CARPINI, Michael. KEETER, Scott. (1996). **What Americans Know About**

**Políticas and Why It Matters.** New Haven: Yale University Press.

GASTIL, J. (2000). **By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections.** Berkeley, CA: University of California Press.

GOZZI, Gustavo. **Estado Contemporâneo in Dicionário de Política.** BOBBIO, Norberto et ali. Brasília, Ed. UnB, 2a ed., 1988.

GRONLUND, Ake (2003). **Emerging Electronic Infrastructures Exploring Democratic Components.** Social Science Computer Review, Vol. 21 N° 1, Sprong, p. 55- 72

GROSSMAN, L. (1996). **The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Infirmation Age.** New York, Penguin.

GRUMAN, Marcelo. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Dossiê governabilidade, informação e fiscalização política, Revista Debates,** Porto Alegre, v.6, n.3, p.97-108, set.-dez. 2012., 8 jul. 2019.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991). **The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,** University of Oklahoma Press, Norman, Oklahoma.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: experiências do orçamento participativo de Porto Alegre.** Campinas: [s. n.], 2002.

MAIA, Rousiley. (2002). **Redes Cívicas e Internet – Do ambiente informativo denso às condições de deliberação pública.** In: Internet e Política.

MARCHE, Sunny; McNIVEN, James. (2003). D. **E-government and e-governance: The future isn't what it used to be.** Canadian Journal of Administrative Sciences; 20, 1: ABI/INFORM Global. pg. 74.

MACRIDIS, Roy C.. **Ideologias Políticas Contemporâneas.** Trad. de Luis Tupy Caldas de Moura e Maria Inês Caldas de Moura. Brasília, Ed. UNB, 1982.

MANIN, B. (1987). **On legitimacy and political Deliberation**. In: *Political Theory*, 15, 338- 368.

MANIN, B. (1997). **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. **Política e Internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro**. 2008. Tese. (Doutor em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Bahia, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. (2001). **Promessas e limites da democracia deliberativa**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16 n°. 46.: 175- 77.

MIGUEL, Luis Felipe. (2002). **Os meios de comunicação e a prática política**. *Lua Nova* 55- 6: 155- 184.

MIGUEL, Luis Felipe. (2003). **Representação política em 3D: elementos para uma teoria ampliada da representação política**. *Rev. Brasileira. Ciências Sociais*. Feb. 2003, vol. 18, no. 51, p. 123- 140. INSS 0102-6909.

MILL, James. (1992). **James Mill: Political Writings**. Cambridge: Cambridge University Press.

MILL, John Stuart. (2001). **Considerations on Representative Government**. Adamant Media Corporation.

MOISES, José Álvaro. (2005). **A desconfiança nas instituições democráticas**. *Opin. Pública*, Campinas, v. 11, n° 1. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 13 maio 2019.

NEGROPONTE, N. (1995). **A vida digital**. São Paulo: Companhia das Letras.

NETO, Raimundo Nonato do Vale. **Deliberação e Participação: dinâmica e efetividade do Conselho de Saúde de Mossoró - RN - 2009/2012**. 2015. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes) - Universidade do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

NETO, Orion Augusto Platt *et al.* Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007, 8 jul. 2019.

NETCHAEVA, Irina. (2000). **E- Government and e- Democracy: a comparison of opportunities in the north and south**. *Grazette: The International Journal for Communication Studies*, 64 (5).

NORRIS, Pippa. (2000). **A virtuous circle: political communications in postindustrial societies**. New York: Cambridge.

NORRIS, Pippa. (2001). **Digital Divide: Civic Engagement, Information: Poverty and the Internet in Democratic Societies**. New York: Cambridge.

OFFE, Claus. (1984). **Contradictions of the Welfare-State**. Cambridge. MA: MIT Press.

PAPACHARISSI, Zizi. (2002). **The virtual Sphere: The internet as a public sphere**. *New media & society*, 4 (1), p. 9- 27.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 2a ed. Florianópolis, Editora Estudantil, 1988.

PATEMAN, Carole. (1992 [1970]). **Participação e teoria democrática**. São Paulo, Paz e Terra, 162 p.

PIRES, R. R. C. (Org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.



PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. **Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros.** In: AVRITZER, L. A dinâmica da participação local no Brasil, p. 253-304. São Paulo: Cortez, 2010.

POLAT, K. R. (2005). **The Internet and Political Participation: Exploring Explanatory Links.** European Journal of Communication, 20 (4): 435- 459.

POSTMAN, Neil. (1994). **Tecnopólio - A rendição da cultura à tecnologia.** São Paulo: Nobel.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1984. v. 1. 90 p.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; SANTOS , Noemi de Freitas. A Lei de acesso à informação pública e o dever de transparência passiva do Estado: uma análise do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) de sites públicos. **2º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 04, 05 e 06 jun / 2013- Santa Maria / RS UFSM - Universidade Federal de Santa Maria.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo; COELHO, Vera Schattan P. **Participação e Deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** 2004: 34, 2004.





