

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS: INSTRUMENTO PARA A GESTÃO  
FISCAL DEMOCRÁTICA MUNICIPAL**

**LAURA COVATTI DOS SANTOS**

**Passo Fundo/RS, fevereiro de 2019**

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

**AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS: INSTRUMENTO PARA A GESTÃO  
FISCAL DEMOCRÁTICA MUNICIPAL**

**LAURA COVATTI DOS SANTOS**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

**Orientadora: Professora Doutora Janáina Rigo Santin**

**Passo Fundo/RS, fevereiro de 2019**

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, por abrir meus caminhos e guiar o meu ingresso em 2017 como discente no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo.

Aos meus pais, **Rosângela Maria Covatti Alves dos Santos e José Nelson Alves dos Santos**, pelo amor imensurável, zelo e auxílio em todos os sentidos. Por me acompanharem sempre, mostrarem no dia a dia o verdadeiro significado da família e lembrarem da importância de ter dedicação e comprometimento em tudo o que eu me propor a fazer.

À minha avó materna **Therezinha Ivone Mäder Covatti**, minha amiga do coração e de todas as horas, meu exemplo diário de perseverança e fé. Desde pequena me ensinou a ter pensamentos positivos e a lutar para conquistar os meus sonhos, não medindo esforços para me ajudar a alcançá-los.

Ao meu namorado **Guilherme Sëlig Böhme**, meu primeiro incentivador para cursar o mestrado, aquele que nunca deixou de acreditar no meu potencial e esteve comigo do início ao fim dessa trajetória. Pessoa única e muito especial que sempre buscou me compreender, apoiar, acalmar e ouvir os meus assuntos sobre a vida acadêmica.

À minha prima, amiga, madrinha e colega **Rafaela Baldissera**, por compartilharmos tantos momentos e sentimentos, por todos os conselhos, dicas e instruções conferidas para o meu progresso nos estudos. Nosso companheirismo, desde a preparação para a seleção do mestrado até o término dessa jornada, foi fundamental.

À minha orientadora **Professora Doutora Janáina Rigo Santin**, pela orientação com excelência desde o projeto de dissertação, pela disponibilidade e pelo crescimento acadêmico proporcionado no seu grupo de pesquisa Dimensões do Poder e Relações Sociais. Também, por estimular o meu interesse pela docência por meio das oportunidades concedidas nos semestres de Estágio de Docência I e II, em Direito Municipal e Direito das Obrigações I.

Ao coordenador do curso do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, **Professor Doutor Liton Lanes Pilau Sobrinho**, pela compreensão e confiança durante esses dois anos, viabilizando a bolsa de estudos que instigou ainda mais o meu empenho para seguir como pesquisadora.

Ao **Professor Doutor Giovani da Silva Corralo**, integrante da minha banca de qualificação e de defesa de dissertação como membro interno, pelos aprendizados transmitidos e pelas discussões enriquecedoras durante as aulas da sua disciplina ministrada no curso de

mestrado, Dimensões do Poder e Pacto Federativo, bem como, no grupo de estudos sobre as obras de Hannah Arendt.

Aos membros externos da banca, professor **Doutor Hugo Thamir Rodrigues**, pela presença e considerações referidas na banca de qualificação e ao professor **Doutor Clóvis Gorczewski**, minha admiração como leitora de suas produções antes mesmo de iniciar o mestrado, grata por gentilmente ter aceito integrar a banca de defesa.

À professora **Mestre Maira Angélica Dal Conte Tonial**, pela amizade e pela acolhida no Estágio de Docência em Estágio Curricular Supervisionado I (em Direito do Trabalho), abrindo espaço no campo acadêmico ao me convidar para participar como membro efetivo em quatro bancas de arguição e defesa das monografias da graduação do Curso de Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, agregando experiências ímpares.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, por todos os ensinamentos e diálogos, desde as indicações de leituras, seminários e confraternizações, sendo verdadeiras inspirações para a estrada que desejo continuar trilhando como pesquisadora e futura docente.

A todos os colegas, pela convivência contínua nesses dois anos, seja durante as aulas, os seminários, os eventos ou os momentos de descontração, pessoas que cruzaram o meu caminho com profissões e histórias diferentes, no entanto, buscando o mesmo propósito: o conhecimento.

A secretaria do curso Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, Mestrado em Direito, da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, representada pela secretária Fernanda Tarnowsky e aos demais funcionários da Faculdade de Direito e da Rede de Bibliotecas da Universidade de Passo Fundo, pela atenção e ajuda nos momentos em que solicitei.

Por fim, gostaria de ressaltar os agradecimentos à todas essas pessoas que contribuíram para o meu crescimento espiritual, pessoal e profissional. Todo estímulo e amizade nos momentos de ansiedade, apreensão, ansiedade e felicidade me tornaram uma pessoa mais forte e determinada para seguir em frente na busca pelos meus objetivos.

A todos vocês a minha eterna gratidão.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que acreditam na democracia, na participação popular e no potencial das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação para romper com a distância entre os cidadãos e os representantes políticos, de modo que, para definir os próximos rumos do Brasil é indispensável dar vez, voz e educação para as presentes e futuras gerações.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo/RS, fevereiro de 2019.

**Laura Covatti dos Santos**  
**Mestranda**

**PÁGINA DE APROVAÇÃO**  
**(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPGD/UPF)**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NTIC'S	Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
OP	Orçamento Participativo
PPA	Plano Plurianual
TIC'S	Tecnologias da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	10
<b>ABSTRACT</b> .....	11
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 PODER, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO</b> .....	15
1.1 As múltiplas faces do poder e a conexão do indivíduo com a política.....	16
1.2 As dimensões da democracia e o princípio da participação no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de legitimidade das decisões .....	26
1.3 O poder dos cidadãos além das urnas e o controle da gestão pública .....	38
<b>2 OS MUNICÍPIOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: TRANSPARÊNCIA E EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	52
2.1 Descentralização do poder: município, poder local e princípio da subsidiariedade.....	53
2.2 Aspectos históricos e evolutivos da Lei Complementar nº 101/2000 sob a ótica da crise fiscal brasileira.....	61
2.3 Principais instrumentos da gestão fiscal responsável: o orçamento público e as leis orçamentárias alinhadas ao desenvolvimento e planejamento dos municípios.....	75
2.3.1 Publicidade, transparência e <i>accountability</i> : os meios de informação sobre o investimento do dinheiro público.....	83
<b>3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS: MODERNIZANDO A POLÍTICA DE DECISÕES MUNICIPAIS COM AS NOVAS TECNOLOGIAS</b> .....	89
3.1 O potencial da internet e o acesso às Novas Tecnologias no Direito .....	90
3.2 Democracia digital: as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação no espaço público .....	102
3.3 Audiências públicas eletrônicas no fortalecimento da gestão democrática municipal.....	112
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	126
<b>REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS</b> .....	128

## RESUMO

A presente Dissertação propõe uma reflexão jurídica sobre a temática da participação popular e as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. Delimita-se na questão do governo eletrônico (e-gov) e a efetivação das audiências públicas nos municípios sob a perspectiva da atual sociedade de informação. A Constituição Federal de 1988 adotou a democracia semidireta, unindo a representatividade política com a participação popular. No entanto, em sociedades complexas, plurais e dinâmicas há uma grande dificuldade da presença física dos cidadãos e movimentos sociais nos espaços institucionais abertos para diálogo entre sociedade política e sociedade civil. Assim, neste século XXI é necessário avançar com a adoção de Novas Tecnologias para aproximar governantes e governados, com vistas a traçar novos e mais eficientes caminhos para uma gestão fiscal democrática e responsável. Sendo assim, o problema de pesquisa indaga: As audiências públicas eletrônicas municipais poderão contribuir para ampliar a participação popular e a transparência na gestão dos recursos públicos? Com enfoque na Linha de Pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder, a pesquisa procura demonstrar a possibilidade da gestão orçamentária participativa por meio das audiências públicas eletrônicas nos municípios, revelando-se um instrumento contemporâneo e célere para incentivar a participação pela democracia digital, além de contribuir para a transparência no processo decisório. Utilizando-se do método hipotético-dedutivo e do procedimento monográfico, numa contextualização teórica fundada em técnica documental e revisão bibliográfica, com suporte na legislação brasileira e fontes bibliográficas, pretende-se demonstrar a necessidade de testar alternativas modernas que adequem o espaço público à vida dos cidadãos. Ampliar os espaços democráticos com o uso das Novas Tecnologias, para que os cidadãos possam participar, controlar e fiscalizar a coisa pública do lugar em que estiverem. Não se fala em uma substituição do modelo tradicional de democracia participativa, mas sim em formas que complementem e estimulem a participação local. Portanto, conclui-se que ao mesmo tempo que não se pode descartar as mazelas advindas da internet como, por exemplo, a exclusão social e o analfabetismo digital, deve-se destacar a proporção que as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação têm alcançado no cenário brasileiro e a viabilidade de serem extraídas, a partir desse espaço virtual que configura o governo eletrônico, perspectivas inovadoras para a democracia brasileira, com conscientização e políticas públicas voltadas à educação digital.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Lei de Responsabilidade Fiscal; Municípios; Novas Tecnologias da Informação e Comunicação; Transparência.

## ABSTRACT

This dissertation proposes a legal reflection on the theme of popular participation and the New Technologies of Information and Communication. It delimits the issue of e-gov and the effectiveness of public hearings in municipalities under the perspective of the current information society. The 1988 Federal Constitution adopted semi-right democracy, uniting political representation with popular participation. However, in complex, pluralistic and dynamic societies there is great difficulty in the physical presence of citizens and social movements in the institutional spaces open for dialogue between political society and civil society. Thus, in this 21st century, it is necessary to move forward with the adoption of New Technologies to bring together governors and governors, with a view to drawing new and more efficient ways for responsible and democratic fiscal management. Thus, the research problem asks: Can public electronic municipal audiences contribute to broaden popular participation and transparency in the management of public resources? With a focus on the Social Relations and Dimensions of Power Research Line, the research seeks to demonstrate the possibility of participatory budget management through electronic public audiences in municipalities, proving to be a contemporary and swift instrument to encourage participation by digital democracy, in addition to contribute to transparency in the decision-making process. Using the hypothetical-deductive method and the monographic procedure, in a theoretical contextualization based on documentary technique and bibliographical revision, supported by Brazilian legislation and bibliographical sources, it is intended to demonstrate the need to test modern alternatives that adapt the public space to life of citizens. Expand democratic spaces with the use of New Technologies, so that citizens can participate, control and inspect the public thing of the place in which they are. It is not a question of replacing the traditional model of participatory democracy, but rather in ways that complement and stimulate local participation. Therefore, it can be concluded that, at the same time, it is not possible to rule out internet ills, such as social exclusion and digital illiteracy, it is necessary to highlight the proportion that New Information and Communication Technologies have reached in the scenario Brazilian and the feasibility of being extracted, from this virtual space that configures electronic government, innovative perspectives for Brazilian democracy, with awareness and public policies focused on digital education.

**Key-words:** Counties; Fiscal Responsibility Law; New Information and Communication Technologies; Participatory democracy; Transparency.

## INTRODUÇÃO

Com a formalização do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) adotou a democracia participativa como uma das formas de oportunizar a intervenção dos cidadãos no procedimento de tomada de decisão por parte das três esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). No entanto, a ausência de grande parte da população nas instituições participativas tradicionais, como nas audiências públicas e nos conselhos gestores, bem como a falta de interesse e/ou conhecimento dos meandros da Administração Pública, dificulta o exercício da participação e do controle social.

O poder dos cidadãos e a soberania popular não podem se limitar apenas ao sufrágio universal. Estar disponível em outros momentos, que não apenas nas eleições, permite a aproximação e o compartilhamento de ideias, otimizando a aplicação dos recursos e evitando decisões e atos inesperados por parte do Poder Público. Sendo assim, o distanciamento da população nos espaços institucionais abertos voltados para esses fins e a questão da crise de representação política corroboraram para a criação de mecanismos inovadores de participação e controle social.

Geralmente, o não comparecimento nos encontros voltados para a participação são justificados pelo descrédito em serem verificadas mudanças a partir das deliberações, pela garantia de evitar preocupações e incômodos com as discussões políticas ou simplesmente pela falta de tempo – fatores que podem acarretar impactos negativos, que levam ao descontentamento popular.

Em qualquer nível federado é possível perceber a carência da participação popular, até mesmo nos municípios, onde as relações poderiam ser estreitadas em razão da proximidade de governados e governantes. A autonomia municipal veio consagrada com o texto constitucional de 1988 como fonte descentralizada de poder, devido à competência para legislar em prol do interesse local, âmbito em que as formas de fiscalização são exercidas pelo controle externo, interno, judicial e social.

O princípio da participação, inaugurado com o Estado Democrático de Direito, foi incluído de modo implícito na CF/88 expandindo os direitos políticos para além do voto. Nesse sentido, outras legislações também têm como base a participação popular, seja para a elaboração das leis orçamentárias, a fim de alcançar uma gestão fiscal responsável, ou para auxiliar no planejamento urbano – como dispõem a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, respectivamente.

A responsabilidade orçamentária e financeira pode ser percebida com a divulgação e o acompanhamento em tempo real das contas públicas, preceitos anunciados pelas Leis da Transparência e de Acesso à Informação. Por isso, fala-se na importância da publicidade, da transparência e da *accountability*, com vistas a combater a corrupção, a malversação do dinheiro público, bem como obter maior equilíbrio entre as receitas e as despesas, em prol de uma gestão eficiente.

No século XXI não se pode prescindir das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTIC's) como uma tentativa de traçar novos caminhos no âmbito democrático-participativo, abrindo espaços inéditos de conversação. O meio eletrônico significa, para a participação popular na gestão orçamentária municipal, uma opção para superar as dificuldades de uma participação política presencial em um mundo complexo e globalizado, onde as pessoas precisam se dividir em múltiplas funções para dar conta de suas atividades cotidianas.

Nesse sentido, o tema da pesquisa se direciona para o Direito e a Gestão Fiscal Municipal, observando o poder dos cidadãos em âmbito local potencializado pelo princípio da participação e o modelo adotado pela CF/88 de democracia semidireta. Sendo assim, o problema de pesquisa indaga: As audiências públicas eletrônicas municipais poderão contribuir para ampliar a participação popular e a transparência na gestão dos recursos públicos?

A hipótese provisória para o problema de pesquisa sugere que é possível concretizar a gestão orçamentária participativa por meio das audiências públicas eletrônicas nos municípios, um instrumento contemporâneo e célere capaz de incentivar a participação, seja no espaço presencial ou virtual. A democracia digital e o governo eletrônico podem propiciar a transparência no processo decisório, otimizando as decisões jurídico-administrativas e a aplicação dos recursos públicos. E essa proposta está contemplada no ordenamento jurídico brasileiro, que determina a observância da participação na definição das tutelas jurídicas e políticas.

A temática se adequa ao propósito de ensino instituído pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito, da Universidade de Passo Fundo, associando-se à linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões do Poder. A conexão entre o tema e a linha de pesquisa decorre dos estudos aprofundados realizados sobre poder e democracia no paradigma do Estado Constitucional Contemporâneo, com ênfase no papel dos municípios como dimensão de poder e *locus* mais apropriado à inserção dos novos sujeitos sociais na atual forma de Estado e Constituição.

Os novos sujeitos sociais, quais sejam, os cidadãos individual e coletivamente organizados, fazem parte de uma nova forma de poder capaz de propiciar a democracia participativa, a qual será aliada à democracia representativa pelos canais de governo eletrônico. No mesmo sentido, vincula-se à área de concentração designada como Novos Paradigmas do Direito, visando explorar a modernização do Direito a partir dos aportes tecnológicos.

O estudo proposto refere-se à pesquisa básica, que tem como base lógica operacional o método hipotético-dedutivo e de procedimento o monográfico, numa contextualização teórica fundada em técnica documental e revisão bibliográfica, com suporte na legislação brasileira e fontes bibliográficas.

Nesse aspecto, o primeiro capítulo buscará verificar a presença do poder nas relações sociais, especialmente no campo político, no qual os indivíduos podem ter um comportamento mais ativo para lutar por uma gestão democrática calcada na participação, no controle e na fiscalização dos atos públicos. Um exemplo disso são os movimentos sociais que marcaram a história do Brasil.

O segundo capítulo irá examinar o papel dos municípios no contexto brasileiro, bem como a origem e a estrutura da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estabelece em seu texto que a sociedade deve participar e acompanhar o processo de elaboração das leis orçamentárias em nível municipal. Esse capítulo também passa a analisar o princípio da transparência e as Leis de Transparência e de Acesso à Informação, dando conhecimento à população sobre o funcionamento da administração, tornando públicos os atos executados pelos governantes, especialmente quanto à gestão fiscal municipal.

Por fim, o terceiro capítulo irá demonstrar a possibilidade de promover as audiências públicas eletrônicas como um instrumento tecnológico e democrático de participação em âmbito municipal, apto a amenizar muitos problemas da gestão fiscal e assegurar os direitos das presentes e futuras gerações. Mesmo que muitas pessoas ainda não tenham acesso à internet – em razão do analfabetismo digital, da exclusão social – o seu uso está se disseminando cada vez mais. Significa dizer que o potencial da internet também alcançou o espaço público.

Diante desse panorama, as audiências públicas eletrônicas surgem para aproximar governantes e governados. Todavia, para surtir efeitos dependerá da boa-fé de ambos, ou seja, da vontade em participar, controlar e fiscalizar as informações orçamentárias por parte da população e da divulgação da realização de audiências por parte dos governantes, bem como, de políticas públicas voltadas à educação digital.

## **1 PODER, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Este capítulo tem por objetivo verificar a influência do poder e a sua circulação nas múltiplas relações formadas na sociedade, destacando-se as desenvolvidas no campo político ao observar o cidadão como um ser partícipe na discussão das questões que envolvam a coisa pública. No Brasil, a evolução do indivíduo, da sociedade e do Direito corroboraram para a legitimação de novos instrumentos democráticos-participativos, formalizados na CF/88 após os árduos anos em que se instalou a ditadura militar.

O desejo de centralizar o poder acompanha e integra a essência do ser humano desde os tempos remotos. As estratégias para conquistá-lo são diversas, partindo do convencimento ou do carisma até o emprego da violência ou da repressão. Nesse sentido, o sujeito pode ter o poder sobre a natureza como também sobre o outro, sendo que, no último caso, inibe as vontades particulares de quem está sendo dominado para que satisfaça as suas. Portanto, uns detém o poder e outros são desprovidos dele.

No cenário brasileiro os movimentos sociais foram essenciais para o resgate da democracia, em especial na Assembleia Constituinte, onde o povo pleiteava por direitos e garantias, pela aproximação com os governantes e pela inclusão igualitária no processo decisório. Transcorrida a intensa luta pelo empoderamento popular e pela ampliação das vias participativas, o texto constitucional de 1988 reconheceu cidadãos e representantes políticos para administrarem em conjunto os assuntos de interesse público, os quais passaram a compartilhar o poder, cada um dentro dos seus limites.

Em decorrência do poder horizontal foram agregados à democracia representativa outros elementos, os participativos, sendo símbolo da tentativa de conciliar os dois regimes políticos dando origem à chamada democracia semidireta. Porém, os acontecimentos históricos demonstram a complexidade para a construção de um espaço aberto, democrático e participativo que possibilite o controle e a fiscalização dos atos do Poder Público por toda a sociedade.

Para tanto, o poder político permite que os cidadãos escolham os seus governantes por meio do voto e, além disso, possibilita que participem da tomada de decisão pelos mecanismos previstos na CF/88 e nas leis infraconstitucionais. Com isso, os direitos políticos ultrapassam o conceito de democracia representativa, pois além de votar e ser votado, o indivíduo pode se manifestar por outras formas.

Diante disso, o princípio da participação foi reconhecido implicitamente pela Constituição Feral de 1988, abrindo vistas à interlocução entre os representantes do povo brasileiro, a sociedade e as instituições. Este amparo do Estado Democrático de Direito permitiu que as reivindicações populares permanecessem ativas por significarem um ato de democracia e liberdade diante da insatisfação e dos anseios populares.

A fiscalização e o controle social são instrumentos de participação, pois ambos são fontes de monitoramento e esclarecimento sobre a construção e implementação das políticas públicas. Sob essa mesma perspectiva, as figuras essenciais que compõem a organização do Estado brasileiro – os três Poderes, o Ministério Público e o Tribunal de Contas – exercem o poder de controle interno, externo e judicial. Com isso, os atos públicos, principalmente os orçamentários e financeiros, são averiguados e transmitem mais segurança.

Portanto, o presente capítulo tem como escopo discorrer sobre as dimensões do poder no Estado Democrático de Direito e o modo como os novos sujeitos sociais foram inseridos na atual forma de Estado e Constituição. Inicialmente, a abordagem versará sobre o poder, a democracia e a participação popular, tendo como foco: o envolvimento dos cidadãos com a política, a aplicabilidade do princípio da participação, bem como, a influência da sociedade e dos órgãos públicos para a gestão pública.

### **1.1 As múltiplas faces do poder e a conexão do indivíduo com a política**

O poder está imerso nas relações sociais contemporâneas assim como esteve nas antigas, logo, desenvolveu-se, dimensionou espaços e despertou conflitos. No aspecto político muitos almejam conquistá-lo e centralizá-lo em razão da legitimidade conferida para organizar e regulamentar as regras de convivência da sociedade.

Visando esclarecer os motivos que levam algumas pessoas a mandarem e outras a obedecerem, Weber estudou o vínculo entre poder, na sua definição ampla, e dominação, essa última sendo traduzida como “um caso especial do poder”. Nesse contexto, a dominação “no sentido muito geral de poder” indica a viabilidade de alguém determinar aos outros que ajam em consonância com a sua vontade individual.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. p. 187-188.

Em qualquer relação há poder, seja nas “[...] *afectivas, en los amores y odios, en las familias, en las empresas, en las iglesias [...]*”, inclusive no campo político, lembra Marina. O autor analisa o significado de poder sob a perspectiva do controle e da decisão, podendo surgir das estratégias utilizadas para influenciar um terceiro e, ao mesmo tempo, da inibição do comportamento do outro para que não realize ideais que não sejam os pretendidos por quem detém o poder.<sup>2</sup>

Na perspectiva de Foucault, o estudo do poder se desenvolve abundantemente, derivando da comunicação de todas as relações<sup>3</sup> construídas na sociedade e superando o mero aspecto político. Em outras palavras, o Estado<sup>4</sup> não equivale como a única fonte centralizadora do poder, visto que, a sua origem se alicerça a outros diversos meios.<sup>5</sup>

Dessa forma, o poder está concentrado com quem determina, dirige e decide a conduta do seu semelhante, estando no controle da situação. Assim, poder e controle têm sentido paradoxal diante da possibilidade de serem vistos como a fonte de liberdade, uma vez que, o indivíduo perde o controle quando age de acordo com as instruções de alguém que está no domínio.<sup>6</sup>

Na sua acepção mais abrangente, poder significa a aptidão e o espaço para a prática de algo que traga resultados, comunicando as pessoas, os grupos, os objetos e a natureza<sup>7</sup>. O chamado poder social indica “a vida do homem em sociedade”, partindo da ação espontânea até a dominação do outro, em suma, é o “Poder do homem sobre o homem”, como explicam Bobbio, Mattucci e Pasquino:

[...] O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social. E Poder social a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos. Por outro lado, não é Poder social a capacidade

<sup>2</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. Barcelona: Anagrama, 2009. p. 30.

<sup>3</sup> “[...] o poder não é algo que se detém como uma coisa, como uma propriedade, que se possui ou não. Não existe de um lado os que detém o poder e de outro aqueles que se encontram alijados dele. Rigorosamente falando, o poder não existe; existem práticas ou relações de poder [...]”. FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Rev.). **Microfísica do poder**. 25. ed. São Paulo: Graal, 2012. p. 17.

<sup>4</sup> “[...] Foucault pretendia era se insurgir contra a ideia de que o Estado seria o órgão central e único de poder, ou de que a inegável rede de poderes das sociedades modernas seria uma extensão dos efeitos do Estado, um simples prolongamento ou uma simples difusão de seu modo de ação, o que destruiria a especificidade dos poderes que a análise pretendia focalizar”. FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Rev.). **Microfísica do poder**. p. 16.

<sup>5</sup> FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Rev.). **Microfísica do poder**. p. 16-17.

<sup>6</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 34.

<sup>7</sup> Quando Aristóteles discorre sobre a natureza, refere-se à [...] reunião das condições de existência, das faculdades e dos meios, é o objetivo dos seres, e determina o modo e o último grau de desenvolvimento que eles são destinados a atingir [...]”. ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. Bauru, SP: EDIPRO, 2009. p. 16.

de controle que o homem tem sobre a natureza nem a utilização que faz dos recursos naturais [...].<sup>8</sup>

O sujeito tem o poder quando possui o domínio sobre si mesmo, sobre os demais e sobre a natureza, seja em prol de uma “vantagem qualquer” ou em busca de “efeitos desejados”. No campo político, poder e política se conectam pelo fato de o poder ultrapassar esse “domínio da natureza”, persistindo o domínio de um indivíduo sobre o outro na defesa da ambição pessoal e na determinação da sua conduta.<sup>9</sup>

Diante disso, o poder político se manifesta, por exemplo, a partir do convívio entre “governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc [...]”, referem Bobbio, Matteucci e Pasquino.<sup>10</sup> Diferentemente de Foucault, Marina defende o Estado como a máxima personificação da política, simbolizando a verdadeira essência do poder no seu exercício e nos limites.<sup>11</sup>

Definir a palavra poder constitui uma dificuldade para muitos autores,<sup>12</sup> todavia, pode-se afirmar que o mesmo nunca será objeto de um só indivíduo, pelo contrário, envolve um conjunto de pessoas, até porque quem está investido dele foi escolhido pelos membros de determinada comunidade para representá-la e agir em prol dos interesses comuns.<sup>13</sup>

Entre os diversos recursos pertencentes ao Estado está o dinheiro público e a legitimidade para determinar as regras do jogo, localizando-se de um lado o soberano e o governante e de outro os súditos e os cidadãos, delineando figuras de poder e subordinação respectivamente. Pelo exposto, a democracia se revela como o regime político mais adequado para gerir a coisa pública, equilibrar o poder nas relações sociais e os vínculos que delas se originam.<sup>14</sup>

Na vida em sociedade é comum surgirem rivalidades e desavenças, diante disso o poder mostra-se fundamental para melhor estruturá-la ou para “evitar a anarquia”. Nessa linha Demo acredita que “[...] A própria convivência se estrutura em linhas de poder, cuja graça é a

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução de: Carmen C. Varriale et. al. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1. p. 933.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de política**. p. 954-955.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO; Gianfranco. **Dicionário de política**. p. 954-955.

<sup>11</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 185.

<sup>12</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 27.

<sup>13</sup> ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001. p. 60-61.

<sup>14</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 185-186.

polarização. Não precisa ser guerra. Mas há vantagens, há preferências, há manipulações, há segregações. É um campo de força, magnetizado”.<sup>15</sup>

Os conflitos sociais resultam das diferenças e dos anseios expostos frequentemente, sendo que, os desafios a serem enfrentados podem comunicar apenas uma pessoa ou mover toda a comunidade. Segundo Gorczevski, “[...] Os conflitos vão surgir quando as atividades de uns contrariam as dos demais, quando os interesses de uns não são compatíveis com os demais [...]”, portanto, a única certeza das relações sociais se resume no ambiente complexo e nos problemas a serem solucionados.<sup>16</sup>

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino, o poder se manifesta da “persuasão à manipulação, da ameaça de uma punição à promessa de uma recompensa”. Pela persuasão não se constata o constrangimento, pois o poder de mando se estabelece pelo discurso e convencimento, diferentemente da ameaça, a qual tem como característica a repressão.<sup>17</sup> Sobre poder e repressão, Foucault assevera:

O que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso. Deve-se considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir [...].<sup>18</sup>

Há séculos passados o tirano materializava o seu poder com o uso exacerbado da “força para empregar a violência”<sup>19</sup>, meio aplicado por inúmeros líderes<sup>20</sup> da história para se perpetuarem no poder.<sup>21</sup> Arendt estuda a “violência no âmbito da política”, concluindo que a grande diferença entre a violência e o poder “[...] é que o poder sempre depende de números,

<sup>15</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1994. p. 16.

<sup>16</sup> GORCZEWSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 3010-3029, 2010. p. 3011-3012.

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. p. 938.

<sup>18</sup> FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Rev.). **Microfísica do poder**. p. 45.

<sup>19</sup> ARISTÓTELES. **A política**. p. 97.

<sup>20</sup> Marina recorda que “[...] Una ley de 1936 obligó a todos los niños y niñas alemanes (de 10 a 18 años) a pertenecer a las Juventudes Hitlerianas para ser educados física, moral e intelectualmente y promover su servicio al Estado. Se trataba de producir jóvenes ‘conscientes de su raza, orgullosos de su país y leales al Führer’. El lema era ‘Hitler ordena, y nosotros obedecemos’. Se fomentaba el racismo y la agresividad. El método consistía en eliminar el pensamiento crítico, fomentar la identificación con el jefe, y sentirse unidos por el odio a un enemigo: a los que humillaron a Alemania haciéndola firmar el Pacto de Versalles, y a los judíos, bolcheviques, homosexuales, gitanos, etc [...]”. MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 86. Grifos do autor.

<sup>21</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 86.

enquanto a violência, até certo ponto, pode operar sem eles, porque se assenta em implementos [...]”.<sup>22</sup>

A arte de governar apresenta características que empoderam o indivíduo tornando-o superior a todos os demais, seja em razão do poder, do vigor, da força, da autoridade ou da violência. Para Arendt, todos esses termos se conectam, embora não sejam considerados sinônimos:

O *poder* corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas também para agir em concerto. [...] A partir do momento que o grupo do qual se originara o poder desde o começo [...] desaparece, ‘seu poder’ também se esvanece. [...] O *vigor*, de modo inequívoco, designa algo no singular, uma entidade individual; é a propriedade inerente a um objeto ou pessoa e pertence ao seu caráter, podendo provar-se a si mesmo na relação com outras coisas ou pessoas, mas sendo essencialmente diferente delas. A *força*, que frequentemente empregamos no discurso cotidiano como um sinônimo da violência, especialmente se esta serve como um meio de coerção, deveria ser reservada, na linguagem terminológica, às ‘forças da natureza’ ou à ‘força das circunstâncias’, [...] deveria indicar a energia liberada por movimentos físicos ou sociais. A *autoridade*, [...] pode ser investida em pessoas – há algo como a autoridade pessoal [...] ou pode ser investida em cargos [...]; ou ainda em postos hierárquicos da Igreja. Finalmente, a *violência*, [...] distingue-se por seu caráter instrumental.<sup>23</sup>

O vigor de Arendt remete à dominação carismática de Weber, o qual criou os “tipos fundamentais ‘puros’ da estrutura da dominação”, referindo-se também à dominação burocrática<sup>24</sup> e patriarcal<sup>25</sup>, todas formas de exteriorização do poder desenvolvidas no cerne das relações sociais.<sup>26</sup> Quem possui a dominação carismática foi porque se revelou ou recebeu alguma “graça”, como ocorre com “redentores, profetas e heroísmo de qualquer espécie”.<sup>27</sup>

A dominação carismática não tem a sua fonte no valor econômico<sup>28</sup>, a obediência a essa figura advém das “*provas* de seus poderes na vida”, pois a sua imagem será admirada

<sup>22</sup> ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. p. 58.

<sup>23</sup> ARENDT, Hannah. **Sobre a violência**. p. 60-63. Grifos da autora.

<sup>24</sup> Pela dominação burocrática “[...] a ‘validade’ de um poder de mando pode expressar-se num sistema de *regras racionais* estatuídas (pactuadas ou impostas) que, como normas universalmente compromissórias, encontram obediência quando a pessoa por elas ‘autorizada’ a exige [...]”. WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 197-98. Grifos do autor.

<sup>25</sup> A dominação patriarcal se estabelece com o poder da autoridade pessoal, tem “[...] seu fundamento na tradição sagrada, isto é, no habitual, no que tem sido assim desde sempre, *tradição* que prescreve obediência diante de determinadas pessoas [...]”. WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 198. Grifos do autor.

<sup>26</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 197- 198. Grifos do autor.

<sup>27</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 198.

<sup>28</sup> “[...] o carisma, apesar de viver dentro deste mundo, não vive dele. [...] o carisma condena conscientemente a posse de dinheiro e as receitas correspondentes puramente como tais [...]. [...] Em sua forma ‘pura’, o carisma jamais é para seus portadores uma fonte de ganhos privados, no sentido da exploração econômica realizada como troca de certas prestações e contraprestações, nem na forma de uma remuneração de serviços, e ele também não

somente depois de constatados “milagres” e “atos heróicos” obtidos sem a pretensão de receber algo em troca.<sup>29</sup> Embora não haja essa influência econômica para o alcance do poder, acredita-se na possibilidade de um indivíduo se assumir como líder carismático e depois se tornar alguém interessado em valores ou então um governante, por exemplo.

Diante de tantas formas plausíveis de se constatar o poder, Demo acredita na potencialidade da organização da cidadania para evitar a pobreza política, caso contrário o personagem principal da sociedade democrática, o cidadão, torna-se “vítima de direitos”. Ocorre que, quando o Estado está acostumado a não punir os que governam e atendem os interesses pessoais e não coletivos, abre-se espaço para a instalação do poder autoritário.<sup>30</sup>

Por vezes os detentores do poder dirigem a vida da coletividade manobrando as pessoas e violando os seus direitos, como se tal situação fosse normal, inclusive, cria-se o hábito de controlar<sup>31</sup> as condutas humanas ao passo que o dominado não percebe estar obedecendo ordens.<sup>32</sup> Sob a perspectiva de organizar o convívio social, Marina acredita que:

[...] *La experiencia de la humanidad nos dice que las reglas son necesarias y que, por desgracia, no podemos confiar en que la gente vaya a seguirlas por convicción. El poder aparece como necesario, pero a la vez como peligroso por su tendencia a la desmesura, por eso todas las culturas han inventado procedimientos para aliviar esta tensión.*<sup>33</sup>

Particularmente, poder e Direito seguem o mesmo caminho, cabendo ao poder fazer nascer o Direito e ao Direito estabelecer limites para o exercício do poder.<sup>34</sup> Nessas condições, a noção de poder para Bobbio é infinita, constatando-se a sua presença em qualquer ocasião, até mesmo no “ar que se respira”<sup>35</sup>, por isso a tentativa de acabar com ele se mostra tão frustrante.<sup>36</sup>

---

conhece nenhuma ordem tributária para satisfazer as necessidades objetivas de sua missão [...]”. WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 325.

<sup>29</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. p. 326. Grifos do autor.

<sup>30</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 27

<sup>31</sup> Para Marina, “[...] *Los grados de control pueden ser muy variados, e ir desde la coacción física total a la mera influencia. Conviene añadir que la acción de control puede ser conocida o no por el controlado [...]*”. MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 34.

<sup>32</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 27.

<sup>33</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 211-212.

<sup>34</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017. p. 29.

<sup>35</sup> BOBBIO, Norberto; CARDOSO, Gilson Cesar (Rev.). **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995. p. 204.

<sup>36</sup> MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. p. 36.

Como visto, as relações de poder são simultâneas e estimulam a conexão do indivíduo com a política, tornando-o o verdadeiro protagonista do espaço em que vive. Aliás, inúmeras são as estratégias para a centralização e alcance do poder, principalmente as formuladas para estar à frente de um governo, constatando-se o interesse do ser humano pela política.

Conforme afirmação de Aristóteles, “[...] o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade [...]” e o Estado integra a “ordem da natureza”, isso quer dizer, aquele que não convive e não precisa da coletividade automaticamente não integra o Estado.<sup>37</sup>

Homem político é aquele que tem consciência histórica. Sabe dos problemas e busca soluções. Não aceita ser objeto. Quer comandar seu próprio destino. E amanhece o horizonte dos direitos, contra o dado e contra a imposição. Ator, não expectador. Criativo, não produto. Distinguimos nas civilizações e nas culturas a marca do que o homem foi e é capaz de fazer. A história é, por conseguinte, pelo menos em parte conquista humana. Por vezes muito desastrosa, mas marcada por sua atuação. Nesta arena, é característica importante a busca de autodeterminação. Não massa de manobra, não escravo, não objeto. [...] Homem político é aquele politicamente competente, ou seja; não se ilude sobre as suas limitações; exatamente por causa disso consegue enfrentá-las. Organiza-se para preservar seus direitos. Institui regras do jogo, para retirar a selvageria do poder. Por isso poder e estratégia de poder são no fundo a mesma coisa. Poder sem estratégia de sua manutenção é incompetente e por isso vai deixando de ser poder. Não se passa; perde-se.<sup>38</sup>

Nos tempos de hoje, dificilmente as pessoas demonstram estar impactadas com a divulgação exacerbada de notícias pelos meios de informação e comunicação, especialmente as que veiculam o poder de gestão da vida pública. Nesse sentido, um novo cenário se desenvolveu, no qual os cidadãos, formadores de opinião, procuram se manifestar independentemente de estarem ou não satisfeitos com a política.<sup>39</sup>

Seguindo esse raciocínio, Gorcevski faz alusão à política como sendo uma ferramenta hábil para harmonizar pretensões diversas, “[...] substitui o combate pelo debate, a violência física pela violência das palavras, a guerra pela paz [...] A política é a arte da gestão dos assuntos públicos e a tomada de postura sobre as decisões fundamentais que comprometem a vida e o futuro de uma comunidade [...]”.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> ARISTÓTELES. **A política**. p. 16-17.

<sup>38</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 17-18.

<sup>39</sup> TRAMONTINI, Daiane Sandra; MEZZARROBA, Orides. As dimensões da democracia brasileira: inclusão, participação e representação política. **CONPEDI LAW REVIEW**, Uruguai, v. 2, n. 4, p. 297- 317, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3666/3166>. Acesso em: 20 out. 2018. p. 301.

<sup>40</sup> GORCZEWSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3012; 3019.

É pelo fato de os indivíduos viverem em sociedade, com interação diária, que todos, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, sofrerão as consequências de qualquer decisão política. O indivíduo influencia na sociedade pelo simples fato de pertencer a ela, pelo simples fato de ocupar um espaço físico, mesmo sem manifestação, sem ser visto ou ouvido. É por essa razão, lógica, racional e moral, porque todos sofrerão as consequências de qualquer ato, que se justifica que todos ‘devam’ participar na tomada de decisão.<sup>41</sup>

A política consiste num fator indispensável tanto para o cidadão, individualmente, quanto para a população, no sentido de coletividade. Segundo o pensamento de Arendt, a política<sup>42</sup> é a ciência que permite “[...] um provimento da vida relativo a todos, sem o qual não seria possível justamente o convívio [...]”, descarta-se a possibilidade de viver sozinho em decorrência da dependência de outros seres para existir, logo, a política tem propriedade para organizar o espaço público.<sup>43</sup>

Sobre essa questão de poder e política, observa-se que a história brasileira está marcada por artimanhas políticas, como por exemplo, o clientelismo, prática utilizada por determinadas pessoas para se conservarem hierarquicamente superiores a todas as demais. Seria uma espécie de “[...] troca de favores entre detentores do poder político e alguns ‘eleitores’, [...] Ao político interessa o voto, já o eleitor tem em vistas algum tipo de favor, como emprego, vaga na escola, atendimento médico, bens materiais [...]”, entre outros citados por Santin.<sup>44</sup>

Os acontecimentos passados demonstram que o clientelismo era percebido em qualquer nível, inclusive local, onde as relações de poder se destacavam durante o período eleitoral, tornando previsíveis o resultado das eleições, assim, o poder permanecia com a mesma pessoa para administrar a cidade.<sup>45</sup> Nas palavras de Schmidt, o clientelismo esteve presente enquanto

---

<sup>41</sup> GORCZEWSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3016. Grifos do autor.

<sup>42</sup> Pereira afirma que “A política é a arte de alcançar a legitimidade e de governar o estado através do uso da argumentação, da persuasão e do compromisso, em vez da pura força [...]”. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, n. 52, v. 1, janeiro 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 10 dez. 2018. p. 3.

<sup>43</sup> ARENDT, Hannah. **O que é política?** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 45-46.

<sup>44</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia – UFSC**. Florianópolis, p. 323-340, 2007. p. 324. Grifos da autora.

<sup>45</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 jun. 2018.

perdurou o modelo burocrático no Brasil (de 1930 até o final da década de 1970), conhecido como “apadrinhamento” político.<sup>46</sup>

[...] o clientelismo pode mudar de parceiros, ele pode aumentar e diminuir ao longo da história [...]. [...] As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. [...] À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.<sup>47</sup>

Os vícios na política sempre foram comuns, principalmente no período eleitoral, ocasião em que o interesse particular prevalecia sobre os anseios populares, bem como, o erário público tinha fins diversos aos pretendidos pela comunidade.<sup>48</sup> Nos dias de hoje, a corrupção pré-eleitoral ainda apresenta alguns obstáculos, tais como a insegurança de o eleitor estar verdadeiramente manifestando por meio do voto a sua verdadeira escolha, isso porque, por vezes, os governantes se aproveitam da situação de vulnerabilidade de eleitores hipossuficientes para alcançarem o poder.<sup>49</sup>

Há eleitores que, passando por situação precária, acabam vendendo<sup>50</sup> o seu voto para algum candidato,<sup>51</sup> no entanto, Campos esclarece que a compra de votos independe de classe social:

A falta de credibilidade atinge também o Congresso, visto como a casa dos privilégios. Os ‘representantes’ parecem só preocupados com seus interesses pessoais e as conveniências de seus parentes e amigos. As promessas de campanha não são honradas nem reclamadas. Muitos eleitores não cobram de seus candidatos programas

<sup>46</sup> SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 7, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 1989-2032, 2007. p. 2003.

<sup>47</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais Dados**.

<sup>48</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia – UFSC**. p. 324.

<sup>49</sup> BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002. p. 342-343.

<sup>50</sup> Para Santin, “[...] por mais que não esteja livre das práticas clientelistas, a democracia participativa é capaz de amenizar os seus efeitos, além de frear os abusos. Um governante que se sinta vigiado pela população que o elegeu, por certo, vai ‘pensar duas vezes’ antes de se corromper e utilizar como sua a coisa pública”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017. p. 149. Grifos da autora.

<sup>51</sup> BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas. p. 342-343.

que alterem a hegemonia de grupos tradicionalmente favorecidos. Em vez disso, trocam-se votos por dinheiro e por empregos nos órgãos de administração pública esvaziando o sentido da representação política.<sup>52</sup>

Nessa perspectiva, o clientelismo pode ser detectado tanto no espaço público<sup>53</sup> quanto na esfera<sup>54</sup> pública, ambos ambientes de constante busca pelo poder, porém democráticos, os quais buscam reestabelecer o diálogo perdido entre cidadãos e representantes políticos.

O espaço público antecede a esfera pública e essa, por sua vez, é responsável por aproximar o “Estado” da “sociedade civil”, “cidadãos” e “poder político-administrativo”. Em resumo, para Santin e Hamel o espaço público são os:

[...] espaços autônomos onde se desenvolvem a ação comunicativa, a reflexão e a discursividade, produzindo significações e identidades, com vistas à formulação de propostas que serão, posteriormente, apresentadas na instância institucionalizada da esfera pública.<sup>55</sup>

Nessa lógica, há relevância em expandir o espaço público para a população interagir com a figura estatal, com essa aproximação os indivíduos terão conhecimento sobre o destino do erário público, por exemplo, podendo intervir e tentar afastar comportamentos individualistas em proveito dos próprios governantes, característica típica do mencionado clientelismo.<sup>56</sup>

Vieira ressalta, “[...] Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos. Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformaram os direitos declarados formalmente em direitos reais [...]”, ou seja, a democracia não se reduz ao regime composto por “partidos e eleições livres”. Os manifestos, de modo geral, sempre foram

<sup>52</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Rev. Adm. Públ.**, Rio de Janeiro, p. 30-50, fev./abr. 1990. p. 10. Grifos da autora.

<sup>53</sup> Para Teixeira, “[...] *espaço público*, é aquele composto de associações, entidades autônomas, grupos de cidadãos, instituições livres, não-estatais nem econômicas, que se relacionam com base em regras e procedimentos discursivos e poucos institucionalizados [...]”. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 49-50. Grifos do autor.

<sup>54</sup> [...] É uma rede não estatal supercomplexa, ramificada num sem-número de arenas articuladas entre si (espaços públicos), as quais assumem formas relativamente especializadas, porém, sempre acessíveis ao público de leigos que delas faz parte. Estabelece-se de forma autônoma e independente com relação à sociedade política e às instituições do governo, a fim de democratizá-las, conectando as decisões políticas com as demandas coletivas”. SANTIN, Janaína Rigo; HAMEL, Márcio Renan. Relações sociais e sociedades pós-convencionais: reconfiguração do espaço público e redimensão do poder jurídico-político. **Revista Justiça do Direito**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011, edição especial, p. 11-27. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4000>. Acesso em: 03 abr. 2018. p. 20.

<sup>55</sup> SANTIN, Janaína Rigo; HAMEL, Márcio Renan. Relações sociais e sociedades pós-convencionais: reconfiguração do espaço público e redimensão do poder jurídico-político. **Revista Justiça do Direito**. p. 19.

<sup>56</sup> CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?:** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000. p. 28.

responsáveis por alguns progressos, as batalhas travadas por “liberdade e igualdade” aumentaram os direitos dos cidadãos.<sup>57</sup>

O aperfeiçoamento da democracia se dá quando “atores sociais e atores políticos” manterem-se conectados e “[...] quando a representatividade social dos governantes estiver garantida, com a condição de que essa representatividade esteja associada à limitação dos poderes e à consciência de cidadania [...]”, até porque a democracia não se restringe à conquista de um ou de outro grupo social, assevera Touraine.<sup>58</sup>

Portanto, o poder político, quando enquadrado numa democracia, possibilita a participação de todos, seja dos cidadãos ao exteriorizarem a sua vontade – pelo voto e pelos instrumentos positivados – ou dos governantes ao adquirirem a responsabilidade de representar o povo. A realidade brasileira demonstra que os direitos políticos inseridos na CF/88<sup>59</sup> resultaram dos movimentos sociais e a sua intensidade indicou o início de uma nova jornada voltada para o exercício da cidadania.

## **1.2 As dimensões da democracia e o princípio da participação no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de legitimidade das decisões**

No Brasil os governos oscilaram de regimes políticos autoritários a democráticos, prova disso são os vinte anos que o poder permaneceu concentrado com os militares, excluindo qualquer forma de participação popular. A insatisfação e a repulsa do povo teve proporções tão grandes que o conduziu a lutar por eleições diretas para Presidente da República conquistando, posteriormente, o espaço público.<sup>60</sup>

A restrição de liberdade foi uma das principais características atribuídas à época da ditadura, o afastamento da sociedade da vida pública foi o vetor que incentivou a busca por igualdade dos direitos políticos. Por mais árduo que tenha sido, esse processo de união levou à redemocratização do país com a adoção do novo texto constitucional e com o acolhimento do direito de exercer a cidadania.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 39-40.

<sup>58</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996. p. 92.

<sup>59</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. p. 119.

<sup>60</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 328.

<sup>61</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 2005. p. 7.

A promulgação da CF/88, também conhecida como Constituição Cidadã, demonstrou que o período subsequente à ditadura foi de progresso e expectativas positivas.<sup>62</sup> O envolvimento da população nas Diretas Já<sup>63</sup> foi determinante para alcançar essa finalidade, tendo em vista que, as transformações resultam da pressão praticada por aqueles que são vistos de fora em face daqueles que estão no poder.<sup>64</sup>

Implementar uma democracia depois do declínio de um governo autoritário não é suficiente em razão da vulnerabilidade do regime democrático e da possibilidade de se verificarem crises que levarão ao seu colapso. A democracia precisa de uma base histórica para se consolidar, afinal, “[...] As crises das democracias preparam o terreno para as ditaduras, mas, felizmente, as crises das ditaduras preparam o terreno para as democracias [...]”, afirma Morin.<sup>65</sup>

Sob essa perspectiva, toda a euforia em razão da redemocratização do Brasil não passou de uma mera ilusão, pois com esse evento o povo acreditou que chegaria à plenitude – ou melhor, à felicidade – e superaria os problemas ao participar ativamente da vida política do país.<sup>66</sup> Nessas circunstâncias, perdeu-se a convicção de que a democracia iria sanar os recorrentes conflitos sociais, especialmente os com relação à miséria e à falta de equidade.<sup>67</sup>

Em nível global, a democracia surgiu no século XX<sup>68</sup>, em períodos anteriores o seu exercício era severamente limitado, excluindo, por exemplo, as mulheres e as pessoas hipossuficientes. Na ótica de Pereira, as novas democracias são constatadas quando há:

[...] um sistema eleitoral e o respeito formal às liberdades básicas, mas essas democracias tendem a ser plebiscitárias, os direitos humanos dos mais pobres continuam a ser amplamente violentados, o financiamento das eleições continua a privilegiar os que têm dinheiro, o Poder Judiciário ou é dependente da política ou se constitui em um poder burocrático que acumula privilégios. Não ignoro essas limitações, mas isto não justifica negar o caráter democrático desses regimes. O fato

<sup>62</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 7.

<sup>63</sup> Segundo Teixeira, “[...] A crescente aglutinação em torno de questões institucionais e políticas como anistia, censura à imprensa, pluripartidarismo e tortura de presos políticos desemboca afinal no grande movimento das ‘Diretas-já’ [...]”. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. p. 121. Grifos do autor.

<sup>64</sup> SIMON, Pedro. **Reflexões para o Brasil do século XXI**. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 373.

<sup>65</sup> MORIN, Edgard. **A via para o futuro da humanidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 81.

<sup>66</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 7.

<sup>67</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 219.

<sup>68</sup> Sobre a expansão da democracia a partir do século XX, Pereira reitera: “[...] foi o século em que a democracia generalizou-se como regime político: na primeira metade do século, nos países desenvolvidos, na segunda, nos países em desenvolvimento da América Latina; no final do século, em alguns países asiáticos e africanos “. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>. Acesso em: 01 dez. 2018. p. 14-15.

é que os países onde estas distorções acontecem deixaram de ser autoritários. Como há muito deixaram de poder ser considerados autoritários os regimes das democracias consolidadas em que os direitos dos imigrantes são permanentemente desrespeitados e as eleições envolvem somas de dinheiro astronômicas. Todas essas democracias podem merecer adjetivos, mas são essencialmente regimes democráticos, nos quais existe espaço para a ação da sociedade civil e para o aperfeiçoamento do próprio regime democrático.<sup>69</sup>

Para Demo, as mudanças políticas e sociais ocorridas no decorrer da história são verificadas com a atitude dos cidadãos inferiorizados, ou seja, “[...] Olhando de cima para baixo, o poder transpira o movimento de persistência histórica, dentro da lógica das vantagens. Olhando de baixo para cima, os desiguais querem a mudança, contra as discriminações [...]”.<sup>70</sup>

Apresentando-se como uma alternativa para a sociedade expor “aspirações, carências e exigências”, os movimentos sociais independem do consenso e do amparo de instituições, além disso, não integram os meios formais estabelecidos pelo Poder Público. Wolkmer adverte que no cenário brasileiro, os movimentos partem da “[...] reivindicação de interesses compartilhados dentro de um esforço comum, [...] como contestação da estrutura autoritária de poder e como participação na reordenação democrática da vida social”.<sup>71</sup>

Ocorre que, mesmo com a nova constituinte a apatia política permaneceu, prova disso são os movimentos sociais organizados que expressaram a insatisfação e a indignação de uma parte da população com a política.<sup>72</sup> Assim, durante a transição do regime militar para o democrático a sociedade reconheceu a sua força e a importância de expressar a sua vontade, já que os movimentos tiveram continuidade dando-se visibilidade para as causas defendidas pelos manifestantes.

---

<sup>69</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil**: sua democratização para a reforma do Estado. p. 17.

<sup>70</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 15.

<sup>71</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 127; 133-134.

<sup>72</sup> Simon reitera que pós-88 os movimentos sociais continuaram resistentes em razão do descontentamento político. Comprovando o poder do povo, dentro da época de publicação da sua obra, o autor comenta: “A trajetória política do hoje Senador Fernando Collor de Mello é, nos últimos anos, o exemplo mais que fiel da importância da democracia na história de um povo. No Congresso Nacional, ele teve os direitos políticos suspensos, em 1992, depois de um longo processo de investigação, por meio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. O povo foi às ruas, para exigir o seu *impeachment*. Os jovens daquele tempo pintaram seus rostos de verde e amarelo e exerceram o legítimo direito de participar dos destinos da Nação. Agora, ele retorna à vida pública, para o mesmo Congresso que o afastou, para exercer em nome do povo do seu Estado de Alagoas, um mandato que esse mesmo povo lhe concedeu, democraticamente, nas urnas, como senador da República. É vontade do povo brasileiro de Alagoas, contra a qual será antidemocrático qualquer oposição. O seu mandato de hoje é legítimo, como legítimo foi o seu afastamento, em 1992”. SIMON, Pedro. **Reflexões para o Brasil do século XXI**. p. 73.

Em protesto pelo fim da corrupção e da impunidade, a Ordem dos Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul<sup>73</sup> organizou em 2007 uma mobilização em prol da “ética e da moralidade na política” aderindo o “movimento Agora Chega”. A tecnologia foi utilizada como um meio de aproximação, mais especificamente “[...] as redes sociais como principal forma de comunicação entre os jovens, atores fundamentais do processo de fortalecimento e aprimoramento da democracia que o movimento busca”.<sup>74</sup>

Em 2013, o clamor por maior participação na gestão da coisa pública foi receso quando o povo brasileiro compareceu maciçamente às ruas, exigindo seus direitos e, principalmente, lutando pela facilitação do diálogo com os governantes. Buscando por qualidade de vida, a população estava desacompanhada das tradicionais instituições que representariam seus interesses, como por exemplo, os sindicatos e partidos políticos. Bandeiras foram levantadas com críticas a tais instituições<sup>75</sup> sob a denúncia do povo de que essas acabavam solicitando e negociando em proveito próprio.<sup>76</sup>

A principal demanda dos movimentos de 2013 tinha como objeto a proteção e o alargamento dos direitos sociais, sendo solicitado o baixo custo dos meios de locomoção, “transporte público”, e melhorias nos serviços públicos, como os disponibilizados nas áreas “da saúde e da educação públicas”. Nesse ponto, Calil refere:

[...] cabe destacar que o discurso criminalizador e o recurso à repressão em larga escala estiveram presentes desde o início dos protestos, em um contexto mais amplo onde se discutia no Congresso Nacional uma ‘Lei Antiterrorismo’ que passava a

---

<sup>73</sup> “No mesmo dia, uma marcha mobilizou a população, demonstrando que a sociedade não tolera mais o mau uso do dinheiro público. Do evento, restou um manifesto contendo os principais pontos defendidos pelas entidades de apoiadores. Entre as propostas, estão: o fortalecimento das instituições democráticas; o combate à impunidade; as iniciativas de controle da aplicação de recursos públicos; [...] a aplicação imediata dos princípios da Lei Ficha Limpa em todas as esferas da administração pública; [...] a avaliação da necessidade de um novo pacto federativo, para distribuir as verbas de forma mais igualitária, fortalecendo Estados e Municípios; entre outros temas”. OAB REVISTA. Agora chega quer fim da corrupção e da imunidade. **Revista da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: OAB/RS, 5ª. ed., dez. 2011, p. 6-7. Disponível em: <http://www.youblisher.com/p/881444-OAB-Revista-Edicao-no-5/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

<sup>74</sup> OAB REVISTA. Agora chega quer fim da corrupção e da imunidade. **Revista da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul**. p. 6-7.

<sup>75</sup> Com relação às críticas proferidas contra as instituições, Simon relembra episódios importantes da história brasileira: “Imagine-se a implantação, como eu defendi, já em 1995, da chamada ‘CPI dos Corruptores’. A Comissão morreu no nascedouro, pela falta de vontade dos partidos e dos líderes partidários de investigar os desvios que, naqueles idos tempos, chamavam a atenção, principalmente dos recursos do orçamento da União. Se cumpridas as sugestões e as determinações que, certamente, seriam aprovadas, caso aquela Comissão tivesse sido instalada, não haveria, hoje, quem sabe, necessidade da Operação Navalha, nem de outras operações e CPI anteriores, como a ‘das Sanguessugas’, ‘das Ambulâncias’, ‘do Mensalão’, ‘dos Correios’, ‘Furacão’, ‘Gafanhoto’, ‘Matusalém’, ‘Anaconda’, ‘Satiagraha’ e tantas outras, com suas respectivas, e criativas, nomenclaturas”. SIMON, Pedro. **Reflexões para o Brasil do século XXI**. p. 379. Grifos do autor.

<sup>76</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 152.

considerar como ‘terrorismo’ a realização de manifestações populares que provocassem ‘transtornos’ como a obstrução das vias públicas.<sup>77</sup>

Nessas circunstâncias, os movimentos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo não foram totalmente pacíficos devido a atuação violenta dos “*Black Bloc*”, o grupo que praticava constantemente atos de vandalismo. Vestidas com roupas escuras e usando máscaras para evitarem de serem reconhecidas pelas “autoridades”, essas pessoas se uniram e demonstraram a sua revolta contra o Poder Público ao destruírem prédios de empresas e de bancos.<sup>78</sup>

Diante de situações como essa, Moraes Filho e Tonet advertem que “A desobediência civil, por ser um ato político baseado na moral e na proteção e defesa das liberdades individuais, concretizadas nos direitos fundamentais, não pode ser violenta. [...] Não se defende direitos, violando-os [...]”, com esse comportamento perde-se a essência, a legitimidade e a motivação do movimento.<sup>79</sup>

Os fatos precisam de maiores investigações. Mas, de início, já demonstram que os *black blocs*, no Brasil, são formados por um pequeno número de pessoas, não possuem um ideal democrático. E, portanto, deslegitimam a desobediência civil por três fatos: não possuem ideal democrático; agem com violência, atingindo as liberdades básicas de outras pessoas e afastam os verdadeiros manifestantes, que realmente têm algo a acrescentar à democracia.<sup>80</sup>

A democracia e os movimentos sociais estão conectados, porém por vezes essa iniciativa acaba sendo julgada contrariamente ao seu real significado, como se fosse um ato prejudicial e negativo – isso acontece frequentemente em países europeus.<sup>81</sup> Na França<sup>82</sup>, no

<sup>77</sup> CALIL, Gilberto Grassi. A democracia e a repressão nas jornadas de junho de 2013. In: SILVA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both (Coord.). **Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014)**. p. 211; 219. Grifos do autor.

<sup>78</sup> FOLHA DE S. PAULO. **Entenda o que é o ativismo ‘Black Bloc’ presente nas manifestações**. 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2018.

<sup>79</sup> MORAES FILHO, José Filomeno de Moraes; TONET, Luciano. **A legitimidade da desobediência civil, a internet e o desafio dos *black blocs***. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c7f7f308ee310f29>. Acesso em: 16 fev. 2019. p. 14.

<sup>80</sup> MORAES FILHO, José Filomeno de Moraes; TONET, Luciano. **A legitimidade da desobediência civil, a internet e o desafio dos *black blocs***. p. 20-21.

<sup>81</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?**. p. 84-85.

<sup>82</sup> Nas ruas da França os protestos dos coletes amarelos foram motivados em razão do crescimento de impostos sobre os combustíveis, “A origem do nome ‘coletes amarelos’ vem da jaqueta de sinalização de trânsito que, pela legislação federal francesa, todos os carros da França devem transportar para o caso de acidentes”. ESTADÃO. **Coletes amarelos: conheça os protestos que chacoalham a França**. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,coletes-amarelos-conheca-os-protestos-que-chacoalham-a-franca,70002633016>. Acesso em: 20 fev. 2019.

episódio conhecido como protestos dos “coletes amarelos”, o comportamento agressivo de alguns manifestantes gerou confrontos com a Polícia, deixando milhares de vítimas e feridos.<sup>83</sup>

Na realidade, a essência dos movimentos sociais está no alcance da ação pleiteada coletivamente, dando vistas para o bem de todos e não dos grupos mais favorecidos, sendo assim, quando ignorados pelo governo a sua característica democrática se desfaz.<sup>84</sup>

Pelo exposto, verificaram-se os diferentes motivos que influenciaram algumas das reivindicações populares desenroladas depois da promulgação da CF/88, todas em tempos diferentes, mas com objetivos significativos para a sociedade, destinando-se a reestabelecer a democracia, a transparência e os direitos sociais. Entretanto, cumpre asseverar, nem todas essas ações necessariamente foram pacíficas, as pessoas ainda utilizam da violência para conquistar metas e evitar frustrações – como por exemplo, nos protestos dos *Black Blocs*, no Brasil, e dos Camisas Amarelas, na França.

No cenário brasileiro, depois das Diretas Já surgiram inúmeros movimentos sociais, seja nos anos noventa ou nos anos dois mil, todos se desenvolvendo com o suporte instrumental disponível de cada época, inclusive com mecanismos modernos como as NTIC's do século XXI.

Gorczewski e Martin interpretam os movimentos sociais como um instrumento democrático apto a fomentar a participação popular e atenuar as divisões definidas entre a própria sociedade. Essa luta constante exteriorizada pelos grandes grupos unidos “[...] acaba redundando em benefício da própria democracia, que será reforçada por uma maior proximidade com as esferas onde se adotam as decisões que afetam a todos os cidadãos [...]”, seja em nível global ou local.<sup>85</sup>

A partir dessa concepção, os movimentos populares têm sido observados sob dois ângulos: no campo político e no social. O primeiro exprime o desejo de uma sociedade politicamente organizada, tendo como base a democracia participativa ao incluir o povo nas deliberações e transformar o poder em horizontal. Por sua vez, o segundo designa a batalha travada pelo direito à cidadania, sendo assegurados novos direitos a novos indivíduos, por isso, mais amplo que o campo político.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> ESTADÃO. **Coletes amarelos**: conheça os protestos que chacoalham a França.

<sup>84</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?**. p. 84-85.

<sup>85</sup> GORCZEWSKI, Clovis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, democracia e participação política [recurso eletrônico]**: os desafios do século XXI. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018. p. 179-180.

<sup>86</sup> CHAUI, Marilene de Souza. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 297.

Antes da CF/88, o poder do Estado era limitado pelo Direito, de modo que, mesmo objetivando assegurar os direitos fundamentais esse poder se restringia à organização estatal, política ou jurídica,<sup>87</sup> seguindo rigorosamente à legislação. Para Canotilho:

O Estado de direito cumpria e cumpre bem as exigências que o constitucionalismo salientou relativamente à limitação do poder político. O Estado constitucional é, assim, e em primeiro lugar, o Estado com uma *constituição* limitadora do poder através do império do direito.<sup>88</sup>

Nesse sistema, o exercício do poder está com quem dita o Direito conforme os seus próprios interesses, ou seja, utiliza-se o Direito como instrumento de poder, afinal, “A constituição pretende ‘dar forma’, ‘constituir’, ‘conformar’ um dado esquema de organização política. Mas conformar o quê? O Estado? A sociedade? Afinal qual é o referente da constituição?”, reflete Canotilho.<sup>89</sup>

O Estado de Direito, independentemente de se enquadrar no conceito liberal<sup>90</sup> ou social<sup>91</sup>, não se apresenta sempre como um “Estado Democrático”. Para Silva, a concretização desse novo modelo não se funda na união das definições de Estado de Direito e Estado Democrático, na verdade, deve ser valorizada a redação do artigo 1º da CF/88, ao reconhecer “[...] que a República Federativa do Brasil se constitui em *Estado democrático de Direito*, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando”.<sup>92</sup>

A principal diferença do Estado de Direito para o Democrático<sup>93</sup> de Direito reside na “soberania popular, na democracia” como mecanismos para garantir os direitos fundamentais.

---

<sup>87</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013. p. 196.

<sup>88</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 98. Grifos do autor.

<sup>89</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 87. Grifos do autor.

<sup>90</sup> Silva reitera que, “Na origem, como é sabido, o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal, e constituía uma das garantias das constituições liberais burguesas. Daí falar-se em Estado liberal de Direito, o qual tinha como objetivo fundamental assegurar o princípio da legalidade, segundo o qual toda atividade estatal havia de submeter-se à lei”. SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **R. Dir. adm.**, Rio de Janeiro, 15-34, jul./set. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>. Acesso em: 30 mai. 2018. p. 16.

<sup>91</sup> Para Santin, no Estado Social, “[...] Favorece-se o aumento da participação das autoridades públicas na vida econômica, a fim de suprir necessidades que os mecanismos de mercado são incapazes de atender e de ajustar os interesses privados aos sociais”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 23.

<sup>92</sup> SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **R. Dir. adm.** p. 21. Grifos do autor.

<sup>93</sup> De acordo com Streck e Moraes, o Estado Democrático de Direito pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais”. STRECK, Lênio; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008. p. 100.

No Estado Democrático de Direito a democracia transforma o Estado, essa mudança passa a ter como pauta o compartilhamento do poder – evitando a sua concentração –, buscando bloquear os benefícios da maioria e trazer legitimidade para que a sociedade tenha igualdade de direitos políticos e fundamentais.<sup>94</sup>

Os princípios também sofreram mudanças com a transferência do Estado de Direito para o Democrático de Direito, entre elas está a transição dos princípios republicano ao democrático e do representativo ao participativo. O princípio republicano designa a necessidade de a coletividade administrar os interesses públicos em conjunto com os governantes por ser um objeto de todos, já o princípio democrático atribui ao cidadão o direito de optar pelo seu representante político, otimizando os processos de decisão e aproximando a coisa pública do indivíduo.<sup>95</sup>

A CF/88, ao implementar o regime democrático, estabeleceu inúmeros princípios imprescindíveis para regular a convivência pacífica, alguns estão explícitos nos dispositivos legais e outros implícitos. Portanto, derivando do princípio democrático e estando implícito no texto constitucional, assim como em outras legislações, destaca-se o princípio da participação.<sup>96</sup>

Os efeitos da aplicabilidade do princípio da participação no Estado Democrático de Direito são positivos, servindo de estratégia para a repartição do poder, isso é, permite o contato e a interação dos cidadãos com os gestores. Entre as leis que incluíram o princípio da participação está a CF/88, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e a LRF (Lei Complementar nº 101/2000).<sup>97</sup>

O princípio representativo, vigente na época do Estado de Direito, afirmava ao povo o direito ao sufrágio universal, de modo que “No Estado Democrático de Direito a ele se soma o **princípio participativo**, que se refere à escolha objetiva de **políticas públicas**, ou seja, de como os cidadãos querem ser governados”.<sup>98</sup> Assim, adotou-se o exercício do poder político

---

<sup>94</sup> RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. p. 317-318.

<sup>95</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 57.

<sup>96</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**, São Paulo-SP, v. 2, p. 42-72. 2006. p. 45.

<sup>97</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**. p. 67.

<sup>98</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 57. Grifos do autor.

tanto pela forma representativa quanto pela participativa, conforme o parágrafo único do artigo 1º da CF/88.<sup>99</sup>

Quanto ao significado da palavra participação, esse desenvolve-se com a história, observando o percurso transcorrido e as inúmeras formas possíveis de defini-la. De acordo com o período e a circunstância em que aparece, a participação pode estar vinculada a outras expressões, como por exemplo, “[...] democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc [...]”, aponta Gohn.<sup>100</sup>

Nos tempos atuais os termos cidadania e participação encontram-se atrelados, considerando-se cidadão o sujeito participante da gestão pública. Além dos direitos estabelecidos em lei, a definição de cidadania abarca o dever de compreensão, ajuda ao próximo, justiça e principalmente participação política.<sup>101</sup> Nesse paradigma, a política tem como finalidade administrar a coisa pública, de modo que, as decisões proferidas pelos governantes sejam benéficas para as presentes e futuras gerações.<sup>102</sup>

Falar em garantia de “direitos, cidadania e participação” parece utópico, pois causa a motivação do povo em se inserir no âmbito político ao mesmo tempo em que as desilusões são mais constantes do que o sentimento de conquista. Naturalmente, o tempo será responsável por algumas transformações<sup>103</sup>, tais como nos processos de participação popular tradicionais, cuja tendência se reveste na dúvida do seu eterno fortalecimento.<sup>104</sup>

Demo traduz a palavra participação<sup>105</sup> como sendo uma conquista sem fim, a qual nunca irá satisfazer completamente tampouco terminar, caso isso aconteça haverá um

---

<sup>99</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**. p. 47.

<sup>100</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 13-14.

<sup>101</sup> GORCZEVSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3010-3011.

<sup>102</sup> GORCZEVSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3019.

<sup>103</sup> <sup>103</sup> Para Demo “[...] é necessário aceitar que todo processo participativo se desgasta, como tudo que é dialético. O fulgor do início vai se tornando opacidade natural. Não há governo que não envelheça. Sua renovação não é acidente, desgraça, mas condição normal da vida histórica. Por mais que um governo deseje ser participativo, não foge à lógica da burocracia e da concentração do poder [...]”. DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 99.

<sup>104</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 98-99.

<sup>105</sup> Teixeira explica que “Na visão liberal da qual, praticamente, ressurgiu o conceito, sua origem remontando à *pólis* grega, a participação tinha sentido decisional, restringindo-se ao processo eleitoral e, mesmo assim, limitava-se aos que dispusessem de patrimônio (voto censitário). Mais recentemente vem traduzindo novos conteúdos e sentidos, às vezes contraditórios e tão múltiplos, que se pode chegar à descaracterização do fenômeno”. TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. p. 25.

retrocesso. Eventos históricos demonstram como se dá o desenvolvimento da participação, num primeiro momento, verificam-se as dimensões do poder para depois, caso surta efeitos positivos e se conquistada, a oportunidade de participar.<sup>106</sup>

Para conceituar a participação importa observar o poder político, no sentido inverso à ideia de autoridade e Estado, visto que, “[...] supõe uma relação em que atores, com os recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações”, evidencia Teixeira.<sup>107</sup>

Para Bobbio, embora o vocábulo participação atraia significados distintos, podendo o cidadão se enquadrar como “espectador” ou “protagonista” do espaço político, assim, consideram-se três formas de participação política: presença, ativação e participação. Na presença o sujeito não se mostra ativo politicamente, sua conduta se resume em receber informações e frequentar encontros, não expondo sua opinião individual. Na ativação o indivíduo começa a ser notado por comparecer e exercer atividades que lhe foram atribuídas, circunstância em que participa de campanhas eleitorais ou de protestos, por exemplo. Por fim, a participação demonstra progresso por ter a direta ou indireta contribuição do cidadão na tomada de decisão.<sup>108</sup>

Sabendo da importância de a sociedade interagir no meio político, auxiliando no processo decisório, compartilhando sugestões com os governantes ou se posicionando diante da pauta de assuntos discutidos, acredita-se na forma em que o cidadão contribui participando ativamente dos atos de gestão, cooperando com o administrador a fim de que melhorias sejam realizadas para satisfazer o interesse coletivo.

Participar cria responsabilidade e comprometimento perante a situação política e social em que se insere, por isso muitos indivíduos se afastam para não se envolverem. Os conflitos com o poder se desenvolvem para aqueles que confiam na existência da participação, ou seja, “[...] para realizar participação, é preciso encarar o poder de frente, partir dele, e, então abrir os espaços de participação, numa construção arduamente levantada, centímetro por centímetro, para que também não se recue nenhum centímetro”, afirma Demo.<sup>109</sup>

No Brasil o regime democrático aliou a democracia representativa com a participativa, resultando na democracia semidireta, pela qual o povo possui ao mesmo tempo o direito de

---

<sup>106</sup> DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993. p. 18-19.

<sup>107</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. p. 25-26.

<sup>108</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. p. 888.

<sup>109</sup> DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. p. 20.

optar pelo seu governante durante as eleições e participar dos debates que envolvam o bem-comum.<sup>110</sup> Gorczewski entende como bem-comum “[...] o campo das decisões [...], que está integrado pelos bens públicos (segurança, respeito aos direitos, justiça social), pelas condições de desenvolvimento econômico e de prosperidade e pelo conjunto de valores morais e culturais [...]” confiados à sociedade.<sup>111</sup>

No entanto, a participação pode encontrar alguns empecilhos quando o assunto se refere à qualidade democrática, como ocorre com a inércia popular, isso é, as pessoas se fazem presentes em encontros, mas não se manifestam, não contrariam, não dão ideias novas, enfim, comparecem e não se posicionam. Momento oportuno para os líderes atuarem sozinhos, centralizando o poder para si mesmos com a finalidade de isolar os cidadãos dos mecanismos participativos.<sup>112</sup>

A democracia, nos dizeres de Lincoln, exprime “[...] o governo do povo, pelo povo e para o povo [...]”, aliás essa fórmula reconhece o princípio democrático, explica Canotilho.<sup>113</sup> Trata-se de compreender a participação como um meio fundamental para elaborar a concepção da palavra democracia, evidenciando a figura do povo<sup>114</sup> com o poder em mãos.<sup>115</sup>

De acordo com Bonavides, a participação se revela como um elemento imprescindível para a democracia, indica a vontade da comunidade em fortalecer o regime democrático, atribuindo-lhe “eficácia e legitimidade” nas relações que envolvem o poder. Logo, democracia designa o compartilhamento de decisões entre governantes e governados, onde os últimos possuem a liberdade de manifestar os seus anseios perante os primeiros.<sup>116</sup>

Diferentemente do posicionamento acima mencionado, Touraine afirma ter incertezas e insegurança com relação à democracia participativa nos tempos contemporâneos, assim, o autor declara estar:

---

<sup>110</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**. p. 45.

<sup>111</sup> GORCZEWSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3019.

<sup>112</sup> DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. p. 116.

<sup>113</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. p. 287.

<sup>114</sup> O contexto de povo para Bonavides engloba “[...] povo participante, povo na militância partidária, povo no proselitismo, povo nas urnas, povo elemento ativo e passivo de todo o processo político, povo, enfim, no poder”. BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 50-51.

<sup>115</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. p. 50.

<sup>116</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. p. 51; 57.

[...] Desconfiado em relação à democracia participativa, inquieto com todas as formas de domínio dos poderes centrais sobre os indivíduos e a opinião pública, hostil aos apelos do povo, nação ou história que acabam dando sempre ao Estado uma legitimidade que deixa de vir de uma eleição livre, interroga-se sobre o conteúdo social e cultural da democracia nos dias de hoje [...].<sup>117</sup>

Sobre a falta de confiança com relação à democracia participativa, Touraine refere: “[...] não queremos uma democracia de participação; não podemos nos contentar com uma democracia de deliberação; temos necessidade de uma democracia de libertação”.<sup>118</sup> Quando a democracia passa a ser relacionada com a trapaça e a mentira há uma certa resistência, como ocorre com as elites políticas.<sup>119</sup> Equiparando a democracia antiga com a contemporânea, Bobbio explica:

O pluralismo enfim nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade – melhor: a liceidade – do dissenso. Esta característica fundamental da democracia dos modernos baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer [...].<sup>120</sup>

Com a democracia participativa o representante político terá ciência de estar sendo fiscalizado pelo povo, quando se sentir intimidado evitará a prática de condutas passíveis de desviarem a finalidade de uma gestão transparente e íntegra. Nos tempos atuais, há dificuldade dos sujeitos se sentirem incluídos no âmbito político, dialogando e propondo ideias aos governantes, por isso, a participação irá reascender a sensação de “dignidade” e “pertencimento” do espaço democrático em que se vive.<sup>121</sup>

A CF/88 proporcionou progressos nos âmbitos político e social ao inaugurar o Estado Democrático de Direito pautado na ampliação do espaço público e, conseqüentemente, na efetivação da participação popular pelas vias democráticas. Como resultado desse avanço o povo passou a ter legitimidade nos processos decisórios, rompendo-se o período de

<sup>117</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?**. p. 20.

<sup>118</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?**. p. 22.

<sup>119</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. p. 65.

<sup>120</sup> BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. p. 100.

<sup>121</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI**: novos desafios da cidadania e do poder local. p. 180; 182.

adversidades entre o cidadão e o Poder Público – sinais de uma época de repressão do povo, marcada pela ditadura militar e pelos golpes de Estado.<sup>122</sup>

Quanto ao conteúdo das disposições inseridas na CF/88, verifica-se a sua capacidade de atender às deficiências da sociedade mas, para isso, há necessidade de mantê-la atualizada a fim de não gerar desequilíbrios e incertezas.<sup>123</sup> Os avanços inseridos na redação constitucional foram demorados e por isso são inquestionáveis, no entanto, não se pode negar o trajeto distante que ainda falta percorrer.<sup>124</sup>

[...] Do prisma formal, a Constituição foi pensada como se a transição para a democracia estivesse consolidada. Da perspectiva material, percebe-se as dificuldades na estabilização econômica, no redimensionamento do Estado e na retomada do crescimento. Daí o impasse, vivido de modo acentuado no Brasil, da compatibilização entre estruturas políticas formalmente democráticas e a incapacidade de implementar decisões econômicas [...]. As perguntas a serem feitas são: como superar nosso problema político-constitucional? Que tipo de democracia está sendo forjada no Brasil? Que papel o Direito pode desempenhar na consolidação democrática? [...]<sup>125</sup>

Em 2019 comemoram-se os trinta e um anos da promulgação da CF/88, reflexo da luta em prol da redemocratização do país e da libertação popular do poder ditatorial. Embora seja considerada a mais democrática, composta por muitos artigos e emendas constitucionais, nota-se a carência da sua aplicabilidade e efetividade quando observadas “as grandes mazelas nacionais”.<sup>126</sup>

Pelo exposto, verificou-se a importância do princípio da participação na formalização do Estado Democrático de Direito, onde se oportuniza a gestão mútua entre cidadão e gestor. Nesse sentido, a participação popular não se restringe ao período eleitoral, existindo outros instrumentos constitucionais responsáveis para flexibilizar esses momentos, afinal, para fortalecer o convívio em sociedade, os atos e decisões dos governantes precisam ser controlados, evitando ilegalidades e práticas que corrompam o aparelho estatal.

### 1.3 O poder dos cidadãos além das urnas e o controle da gestão pública

<sup>122</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**, p. 51.

<sup>123</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 142.

<sup>124</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. p. 219.

<sup>125</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 56.

<sup>126</sup> LARA, Eduardo Soares de. 30 anos da Constituição Cidadã. **REVISTA CONPEDI: sociedade científica do direito**. Florianópolis, v. 7, p. 12-15, nov. 2018. p. 13-15.

Simbolizando a entrada de uma nova fase, a CF/88 se destinou a assegurar a dignidade da pessoa humana, igualdade, democracia e justiça social. A sua construção se solidificou com a participação popular e o texto seguiu o ideal de um Estado Democrático de Direito, formalizado por “representantes do povo brasileiro” que introduziram no preâmbulo alguns objetivos da política nacional para organizar o Estado e as relações sociais que nele se desenvolvem.<sup>127</sup>

A democracia semidireta, exposta no parágrafo único do artigo 1º da CF/88, conjugou características da democracia direta e indireta, unindo elementos da “[...] democracia participativa, reconhecendo o sufrágio universal, inserindo institutos da democracia direta, [...] e proporcionando outros meios de participação e controle da sociedade nas decisões políticas [...]” e nos atos do Poder Público.<sup>128</sup>

No capítulo dos direitos políticos, o artigo 14 prevê o exercício da soberania, assim o sujeito pode integrar o processo eleitoral como eleitor, candidato ou partícipe. Portanto, a democracia supera o direito de votar e de ser votado, pois acolhe a opinião popular sobre as matérias de interesse público, podendo ocorrer pelo plebiscito, pelo referendo ou pela iniciativa popular.

A condição de ser cidadão não traz garantias a ninguém e a democracia representativa não garante a motivação dos governantes para resolverem os problemas da sociedade. A liberdade e o poder do voto – renovando o cenário e o povo exteriorizando as carências da coletividade como apelo para serem tomadas as providências – não certificam a solução ou superação dos desequilíbrios.<sup>129</sup>

Para Demo, as eleições integram um processo histórico e político natural, quando não há o revezamento de governantes, promovendo a renovação dos governos, verificam-se elevadas chances desses serem considerados arcaicos.<sup>130</sup> Por sua vez, Schmidt entende que, por

---

<sup>127</sup> SENADO FEDERAL. **Jornal da Constituinte**: Exposição “A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”. Brasília: 29 out. 2013 a 8 nov. 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018. p. 1.

<sup>128</sup> MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf). Acesso em: 20 fev. 2019. p. 185; 187.

<sup>129</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. p. 8.

<sup>130</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 99.

mais necessária que seja, a alternância de figuras no poder gera instabilidade e cria dificuldades para o desenvolvimento do regime democrático.<sup>131</sup>

Esse processo de “descontinuidade administrativa” produz efeitos positivos e negativos, tendo a capacidade de proporcionar mudanças e obter êxitos, como também de abrir lacunas para o esquecimento das políticas públicas em andamento, pois formulam-se novas, diferentes ou até opostas às antecedentes.<sup>132</sup> Touraine defende a democracia representativa utilizando como argumento a reorganização do Poder Público por meio da rotatividade dos governantes:

A definição de democracia como *a livre escolha, em intervalos regulares, dos governantes pelos governados* ilustra claramente o mecanismo institucional sem o qual ela não existe. A análise deve se colocar no interior dessa definição, evitando qualquer tentativa de transpor tais limites. Não há poder popular que possa ser chamado democrático se não tiver sido outorgado e renovado pela livre escolha; também não há democracia se uma parte importante dos governados não tiver o direito de voto [...].<sup>133</sup>

Apesar do revezamento de pessoas no poder, as eleições são reflexos da democracia, nesse sentido, presume-se que o voto do indivíduo seja significativo, baseado na confiança e no conhecimento de propostas e ideologias políticas dos candidatos.<sup>134</sup> Contudo, dados de uma pesquisa<sup>135</sup> realizada no Brasil em 2010, demonstram que parte da população não sabia responder quais são as responsabilidades dos gestores na função ocupada e, como consequência, essa falta de informação estimula o desinteresse pela política.<sup>136</sup>

Na maior parte dos regimes democráticos, o ato de votar não é só o mais importante, mas o único que, de fato, envolve uma participação com algum significado. Esse

---

<sup>131</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 2307-2333, 2008. p. 2312.

<sup>132</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 2312.

<sup>133</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** p. 42-43. Grifos do autor.

<sup>134</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. p. 65.

<sup>135</sup> “A pesquisa de opinião pública aplicada a 2 mil eleitores de 136 municípios demonstrou que 23% disseram não lembrar de quem escolheram para deputado estadual, 21,7% para federal e 20,6% para senador. No caso de Presidente da República, 89,7% continuam lembrando e, no de governador, 80,6% [...]. [...] Os parlamentares deveriam ser os principais interessados em fazer com que sua relação com os cidadãos não terminasse no momento de digitar o voto na urna. Demonstrar o que fazem, recorrendo a todos os meios de comunicação disponíveis para assegurar o máximo de transparência, precisa ser visto como um passo importante para facilitar o acompanhamento por parte dos brasileiros, de quem integra os Legislativos nas três instâncias da federação [...]”. ZERO HORA. **Amnésia eleitoral**. Jornal Zero Hora Editoriais (Impresso), Porto Alegre/RS, 1º dez. 2010. p. 26.

<sup>136</sup> ZERO HORA. **Amnésia eleitoral**. Jornal Zero Hora (Impresso) Editoriais. p. 26.

significado está associado, em tese, à influência que o voto popular tem para a formação de governos e, por conseqüência, às pressões no sentido da mudança das políticas econômicas e sociais. No Brasil, apesar do voto de protesto ser usado desde meados dos anos 70, a sua eficácia não era senão indireta para a determinação da orientação dos governos. A partir da Constituição de 1988, contudo, com o restabelecimento das eleições diretas para a escolha da mais alta função da hierarquia do sistema político, a participação eleitoral tornou-se um fator estratégico do processo político.<sup>137</sup>

Nesse quadro, quando ausente a representatividade fala-se na crise de representação política, logo, questiona-se: Qual a postura e a percepção de governantes e governados depois do período eleitoral? Os governantes irão lutar pelos interesses dos seus eleitores? E os governados terão a tranquilidade e a segurança de estarem sendo bem assistidos pelos seus candidatos?<sup>138</sup>

A democracia representativa<sup>139</sup> sintetiza o poder do indivíduo em optar por quem corresponder melhor às suas expectativas, ocorre que, tal prática não expressa a verdadeira essência da democracia por enquadrar o sujeito como mero receptor. Essa forma de democracia chega a ser comparada a uma relação de consumo, onde o consumidor escolhe a proposta que mais lhe interessa mesmo sabendo que nunca será o criador.<sup>140</sup>

À vista disso, entende-se a importância de o cidadão ser mais ativo, exercendo a cidadania e usufruindo dos direitos políticos previstos constitucionalmente, pois é possível ultrapassar a condição do voto e participar por meio de mecanismos de interlocução que levam ao controle dos atos do Poder Público.<sup>141</sup>

Em tempos passados, a democracia era direta, em tempos contemporâneos a democracia passou a ser exteriorizada pelo contato entre governantes e governados, inclusive, com o desenrolar dos séculos o termo “poder do povo” também evoluiu, obtendo inúmeros sentidos e mantendo-se conectado à democracia. Para Goyard-Fabre, “[...] se a democracia, no seu despertar, podia ser definida, *stricto sensu*, como o ‘poder do povo’, as democracias que

---

<sup>137</sup> MOISÉS, José Álvaro. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. **Lua Nova**, nº 22, dez. 1990. p. 133-187. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n22/a07n22.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019. p. 153.

<sup>138</sup> TELLES JUNIOR, Goffredo. **O povo e o poder**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 86-87.

<sup>139</sup> Para Britto, “[...] o regime exclusivamente representativo se traduz no governo do povo, mas sem o povo [...]”. BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 122.

<sup>140</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 149.

<sup>141</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. p. 65.

conhecemos hoje são antes regimes nos quais a vontade (ou o consentimento) do povo é a fonte do poder [...]”.<sup>142</sup>

Nesse quadro, o povo<sup>143</sup> não pode mais ser assim reconhecido quando se considerar vencido, submisso e ausente de passado histórico e futuro, comparando-se a um escravo.<sup>144</sup> O distanciamento entre cidadãos e elites políticas, leia-se entre governados e governantes, entre “o poder e a sociedade”, foi considerada a desgraça do início do século XXI<sup>145</sup>, circunstância que dificulta o exercício da democracia e a comunicação entre essas duas figuras.

Acompanhar o desenvolvimento da vida pública é uma tarefa primordial do indivíduo, ocorre que, o progresso tão aguardado dificilmente será visualizado de “dentro para fora” e a tendência direciona a sociedade a se desmotivar e desacreditar no papel da política e das “instituições públicas”. Essa situação delicada generaliza uma imagem negativa dos políticos,<sup>146</sup> o que de fato incide no afastamento da sociedade.

O povo não precisa concordar em todos os aspectos, numa democracia nem sempre as pessoas têm o mesmo pensamento e seguem a mesma direção, as divergências surgem e sintetizam o caminho rumo à transformação, mas para que isso aconteça àqueles que se encontram em meio a episódios tumultuosos devem enxergar e aproveitar esses momentos para reestabelecerem a organização e criarem novos planos.<sup>147</sup>

Por mais que a CF/88 assegure os instrumentos democrático-participativos, observa-se a dificuldade do compartilhamento da gestão pública entre atores sociais e políticos.<sup>148</sup> No entanto, a participação pode se tornar mais positiva em razão do poder constituído pelo espaço público, pois trata-se de “[...] uma esfera que comporta a interação entre grupos organizados

---

<sup>142</sup> GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?:** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 45-46. Grifos do autor.

<sup>143</sup> “A noção de povo, como se sabe, já era conhecida e utilizada na antigüidade clássica em matéria de teoria política e de direito público. Mas não tinha a importância decisiva que adquiriu na era moderna, com o ressurgimento da idéia democrática [...]”, explica Müller. MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?:** a questão fundamental da democracia. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 14.

<sup>144</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. p. 82.

<sup>145</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. p. 79.

<sup>146</sup> SIMON, Pedro. **Reflexões para o Brasil do século XXI.** p. 382-383.

<sup>147</sup> CASTRO, Magali de. Um estudo das relações de poder na escola pública de ensino fundamental à luz de Weber e Bourdieu: do poder formal, impessoal e simbólico ao poder explícito. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 9-22, jan. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551998000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 25 jun. 2018.

<sup>148</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017. p. 85.

da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc [...]”, ressalta Gohn.<sup>149</sup>

Dentro do espaço público ambos podem se aproximar e administrar juntos a coisa pública, observando os limites de sua atuação e as disposições da CF/88 e de legislações infraconstitucionais. Ao mesmo tempo que o espaço público dá acesso aos cidadãos para participarem de debates, também permite o controle e a fiscalização das atividades executadas pelos representantes políticos, os quais têm a obrigação de atuar com responsabilidade e transparência.

Segundo Martins Júnior a participação popular tem algumas finalidades, entre elas: “[...] controle e fiscalização social, parâmetro de juridicização e racionalidade na tomada de decisões [...], renovação do modelo de Administração Pública e reformulação de suas relações com os administrados [...]”. Nesse sentido, a participação cria formas para aprimorar o “controle ou fiscalização”, evita vantagens contrárias ao estabelecido em lei e auxilia na publicidade dos atos praticados pelos gestores.<sup>150</sup>

Portanto, o controle surge como um meio de participação, as suas diversas formas informam sobre qualquer desvirtuamento ou finalidade oposta à que o erário público se reserva. O controle permite que o bem coletivo passe a ser cuidado pelo próprio cidadão, cobrando do Poder Público a sua correta aplicação, pois esse é o único “responsável pela sua arrecadação, gerenciamento e utilização”.<sup>151</sup> Com relação às diferenças entre participação popular e controle social, Britto menciona:

[...] o fim de quem efetivamente participa não é atuar um comando constitucional que força o Estado a olhar para trás. A parte privada, o grupo, ou o conjunto da sociedade, nenhum deles pretende fazer da liberdade ou da cidadania um elemento de anulação do poder político [...]. O objetivo colimado não é fazer ‘oposição’ ao governo – convenhamos –, mas ‘negociar’ com ele a produção de uma nova regra jurídica pública. Aqui, uma emanção da soberania popular, e, destarte, poder. Ali, uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. p. 36.

<sup>150</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 304-305.

<sup>151</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009. p. 168.

<sup>152</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 120-121. Grifos do autor.

Embora se complementem, participação e controle não são sinônimos, a participação desenvolve meios de “controle e fiscalização”<sup>153</sup> e o controle designa a ideia de “verificação, investigação, fiscalização”.<sup>154</sup> Ao dispor sobre a “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária [...]” a CF/88 em seu artigo 70 e seguintes estabeleceu o modo como a Administração Pública será supervisionada, incorporando à lei os controles interno e externo.<sup>155</sup>

Nas palavras de Britto, “[...] proclamar que o controle popular do poder é forma de exercício dos direitos de liberdade, ou de cidadania, é considerá-lo enquanto direito público subjetivo; [...] direito referido a um sujeito privado [...]”, pois engloba a pessoa e todos os seus papéis, seja enquanto detentor de direitos políticos, como trabalhador ou jovem, enfim, como cidadão. Nessa perspectiva, a reação do indivíduo será reflexo de como o Poder Público se comporta – ação ou omissão –, isso porque, o direito subjetivo emana de uma obrigação advinda do próprio Estado.<sup>156</sup>

Independentemente da maneira como o controle for materializado, o interesse da população está na publicidade de informações, ou seja, a ter acesso e poder acompanhar o que tem sido desenvolvido pelo gestor. Importa ao particular saber se a Administração tem acatado às reivindicações sociais, pois o direito subjetivo (alheio) passa a falar mais alto do que o poder político (próprio), argumenta Britto.<sup>157</sup>

Por sua vez, o direito objetivo se aplica a todos e resulta do texto constitucional, o qual “faz do poder político um poder governamental”. Essa circunstância advém da separação dos três poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – onde cada um possui suas atribuições dentro do sistema jurídico brasileiro, cabendo à comunidade se sujeitar às decisões que constituem a escolha jurídica do Estado.<sup>158</sup>

Sendo assim, o chamado “controle social do poder” ou “controle popular” designa a fiscalização realizada pelos cidadãos ou pelas instituições da sociedade civil, ocorre de fora para dentro do ente estatal. Esse controle dá direito ao povo de cobrar dos governantes uma

---

<sup>153</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. p. 305.

<sup>154</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 114.

<sup>155</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 114.

<sup>156</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 116.

<sup>157</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 117.

<sup>158</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 118.

postura íntegra e responsável, afinal foram escolhidos para serem os seus representantes e lutar pelo interesse comum.<sup>159</sup>

Para tanto, o controle social pode ser analisado sob duas perspectivas, a do Estado ou da sociedade. Pelo Estado, conforme visualizado por autores de áreas distintas<sup>160</sup>, exterioriza-se pela organização da comunidade ou concretização de políticas, evitando atritos sociais. Por outro lado, o controle social pode partir da conduta da própria coletividade ao fiscalizar se essas políticas estão sendo aplicadas.<sup>161</sup>

O ato de controlar identifica-se como um direito fundamental, disposto no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Tal documento já determinava naquela época que o cidadão faz jus à solicitação de informações sobre a gestão pública, devendo o administrador respondê-lo em prol do “princípio da finalidade pública”.<sup>162</sup>

Nesse viés, o controle pode ser designado como um dos princípios implícitos da CF/88, como anuncia a redação do § 2º do artigo 5º. Com relação ao controle e a boa-fé do gestor para o investimento do dinheiro público, o artigo 34, VII, d’, dessa mesma lei, exige a prestação de contas mas, caso não se realize, a União tem legitimidade para intervir nos Estados e no Distrito Federal.<sup>163</sup>

Os controles interno e externo também são responsáveis por averiguar a conduta dos governantes. Partindo desse ponto, a CF/88 dispõe no artigo 74 sobre os Poderes responsáveis pelo controle interno, quais sejam: o Legislativo, Executivo e Judiciário. Já o artigo 71, dessa mesma Lei, atribui ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas<sup>164</sup> da União, o comprometimento pelo controle externo.

A finalidade do controle interno se resume em tomar precauções, evitando a prática de atos ilegais, ilegítimos e riscos que atentem à destinação das finanças públicas.<sup>165</sup> Há quem

---

<sup>159</sup> BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo**. p. 115.

<sup>160</sup> Correia trata brevemente sobre a concepção de controle social do Estado partindo da sociologia, da ciência política e políticas sociais, no entanto, para a pesquisa não importa diferenciá-las. CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: Os conselhos de saúde como instrumento**. p. 11.

<sup>161</sup> CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: Os conselhos de saúde como instrumento**. p. 11.

<sup>162</sup> SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018. p. 48.

<sup>163</sup> SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. p. 49.

<sup>164</sup> Para Corralo, “[...] o Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do parlamento, munindo-o de análises e pareceres técnicos para o julgamento das contas do Executivo”. CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 257.

<sup>165</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 258.

considere como uma das causas da corrupção a vulnerabilidade do controle interno, pois os agentes públicos possuem deveres perante a Administração Pública, por isso responderão<sup>166</sup> por seus atos, serão punidos pelos comportamentos ilícitos e esclarecerão as suas atividades pela prestação de contas à comunidade e interessados, conforme prevê o regime democrático.<sup>167</sup>

Quanto ao controle externo, a Lei Constitucional estabeleceu os órgãos hábeis para executarem essa fiscalização da administração, entre eles, “[...] o Ministério Público, o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas (o da União, dos Estados e, em alguns casos, o dos Municípios) [...]”. Dessa maneira, o controle externo e o controle social podem se relacionar, já que o segundo pode auxiliar na fiscalização juntamente com o primeiro, assim, se por ventura o órgão de controle externo não detectar as condutas prejudiciais que atentem contra o interesse da coletividade, o acompanhamento do corpo social possibilita a denúncia do mau gestor.<sup>168</sup>

O controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, além de garantir a atuação consciente do administrador com o dinheiro público, também preserva o direito de todo indivíduo de viver em um ambiente digno, correspondendo aos clamores dos cidadãos em prol das presentes e futuras gerações. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, há quem defenda que o controle externo, o controle social e a cidadania são essenciais para sustentar a democracia e implementar os direitos fundamentais.<sup>169</sup>

Pelo exposto, percebe-se que tanto o controle interno quanto o externo são vastos e englobam todas as atividades exercidas pela Administração Pública,<sup>170</sup> isso porque esta se encontra adstrita à “fiscalização hierárquica”, submetendo-se aos controles.<sup>171</sup> Em outras palavras, ambos os controles são indispensáveis, inclusive o social, para uma gestão pública equilibrada e transparente, contribuindo para aproximar governantes e governados a partir da troca de confiança e zelo.

---

<sup>166</sup> CF/88, Artigo 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>167</sup> FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 29-50, 2002. p. 29-30.

<sup>168</sup> PÍTICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**, v. IX, nº 2, Jul/Dez, 2011. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011>. Acesso em: 07 jul. 2018. p. 257; 267-268.

<sup>169</sup> SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018. p. 46-47.

<sup>170</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 257.

<sup>171</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 797-798.

Nos dias de hoje, são atribuídos à sociedade mecanismos de participação democrática e de controle popular, no entanto, em detrimento do período de centralização do poder, oriundo da ditadura militar, observam-se os seus resquícios e o vasto caminho para fixar e conservar a democracia no Estado de Direito brasileiro. Não se trata de uma estabilização rápida, pois o processo de mudança é longo e a recém está dando o seus primeiros passos.<sup>172</sup>

Santin alerta sobre a importância da participação, visto que, o controle do poder, por si só, não se mostra suficiente, por isso, harmonizar a democracia participativa com a representativa aparenta ser o caminho viável.<sup>173</sup> Para a autora, além do poder político há ocasiões em que a democracia participativa convida o povo para acompanhar e intervir tanto “[...] na esfera Executiva (via conselhos municipais, *ombudsman*, etc.) quanto na esfera Legislativa (via participação no processo legislativo do plano diretor municipal, conforme Lei 10.257/2001) e Judiciária (via tribunal do Júri)”.<sup>174</sup>

Para exemplificar o processo de participação e controle, Corralo cita os institutos vinculantes e não vinculantes. No primeiro, há a presença constante do indivíduo nas deliberações, bem como, a obrigatoriedade da manifestação dos representantes – fala-se sobre “os agentes políticos e as autoridades administrativas”. Por sua vez, os não vinculantes tem a participação do cidadão por propostas, comentários e posicionamentos, os quais podem ou não serem adotados pelos governantes.<sup>175</sup>

Nos conselhos deliberativos, por exemplo, “[...] As matérias sujeitas a este caráter deliberativo devem estar expressamente previstas na lei disciplinadora do conselho, bem como, o número de participantes governamentais e não-governamentais e a sua funcionalidade [...], esclarece Corralo. Os municípios<sup>176</sup> têm a liberdade de criar quantos conselhos forem

---

<sup>172</sup> CORRALO, Giovanni. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. p. 296.

<sup>173</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. p. 65.

<sup>174</sup> SANTIN, Janaína Rigo. Estado, Sociedade Civil e Legitimação do poder. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 111, p. 247-274, 2015. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2016V111P247>. Acesso em: 04 abr. 2018. p. 249.

<sup>175</sup> CORRALO, Giovanni. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 297.

<sup>176</sup> Corralo menciona: “[...] tais leis são da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, uma vez que os conselhos equiparam-se a órgãos públicos, logo, dizem respeito à estrutura administrativa municipal”. CORRALO, Giovanni. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 299.

necessários para incentivar o povo a se manifestar sobre os seus interesses, “vinculando o agente político”.<sup>177</sup>

[...] a participação da sociedade civil no exercício do poder concretiza-se de maneira especial nos conselhos municipais, que são mecanismos institucionais de participação nas atividades estatais. Por certo não se almeja o fim da representação nem o exercício pleno do poder pela cidadania, mas o que se quer é uma gestão compartilhada entre sociedade civil e sociedade política, capazes de interagir para otimizar a aplicação do dinheiro público e a concretização dos direitos fundamentais.<sup>178</sup>

Outro tipo de conselho são os consultivos, a semelhança com os conselhos deliberativos está na necessidade de lei instituidora, por outro lado, as diferenças consistem na natureza dos instrumentos, automaticamente os consultivos não são vinculantes, significa que o administrador não tem o dever de estar presente. Quanto ao “[...] número destes conselhos, a sua composição e funcionalidade dependem de cada ente local, em observância à sua autonomia e respectivas leis constitutivas [...], alude Corralo. Ademais, para esse instrumento permanecer legítimo o público deve ter acesso a espaços de comunicação para participar e fiscalizar as “políticas públicas”.<sup>179</sup>

Os conselhos consagram-se como o instituto de participação popular mais atuante na esfera Executiva brasileira, exercendo atividades importantes na definição as políticas públicas municipais. Suas decisões são consultivas e também deliberativas. Ou seja, em alguns Conselhos Gestores como Saúde, Educação e Meio Ambiente, leis federais garantem a vinculação do gestor público ao que for decidido pelo Conselho Municipal.<sup>180</sup>

Pelo exposto, a comunicação entre sociedade e Estado pode se desenvolver de modo menos complicado com a institucionalização de novos mecanismos, especialmente com os conselhos gestores. Estes têm sua origem em todos os níveis de governo, seja em “[...] instâncias de interlocução e de preposição e, também, formalmente, instâncias deliberativas e de gestão

---

<sup>177</sup> CORRALO, Giovanni. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 299.

<sup>178</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Vol. 8, Nº 16, Julho-Dezembro, 2016. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/349>. Acesso em: 18 fev. 2019. p. 15.

<sup>179</sup> CORRALO, Giovanni. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 301.

<sup>180</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**. p. 212.

[...]”, explica Teixeira.<sup>181</sup> Sobre a incidência dos conselhos gestores como um meio de gestão pública, seja consultivo ou deliberativo, Gohn dispõe:

[...] Os conselhos gestores são analisados quanto às novidades e inovações que trouxeram, assim como às suas metas, problemas, obstáculos, desafios políticos e impactos na gestão das políticas sociais urbanas. Destacam-se nas inovações o fato de os conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governança democráticas. Nos municípios, os conselhos municipais temáticos são analisados como um dos principais resultados das recentes reformas municipais; elas têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade. De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis de país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população.<sup>182</sup>

Significa referir que, o controle social pode ser exteriorizado por meio dos “conselhos setoriais”, entre eles, por exemplo, o voltado à Saúde, incumbido de acompanhar os investimentos realizados nessa área em benefício da população.<sup>183</sup> Com a implementação dos conselhos gestores a cidadania se torna efetiva e deixa de ser mera expectativa de direito, inclusive, abrange outras áreas como a de Alimentação Escolar, a de Assistência Social e a Fundef.<sup>184</sup>

As consultas populares, por sua vez, são realizadas por escrito e têm caráter pessoal, visam recolher a opinião da população sobre algum assunto. Assim, distingue-se das audiências públicas, pelas quais os indivíduos expõem seu posicionamento perante a coletividade oralmente, conforme será verificado no último capítulo. As consultas não são muito utilizadas, mas possuem uma força intensa, inclusive acompanham a tecnologia e tendem a avançar, especialmente no que confere à “governança eletrônica”.<sup>185</sup>

Por fim, as chamadas ouvidorias (*ombudsman*) advém de outras culturas, facilitando a aproximação entre governados e governantes, esse sendo representado por um “órgão” específico do Estado e definido a partir de sugestões do povo com a aprovação, nos municípios,

<sup>181</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. p. 138.

<sup>182</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. p. 83.

<sup>183</sup> CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: Os conselhos de saúde como instrumento**. p. 54-55.

<sup>184</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União: Conselhos Municipais e Controle Social**. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp/>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>185</sup> CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 300.

da Câmara de Vereadores. Necessita de lei criadora e de autonomia, tanto para controlar os atos de gestão quanto para acompanhar a aplicabilidade da lei e princípios.<sup>186</sup>

Com a abertura de mais canais de acesso o povo tem a oportunidade de auxiliar na elaboração das políticas públicas, apontando o que necessitam para serem tomadas as devidas providências. Aliás, para a concretização dessas políticas, o Estado passará o dinheiro público para os governantes efetuarem os gastos de acordo com as necessidades populares, seguindo o disposto pela legislação orçamentária.<sup>187</sup>

No dizer de Assoni Filho, essa situação dá origem ao controle social<sup>188</sup> orçamentário, principalmente em âmbito local, de modo que, as verdadeiras dificuldades da população, provavelmente a serem solucionadas pelo Poder Público, sejam sanadas com os recursos cabíveis. O controle social orçamentário somente ofertará benefícios, pois o dinheiro público será investido, priorizando o interesse da sociedade, levando transparência e informação a todos sobre a gestão fiscal.<sup>189</sup>

De acordo com Correia, há sugestões de alguns conselheiros para melhorar o andamento dessas atividades deliberativas e consultivas, tais como: “[...] oficinas de capacitação que lhes possibilitem entender, inclusive, o fluxo de movimentação dos recursos [...] – de onde, como quando chegam, quanto vem, entre outras [...]”, aponta.<sup>190</sup>

Por outro lado, mesmo com a disponibilidade de tantas ferramentas e canais que incentivam a participação e o controle na gestão da coisa pública, o cidadão não deve atribuir tanta confiança à figura do Estado<sup>191</sup>, é preciso se precaver. O poder faz uso “da capa da participação” para se aproximar, por isso, busca vantagens, afasta-se quando o compartilhamento for autêntico, abrindo-se espaço para as pessoas dialogarem com os governantes.<sup>192</sup>

---

<sup>186</sup> CORRALO, Giovani. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 302.

<sup>187</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 151.

<sup>188</sup> Para Assoni Filho, “O controle social orçamentário [...] proporciona o estreitamento das relações existentes entre governantes e governados, ganhando estes maior potencial para o monitoramento e responsabilização daqueles”. ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 153.

<sup>189</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 152.

<sup>190</sup> CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: Os conselhos de saúde como instrumento**. p. 135-136.

<sup>191</sup> Aliás, “[...] há que desconfiar das intenções participativas dos detentores do poder, sob pena de confundir o disfarce com a realidade. Vigiar o poder é uma das garantias da democracia, tanto quanto submetê-lo, periodicamente, ao julgamento público. Desconfiar do poder faz parte da saúde democrática [...]”, sustenta Demo. DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 99.

<sup>192</sup> DEMO, Pedro. **Pobreza política**. p. 97-98.

Portanto, no segundo capítulo será dado destaque aos municípios, nível autônomo e organizado que possibilita a aproximação do discurso entre governados e governantes. A participação e o controle são incentivados e previstos na Lei Complementar (LC) nº 101/2000, a qual dispõe, entre outros aspectos, sobre as leis orçamentárias e a imprescindibilidade de transparência e *accountability* nos atos de gestão para evitar o endividamento público, a corrupção e outras práticas de uma má administração.

## **2 OS MUNICÍPIOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: TRANSPARÊNCIA E EQUILÍBRIO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

A partir das considerações expostas no primeiro capítulo sobre as dimensões do poder nas relações sociais, especialmente no campo da política, onde deu-se destaque à democracia e à participação popular pós-1988, o presente capítulo busca examinar o papel dos municípios e a relevância da LRF em uma sociedade contemporânea que busca por transparência nos atos de gestão.

Com autonomia auto-organizatória, política, administrativa, legislativa e financeira, os municípios foram acolhidos pela CF/88 como fonte descentralizada de poder devido à competência para legislar em prol do interesse local. Nesse âmbito, as formas de fiscalização são exercidas pelo controle externo – Poder Legislativo –, pelo controle interno – Poder Executivo – e pelo controle social – o povo participando e acompanhando a organização da cidade como, por exemplo, na divulgação das receitas e despesas.

Os cidadãos ao integrarem o município possuem a sensação de pertencimento, havendo a possibilidade de participarem de assuntos que contemplem a coletividade e de terem conhecimento sobre os planos de governo. Além disso, encontram-se mais próximos dos governantes para referirem os seus anseios, informando o que precisa ser feito para alcançar melhorias e satisfazer o interesse público, seguindo a perspectiva do princípio da subsidiariedade.

Nesse sentido, a LRF foi editada no ano de 2000, visando regular o capítulo sobre Direito Financeiro e Finanças Públicas na CF/88, bem como harmonizar a relação já existente entre cidadão e gestor, priorizando a transparência, o equilíbrio das contas públicas e a organização do Poder Público. A partir disso, avanços seriam avistados e os retrocessos afastados, afinal, a evolução da Administração Pública brasileira demonstrou o longo trajeto percorrido do modelo burocrático ao gerencial.

A LC nº 101/2000 surgiu como resposta à crise fiscal brasileira da década de 90 do século XX, período de instabilidade financeira do país, marcada por inflações, dívidas e desigualdades sociais. Essa lei impõe limites ao uso do erário público, regulamentando a destinação dos recursos em todos os entes federados e condicionando o descumprimento da lei às sanções determinadas no seu texto.

Para alcançar uma gestão fiscal responsável, o orçamento público e as leis orçamentárias voltaram-se para a democracia e a participação, tendo em vista que o legislador

alargou o poder de conduzir e controlar as finanças públicas por mecanismos participativos, entre eles, as audiências públicas. Por sua vez, em âmbito municipal, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) também corroborou para democratizar a gestão fiscal municipal, estabelecendo diretrizes para uma política urbana transparente, participativa e democrática.

## 2.1 Descentralização do poder: município, poder local e princípio da subsidiariedade

Com a redemocratização do Brasil, o município foi enquadrado como um ente federado dotado de algumas autonomias, entre elas: política, legislativa, administrativa e financeira. Logo, com a descentralização do poder, o município adquiriu responsabilidades para governar e executar as políticas e os direitos sociais.<sup>193</sup>

De acordo com Corralo, desde à formação das primeiras cidades, passando pela evolução de todas as Constituições brasileiras até chegar à redemocratização do Brasil em 1988, muitas conquistas foram alcançadas, partindo-se:

[...] de uma constituição inicial formatada por um desenvolvimento espontâneo, consoante as aspirações das comunidades locais no primeiro século e meio da dominação brasileira, a um domínio praticamente absoluto sobre quaisquer autonomias do poder local, que marcou todo o posterior período colonial. Tal quadro somente sofreria mudanças em 1822, através do regramento constitucional e infraconstitucional pátrio após a independência. Observam-se poucas alterações no *status* municipal numa comparação entre as constituições de 1824 e 1891; diverso ocorre com a Constituição de 1934, que garantiu um plexo de autonomia aos entes locais, entretanto, foi sufocada pela de 1937; em 1946, o Município brasileiro ressurgiu, o qual se manteria até o golpe de 1964, que também sufocou as potencialidades do poder local até a democratização de 1988, quando o Município passou a ocupar posição *sui generis* na federação brasileira e no contexto mundial.<sup>194</sup>

Competências foram repartidas em níveis federados distintos, descentralizando o poder da União para os Estados e Municípios como um mecanismo de democratizar os espaços, inclusive, para o exercício da cidadania, priorizando a intervenção popular.<sup>195</sup> Logo, a novidade da CF/88 foi possibilitar a participação do cidadão na vida pública, principalmente no espaço local, onde o poder passou a ser compartilhado entre governantes e governados, de modo que,

<sup>193</sup> SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171>. Acesso em: 20 fev. 2019. p. 211.

<sup>194</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 53.

<sup>195</sup> DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Rev. Adm. Púb., Rio de Janeiro**, 5-14, jan./mar. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8677/7409>. Acesso em: 14 nov. 2018. p. 6.

após transmitido o ideal popular, o bom gestor poderá providenciá-lo ou então formular políticas públicas com o auxílio dos interessados.<sup>196</sup>

A autonomia administrativa, reveste-se com a finalidade de proporcionar o que há de mais conveniente para a sociedade, estando ligada ao “interesse local”, bem como, a algumas disposições<sup>197</sup> da CF/88. A autonomia política se refere à candidatura dos representantes políticos – prefeito, vice-prefeito, vereadores –, ficando adstritos às normas do direito eleitoral, inclusive para a “organização das funções estatais e as respectivas relações de controle dos agentes políticos municipais”.<sup>198</sup>

Segundo Corralo, a autonomia financeira remete à competência municipal de instituir e arrecadar tributos para serem realizadas melhorias e tornar a gestão mais eficiente e equilibrada. Ao passo que, a autonomia legislativa está conectada ao interesse local do artigo 30 da CF/88, atribuindo-se a possibilidade de o município legislar sobre determinada matéria em razão desse interesse, desde que respeitadas “as regras gerais da União e do Estado”.<sup>199</sup>

Alguns autores fazem menção sobre a autonomia auto-organizatória, a qual foi adotada pela CF/88 juntamente com as demais autonomias citadas acima. Segundo Santin e Bitencourt, com ela o município poderá:

[...] auto-organizar-se politicamente, por meio de lei própria (Lei Orgânica Municipal), de autogovernar-se, de legislar, originária ou supletivamente, sobre assuntos de interesse local e de auto-administrar-se, gerindo seus próprios negócios e serviços públicos locais e dispondo livremente sobre eles, respeitados o sistema constitucional das competências e as restrições que a mesma Constituição Federal lhe impõe.<sup>200</sup>

---

<sup>196</sup> HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. p. 77-78.

<sup>197</sup> Conforme Corralo, “[...] aos incs. III a IX do art. 30 da Constituição Federal, além de outras disposições constantes na Carta brasileira, já mencionadas nos itens anteriores”. CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. p. 182.

<sup>198</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. p. 189.

<sup>199</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. p. 196.; 214-215.

<sup>200</sup> SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: Debates e Tendências** – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 101-113. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5965905.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019. p. 108.

A expressão interesse local foi adotada pelo texto constitucional de 1988, no entanto, em momentos anteriores a esse período era conhecida pelas outras Constituições como “peculiar interesse”.<sup>201</sup> Quanto ao significado de interesse local<sup>202</sup>, Meirelles explica:

[...] não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.<sup>203</sup>

Nos municípios as atribuições e responsabilidades são repartidas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, isso é, entre Prefeitura<sup>204</sup> e Câmara de Vereadores. No Executivo o prefeito representa o município e tem a incumbência de supervisionar as atividades dos servidores, agindo com boa conduta por ser o detentor do poder de administrar a prefeitura e os seus “órgãos subordinados”.<sup>205</sup>

Meirelles encontra na Câmara de Vereadores instalada e composta por representantes do povo em nível local, a principal função de fiscalizar as atividades executadas pelo Poder Executivo Municipal:

[...] Como Poder Legislativo do Município, a Câmara de Vereadores tem a função precípua de fazer leis. Mas não se exaurem nessa incumbência suas atribuições institucionais. Desempenha, além da *função legislativa e fiscalizadora*, realçada pela própria Constituição da República (art. 29, XI), a de *assessoramento ao Executivo local* e a de *administração de seus serviços*.<sup>206</sup>

A CF/88 também agrega aos Municípios o poder de fiscalização pelo Poder Legislativo local – controle externo – e também pelo Poder Executivo dos municípios – controle interno – , conforme determina o artigo 31. Igualmente, em prol da transparência dos atos de gestão, o

<sup>201</sup> Nas palavras de Meirelles “[...] A diferença é apenas de grau, e não de substância”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 136.

<sup>202</sup> Nas palavras de Meirelles “[...] A diferença é apenas de grau, e não de substância”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 136.

<sup>203</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 111. Grifos do autor.

<sup>204</sup> Segundo Meirelles, “Não se pode confundir, portanto, a Prefeitura (órgão executivo) com o Município (pessoa jurídica); nem a Prefeitura com o prefeito (chefe do órgão e agente político), ou com qualquer de seus secretários municipais (agentes políticos auxiliares do prefeito), ou com seus servidores (agentes administrativos) [...]”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 724.

<sup>205</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 722-723.

<sup>206</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 617. Grifos do autor.

§3º desse mesmo artigo estabelece que as contas municipais permanecerão, no prazo de sessenta dias, por ano, passíveis de serem consultadas, cabendo a qualquer um indagar sobre elas.

Para tanto, o § 3º do artigo 31 do texto constitucional pode ser identificado como “controle externo popular”, isso porque tanto as contas do Executivo Municipal como as do Legislativo Municipal poderão ser analisadas por quem se interessar.<sup>207</sup> Com essa determinação legal, abre-se espaço para qualquer pessoa averiguar os atos praticados pelo gestor, as informações serão mais transparência, otimizando o processo de participação dos cidadãos.

Hoje, a administração dos municípios não se limita à estruturação da área urbanizada, alargando-se para todo e qualquer “território” dessa localidade, independentemente de ser cidade ou área rural, pois a finalidade desse ente federado se destina a assegurar o convívio harmônico da sociedade e o interesse público.<sup>208</sup>

No entanto, há quem diga que, por mais importante que seja, o nível local não se mostra autossuficiente para solucionar todos os problemas, o Brasil, por exemplo, revela-se um país com diversos desafios a serem superados, seja pelas desigualdades ou pela degradação ambiental. Diante dessas duas situações servidas a título de exemplo, percebe-se a necessidade do posicionamento de níveis superiores, como o “nacional ou global”<sup>209</sup>, para assegurar direitos e deveres.

Essa confiança depositada em âmbito superior ao local acontece em razão da “era da globalização”, no entanto, tudo que passa não se destina a ser exclusivamente global, submetendo-se às atitudes em nível local, como por exemplo, “[...] a qualidade das nossas escolas, das nossas ruas, a riqueza cultural da nossa cidade, o médico da família, as boas infra-estruturas de esporte e lazer, o urbanismo equilibrado [...]” entre outros, verifica Dowbor.<sup>210</sup>

Segundo Dowbor, mesmo diante da necessidade de âmbitos superiores serem acionados para agirem em prol do bem-estar da coletividade, há circunstâncias que, por iniciativa e organização dos próprios cidadãos, demonstram ser o nível local um lugar ideal. Afinal, enquanto há sociedade se deve garantir “[...] em uma cidade o convívio social equilibrado, um rio limpo, o saneamento adequado, a riqueza cultural, enfim, uma forma civilizada de vida, e não esta guerra de todos contra todos [...]”.<sup>211</sup>

---

<sup>207</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. p. 756.

<sup>208</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 35.

<sup>209</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008. p. 18-19.

<sup>210</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 19.

<sup>211</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 19.

Cumpra salientar, por mais que se relacionem, cidade e município têm sentidos distintos, persistindo a dificuldade de encontrar um município que não se identifique como uma cidade, ao tempo que há probabilidade de uma cidade não ser considerada um município.<sup>212</sup> Castro visualiza a cidade como sendo a sede do município,<sup>213</sup> indo ao encontro das disposições da Lei nº 10.257/2001 ao positivar diretrizes para regulamentar a “política urbana”, ou seja, as áreas urbanizadas que formam as cidades.<sup>214</sup>

Além da nomenclatura cidade, deve-se ressaltar as dimensões do poder local<sup>215</sup>, configurando ideia oposta à de cidade e município, embora no seu desenvolvimento tenha dado origem a ambas.<sup>216</sup> Segundo Dowbor, o Poder Local, no Brasil, pode designar tanto a esfera municipal quanto a localidade onde o cidadão vive, apresentando-se por meio do “[...] município, unidade básica de organização social, mas é também o bairro, o quarteirão em que vivemos [...]”<sup>217</sup>, logo, pode partir de uma perspectiva mais ampla à específica.

Por conta disso, Santin encontra no Poder Local o meio democrático hábil para estreitar a comunicação entre cidadão e gestor, apresentando-se “[...] como uma alternativa onde os próprios indivíduos, mediante uma participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, pleiteiam os seus direitos sociais [...]” quando não concretizados pelo Estado.<sup>218</sup>

Muitos brasileiros têm o hábito de permanecerem inertes, deixando-se contagiar pelo comodismo com a convicção que os dilemas enfrentados pela sociedade serão resolvidos por alguém com competência superior ao nível em que se encontram. Embora essa seja a realidade do Brasil<sup>219</sup>, em outros países a cultura oscila com a iniciativa do povo ao sair da sua zona de

<sup>212</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de direito municipal**. p. 18.

<sup>213</sup> CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 14.

<sup>214</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 nov. 2018.

<sup>215</sup> Nas palavras de Gohn, “[...] O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado *empowerment* ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente de ONGs do Terceiro Setor. [...] são os atores sociais e políticos que dão reconhecimento e legitimação ao local”. GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. p. 35.

<sup>216</sup> CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de direito municipal**. p. 18.

<sup>217</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 12.

<sup>218</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 152

<sup>219</sup> Na opinião de Dowbor, “[...] A organização da participação, entretanto, num país que não tem tradição de política participativa, exige muita flexibilidade e o aproveitamento de todas as oportunidades de mobilização [...] há uma gama de instrumentos que podem ser utilizados, visando à formação de uma cultura de planejamento e de participação [...]”. DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 88.

conforto e encarar os obstáculos em busca de uma solução.<sup>220</sup> Nesse sentido, Davidovich adverte:

[...] a faculdade de formular uma Lei Orgânica e um Plano Diretor contribui para atribuir ao município a condição de *locus* privilegiado do contato mais direto e estreito com a população. É nesse contexto de revalorização, no qual estão envolvidos princípios de descentralização e de participação, que se tem sustentado a idéia de identificar poder local com poder municipal.<sup>221</sup>

A descentralização política possibilita o alargamento da participação, convida o povo a conhecer as idealizações políticas e a fiscalizar a execução dos planos de governo em prol da sociedade. Sendo assim, para a descentralização obter êxito, o poder local precisa alcançar maior independência, principalmente ao conquistar “fontes próprias de recursos financeiros”.<sup>222</sup>

Diferentemente dos Estados e da União, tem o município o papel primordial por ser procurado imediatamente quando ocorre alguma adversidade, “[...] é o ente público diariamente presente na vida de todos os cidadãos [...]”.<sup>223</sup> Com a descentralização do poder os municípios passaram a ser governados democraticamente, enfatizam Hermany e Rodembusch:

A descentralização e a municipalização, como estratégia de consolidação democrática, estão sempre ligadas à participação e mostram que a força da cidadania está no Município. É no Município que o cidadão nasce, vive, constrói sua história. É no Município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social. O Município é, de fato, a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para a prática da participação popular na gestão da vida pública. Havendo mais proximidade, existe mais facilidade de comunicação e de interação: as ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas diretamente pela população.<sup>224</sup>

Com o advento da descentralização, o espaço público se expandiu e fortaleceu, seja em âmbito “municipal ou regional”, servindo como uma tática para assegurar os direitos sociais previstos constitucionalmente.<sup>225</sup> Santin defende esse caráter de poder não centralizado em

---

<sup>220</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 19.

<sup>221</sup> DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Rev. Adm. Púb., Rio de Janeiro**. p. 2. Grifos do autor.

<sup>222</sup> ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo Democrático**. p. 165.

<sup>223</sup> SANTOS, Tiago Rodrigues dos. A efetividade da federação brasileira: a participação do Município no pacto federativo. In: SANTOS, Tiago Rodrigo dos; HARTMANN, Tomás Silveira Martins; CORRALO, Giovani da Silva (Org.). **Estudos de teoria do estado: novas perspectivas do estado democrático de direito**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2004. p. 57.

<sup>224</sup> HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. p. 86.

<sup>225</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 152-154.

razão da valorização dos municípios como um ente autônomo, responsável e hábil para satisfazer o interesse público, logo:

[...] num Estado Democrático de Direito o Poder Local apresenta-se como um novo paradigma de exercício do poder político, fundado na emancipação de uma nova cidadania, rompendo as fronteiras burocráticas que separam o Estado do cidadão e recuperando o controle do cidadão no seu Município mediante a reconstrução de uma esfera pública comunitária e democrática. Conjugando práticas de democracia participativa à representação tradicional, em que os cidadãos, agindo de forma conjunta com o poder público, passarão a ser responsáveis pelo seu destino e pelo destino de toda a sociedade.<sup>226</sup>

Nesse sentido, a autonomia conferida aos municípios confirma a sua situação como um “integrante do pacto federativo”, possuindo a competência necessária para legitimar as suas ações e governar livremente sem a interferência da União<sup>227</sup> ou dos Estados.<sup>228</sup> Nesse sentido, Santos faz a seguinte observação:

Os constituintes de 1988 acreditavam na ideia da cooperação entre os entes federativos, mas definiram que a descentralização deveria reger a distribuição de competências administrativas, sustentada no princípio da subsidiariedade, tal como previsto na Constituição alemã. Esse princípio estabelece que as esferas estadual e federal devem prevalecer sobre os governos municipais somente quando estes não estiverem aptos a executar eficientemente as políticas governamentais. A subsidiariedade escalona as atribuições em função da complexidade do atendimento dos interesses da sociedade.<sup>229</sup>

Seguindo esse pensamento, Baracho compreende por princípio da subsidiariedade<sup>230</sup> o dever do Estado de “[...] transmitir ou delegar às coletividades os poderes que têm a capacidade de exercer”, isso justifica a reciprocidade com a descentralização ao regular as

---

<sup>226</sup> SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia – UFSC**. p. 323-324.

<sup>227</sup> Cumpre ressaltar que, “A Constituição de 1988 visou descentralizar a execução das políticas públicas, notadamente as sociais, contudo, garantiu à União mais de 50 competências (material e legislativa), centralizando a iniciativa legislativa, em especial as tributárias, ficando os estados com a competência residual, diminuindo sua independência”. SANTOS, Lenir. SUS-30 anos: um balanço incômodo?. **Ciências & Saúde Coletiva**, jun., p. 2043-2050, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-2043.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019. p. 2015.

<sup>228</sup> SANTOS, Tiago Rodrigues dos. A efetividade da federação brasileira: a participação do Município no pacto federativo. In: SANTOS, Tiago Rodrigo dos; HARTMANN, Tomás Silveira Martins; CORRALO, Giovanni da Silva (Org.). **Estudos de teoria do estado: novas perspectivas do estado democrático de direito**. p. 113.

<sup>229</sup> SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171>. Acesso em: 20 fev. 2019. p. 214.

<sup>230</sup> “[...] o princípio de subsidiariedade não procede de outro princípio ou comanda outros princípios. É suficiente a si próprio, circunstância que explica parcialmente sua exterioridade em relação ao Direito”. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 28.

questões entre “o centro e a periferia”. Assim, a descentralização pode ser utilizada como padrão para organizar o Estado, recorrendo a esse princípio sempre que necessário.<sup>231</sup>

Analisando o surgimento, Baracho informa que “[...] Gustav Gundlach é considerado o criador e o expositor dos aspectos filosóficos e sociais do princípio de subsidiariedade [...]”, ademais, “Oswald von Nell-Breuning” associa o princípio com as concepções de federalismo. Logo, o federalismo instrumentaliza o referido princípio.<sup>232</sup>

O princípio da subsidiariedade se encontra implícito no texto<sup>233</sup> constitucional de 1988 e pode ser traduzido como uma forma de prestar assistência<sup>234</sup>, ou ainda, de incluir. Com a aplicação desse princípio, o indivíduo e o governante estarão mais próximos<sup>235</sup> para conversar, de modo que, o primeiro será estimulado a se tornar mais ativo na vida política em prol de uma gestão pública municipal mais democrática.<sup>236</sup>

A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstrato, mas concreto, onde aparece como cidadão, usuário, vizinho, contribuinte, consorciado e participante direto na condução e fiscalização das atividades do corpo político, administrativo e prestacional.<sup>237</sup>

Sobre a análise realizada, ressalta-se que o princípio da subsidiariedade organiza o convívio entre cidadão e Poder Público, isso porque aquele deixa de ser mero observador e receptor das políticas públicas. Esse cenário individualista transforma-se em um espaço aberto

---

<sup>231</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. p. 32-30.

<sup>232</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. p. 46.

<sup>233</sup> Conforme Baracho, “O princípio de subsidiariedade nem sempre encontra-se inscrito em texto, nem os governantes reclamam que ele não possa ser levado em consideração. [...] Na elaboração de seu significado, natureza e demais aspectos, quanto à descentralização, entende-se que se deve ampliar a liberdade e os poderes das demais coletividades, por alguns denominados de territoriais, sem sacrificar o que é essencial nas funções do Estado”. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. p. 32.

<sup>234</sup> Para Baracho, “[...] O princípio de subsidiariedade deve ser coerente com sua segurança e eficácia. Está nessa definição a idéia de assistência, reencontrada no latim *subsidium*”. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. p. 30. Grifos do autor.

<sup>235</sup> De acordo com Hermany, “[...] verifica-se, tanto no Brasil como em Portugal, que o espaço público está sendo tomado pela sociedade civil a partir da esfera mais próxima de sua atuação, o local. No entanto, esta aproximação deve vir acompanhada e conectada com os direitos e garantias previstos na carta Constitucional, haja vista que o espaço local não invalida as conquistas nacionais, mas as reforça e as amplia, sendo que é a partir da estratégia de colaboração entre o espaço local e a sociedade civil que se viabiliza o princípio democrático”. HERMANY, Ricardo. Aproximações teóricas no espaço local: o princípio democrático e a atribuição de sentido à dimensão horizontal da subsidiariedade. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015. p. 266.

<sup>236</sup> HERMANY, Ricardo. Aproximações teóricas no espaço local: o princípio democrático e a atribuição de sentido à dimensão horizontal da subsidiariedade. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. p. 249; 253-254.

<sup>237</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. p. 51.

e participativo, pelo qual o sujeito poderá auxiliar o governante com sugestões na elaboração e fiscalização dessas políticas.<sup>238</sup>

Nessa perspectiva, Hermany analisa o princípio da subsidiariedade no sentido de “descentralização, cidadania e democratização da gestão” em nível local, sendo um mecanismo hábil a detectar os vínculos que surgem entre povo e Estado. Tal princípio busca o equilíbrio e a harmonia das relações sociais, visto que:

[...] confere elementos para a soberania do indivíduo, pois aproxima o diálogo do cidadão, estimula a participação política, traz abertura para diálogos pluralistas e com as minorias. Trata-se de uma lógica que, de um lado ressalta o papel das comunidades menores, do cidadão e, de outro, mantém um importante espaço de atuação do Estado, na medida em que este deve agir quando necessário para a garantia dos avanços sociais.<sup>239</sup>

Nessa medida, o município possui autonomia e competência para promover espaços democráticos em âmbito local, não limitando os direitos políticos ao voto e ao sufrágio universal. Os interesses locais também são tão importantes quanto os de nível estadual e federal, por isso a imprescindibilidade da atenção popular em orientar e informar o gestor sobre os principais aspectos a serem melhorados.

Portanto, observa-se os sinais desse *locus* desde o desenvolvimento das primeiras organizações que passaram por muitas mudanças até alcançar a sua valorização com o texto constitucional de 1988, atribuindo poder aos municípios como um ente federado, autônomo e responsável para organizar as relações sociais. No entanto, para o ciclo das políticas públicas ser concluído – desde a sua elaboração até a implementação – cabe ao gestor municipal ter consciência do orçamento e da disponibilidade dos recursos públicos para serem aplicados, sob pena de infringir conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF.

## **2.2 Aspectos históricos e evolutivos da Lei Complementar nº 101/2000 sob a ótica da crise fiscal brasileira**

<sup>238</sup> HERMANY, Ricardo. Aproximações teóricas no espaço local: o princípio democrático e a atribuição de sentido à dimensão horizontal da subsidiariedade. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 250.

<sup>239</sup> HERMANY, Ricardo. Aproximações teóricas no espaço local: o princípio democrático e a atribuição de sentido à dimensão horizontal da subsidiariedade. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 247; 249-250.

Desde as eras primitivas, quando o indivíduo começou a se relacionar com o seu semelhante e formar a “sociedade política denominada Estado” há dificuldade em atenuar o poder quando centralizado. Logo, balancear os interesses individuais com os coletivos demonstra ser a melhor opção para harmonizar as relações sociais.<sup>240</sup>

Entre avanços e retrocessos, um dos grandes desafios da contemporaneidade se dá com o resgate do poder legítimo do Estado, de modo que, a sociedade se torne participativa e o dinheiro público seja destinado a fins necessários. Além da gestão compartilhada, busca-se minimizar as desigualdades socioeconômicas, proteger o bem-comum e resguardar as conquistas advindas das reivindicações populares.<sup>241</sup>

Em função do cenário brasileiro complexo, com uma Administração Pública que contava com gestores que praticavam atos fiscais e orçamentários irresponsáveis e sem limites,<sup>242</sup> sentiu-se a necessidade de fixar uma lei específica disciplinando sobre as finanças públicas. Tal iniciativa se justifica em prol da boa conduta do governante, da transparência das contas públicas e de uma maior incidência da participação popular.<sup>243</sup>

Dessa maneira, antes da LRF entrar em vigor, havia uma situação de crescente declínio da Administração Pública brasileira, isso porque, os gestores não tinham as regras de condutas expressas limitando o seu poder de atuação, resultando na falta de comprometimento com os cidadãos e com o próprio Poder Público.

De fato, “Ações governamentais sem qualquer planejamento de seu impacto nas finanças e suas consequências ao longo do tempo, motivadas apenas por interesses imediatos, muitas vezes do enriquecimento ou meramente eleitoreiro [...]” foram verificadas com assiduidade sem a existência de medidas eficazes para controlá-las ou impedi-las. Na visão de Bruno, esses reflexos são nítidos em âmbito local:

No Estado brasileiro, têm-se observado inúmeras dificuldades em limitar a ação do gestor da coisa pública principalmente, no que concerne à administração dos recursos financeiros, nos diversos níveis de governo, com maior relevo nos Municípios, onde os governantes e seus auxiliares, movidos por paixões locais, interesses domésticos,

---

<sup>240</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 17.

<sup>241</sup> SANTIN, Janaína Rigo. Estado, Sociedade Civil e Legitimação do poder. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. p. 253.

<sup>242</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 3.

<sup>243</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 18 dez. 2018.

personais, rixas partidárias e outros motivos menores, promovem ações que têm provocado autêntica sangria nos cofres públicos.<sup>244</sup>

Os cidadãos cada vez mais estarecidos presenciavam o mau uso do erário público, sem haver ferramentas disponíveis para bloquear esse alto grau de “discrecionariade”. Para Bruno, o período eleitoral parece ser o mais complicado, no entanto, quando os gestores municipais são questionados pela mídia, declaram que os seus orçamentos serão destinados somente ao bem-comum, quando na verdade:

[...] verifica-se a concessão de aumentos salariais a servidores públicos sem que haja o necessário suporte financeiro; operações de crédito por antecipação de receita que ultrapassam exercícios financeiros e governos; liberação de obras vultuosas às vésperas de eleições, permitindo a inauguração imediata, e a conta, onerando o próximo governo [...].<sup>245</sup>

Outro aspecto que transcende o comportamento inconsequente dos representantes políticos municipais ao longo dos anos é a falta de “escrúpulos” para se manterem no poder. O ódio absorvido se materializa por meio da vingança ou do descuido proposital com a Administração, a partir disso, o interesse pessoal ultrapassava o público.<sup>246</sup>

Quanto ao interesse público, Moreira Neto esclarece que a expressão finanças públicas alinha-se à de dinheiro público, devendo o Poder Público aplicá-lo em benefício da coletividade por ser um bem de todos. Nesse contexto, falar em “[...] **interesse público** é conceito que deve ser considerado com muito cuidado para não se tornar [...] concentração de poderes arbitrários [...]”, afirma.<sup>247</sup>

Por sua vez, a terminologia responsabilidade designa o dever de o indivíduo responder pelo seu comportamento, reparando os danos que dele derivam ao exercer a sua função. Já o significado de fiscal remete ao conteúdo de Direito Financeiro, ou seja, à receita e despesa atinente ao dinheiro público, logo, responsabilidade fiscal pressupõe organizar, planejar e tornar transparente os atos praticados por quem esteja politicamente no poder.<sup>248</sup>

<sup>244</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 17-18.

<sup>245</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 18.

<sup>246</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 19.

<sup>247</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 46. Grifos do autor.

<sup>248</sup> BRITO, Edvaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal: Competência Tributária, Arrecadação de Tributos e Renúncia de Receita. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 108-110.

A partir dessas constatações, nota-se que os fatos ocorridos no Brasil, no que diz respeito à economia, indicaram a importância de alcançar o “interesse público”, consubstanciado por meio do “planejamento e a busca do equilíbrio fiscal”. Segundo Figueirêdo, importa o “[...] resgate da imensa dívida social do país e da melhoria dos deploráveis indicadores de qualidade de vida que contrastam com a magnitude e pujança da economia brasileira”.<sup>249</sup>

Antes da redemocratização do país já se observava o histórico desequilíbrio das finanças públicas, desenvolvido ao longo dos séculos em fases distintas, conhecidas como “[...] **regaliana, liberal, intervencionista e democrática** [...]”.<sup>250</sup> Sem a pretensão de aprofundar todos os aspectos das finanças públicas nesses quatro períodos, a presente elucidação objetiva propor reflexões acerca do seu processo evolutivo até a aprovação da LC nº 101/2000.

Os regimes políticos que antecedem à promulgação do texto constitucional de 1988 demonstraram a desordem com o planejamento, equilíbrio e organização do erário público, no entanto, outras formas funcionaram como uma tentativa para controlar as finanças públicas, como ocorreu no ano de 1824 com a Constituição Imperial, quando foi consagrado o “orçamento”.<sup>251</sup>

Em 1922, a Lei nº 1.536 e o Decreto nº 15.785 incluíram o Código de Contabilidade Pública da União, trazendo algumas considerações relevantes, inclusive, abordagens sobre o “crime de responsabilidade fiscal”. Passadas quatro décadas sem muitas inovações na área, a Lei nº 4.320/1964<sup>252</sup> vem à tona deliberando regras de Direito Financeiro, mais precisamente, “Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.<sup>253</sup>

---

<sup>249</sup> FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. Lei de Responsabilidade Fiscal o Resgate do Planejamento Governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 41.

<sup>250</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 12. Grifos do autor.

<sup>251</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 84.

<sup>252</sup> Nesse período, “Introduzia-se, como inovação, o conceito de **normas gerais de direito financeiro**, com a padronização nacional da gestão financeiro-orçamentária e, como seu maior mérito, instituía-se o **orçamento-programa**, com o pragmatismo do modelo norte-americano, baseado na obrigatoriedade do **planejamento de Estado**, da continuidade das **inversões de capital** e da realização do **empenho** para proceder a despesas”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 86. Grifos do autor.

<sup>253</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 85-86.

Após vinte e um anos de ditadura militar a operacionalização das finanças públicas teve sua previsão CF/88, no caráter orçamentário e financeiro, no artigo 163 e seguintes. Desse modo, a Lei foi criada para complementar as questões atinentes às normas gerais de finanças públicas sob novas perspectivas, entre as quais: a de proporcionar a participação popular e o controle por meio da divulgação de informações pela internet.<sup>254</sup>

No Brasil esses foram os instrumentos legais que regulamentaram as finanças públicas até antes da LC nº 101/2000 ser introduzida, aliás, muitos acontecimentos corroboraram para a sua elaboração, entre eles a crise fiscal brasileira – a qual também foi considerada como uma dívida externa, conforme será visualizado na sequência – e a mudança dos modelos de Administração Pública.

A administração – quando comparada a uma “ciência” – passou por períodos de oscilações em razão do tempo e das experiências, a própria intensificação da sua prática abre espaço para mudanças. Em um contexto geral, no âmbito da Administração Pública, percebe-se que o Estado se identifica como “um ente ‘pesado’, obsoleto e letárgico”, visto que, muitas vezes se concentra em “aspectos burocráticos endêmicos a desculpa para ser inoperante”.<sup>255</sup>

Historicamente, houve a transição das sociedades – da tradicional para a moderna –, das economias – das pré-capitalistas para as capitalistas –, das tribos que se tornaram impérios (cidades-estado) e das cidades-estados aos estados-nação. Igualmente, os regimes mais rigorosos (autoritários ou oligárquicos) se tornaram democráticos. Na reflexão de Pereira,

O estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o estado se torna liberal e burocrático: o estado liberal estabeleceu o império da lei ou o estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam [...] No século XX, o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial.<sup>256</sup>

Antes do modelo administrativo burocrático, presenciavam-se constantemente algumas circunstâncias predominantes do outro sistema, entre elas: “[...] a ausência de

<sup>254</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 94-96.

<sup>255</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas, **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v. 17, n. 7, p. 108-124, mai./ago. 2017. p 111. Grifos dos autores.

<sup>256</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**. p. 4. Grifos do autor.

servidores profissionais e de critérios universais para contratação, pela discricionariedade do funcionário e ausência de regras escritas, pela instabilidade do corpo funcional, pelo nepotismo, etc [...]”, remete Schmidt.<sup>257</sup>

Em 1930, quando Getúlio Vargas alcança o poder, o modelo de Estado burocrático é introduzido, representando uma superação ao ser comparado com o modelo anterior, porém insuficiente para romper com vícios do passado.<sup>258</sup> O marco teórico desse tipo de administração foi sustentado a partir das ideias do sociólogo Max Weber em uma gestão marcada por duas faces, positivo em um primeiro momento, porém com o seu deslinde apresentou aspectos negativos que abriram vistas para ser alvo de críticas e questionamentos.<sup>259</sup>

Ao final não correspondeu às expectativas devido “[...] as denúncias de morosidade, excesso de formalismo, falta de transparência e *accountability*, rigidez e autoritarismo”, esclarece Santin.<sup>260</sup>

[...] A própria noção de democracia representativa advinda da Administração burocrática determina um mero controle indireto dos cidadãos sobre os agentes políticos, no momento das eleições, ao sancionarem ou refutarem, pelo voto, os políticos eleitos. Mas não há mecanismos que permitam aos cidadãos sancionar de forma direta as ações legais dos servidores públicos ou burocratas que, em regra, são estáveis e só podem perder o cargo por processo administrativo disciplinar. Assim, há uma deficiência de *accountability* na Administração burocrática, favorecendo a corrupção e as práticas patrimonialistas.<sup>261</sup>

Em meados de 1960, enquanto ainda vigorava o regime da ditadura militar no Brasil, o Estado interferia no mercado sob uma ótica intervencionista, isso acarretou o “endividamento externo” em um período em que o “equilíbrio orçamentário” não seria apontado como motivo de preocupação. Com o alargamento de atuação do Estado, o Decreto nº 200/67<sup>262</sup> foi editado

<sup>257</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1993.

<sup>258</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 2003.

<sup>259</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1994.

<sup>260</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 69.

<sup>261</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p.74.

<sup>262</sup> Segundo Pereira, o Decreto Lei 200/67 significou “[...] a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira [...]”. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, jan./abri., 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018. p. 6.

em prol da descentralização administrativa, ou seja, para separar a Administração Direta da Indireta.<sup>263</sup>

Sendo assim, a crise fiscal no Brasil, fruto da extensão do aparelho estatal, é verificada a partir de 1930<sup>264</sup>, intensificando-se entre 1960 e 1990. Nessa época havia a convicção que o dinheiro público não terminaria, no entanto, “[...] caso houvesse necessidade, captar-se-iam recursos junto a instituições financeiras ou se emitiria moeda. E foi exatamente isso que aconteceu, uma explosão considerável da dívida interna e externa [...]”, incluindo o Brasil, com uma inflação descabida, lembra Santin.<sup>265</sup>

Para Pereira, verifica-se a crise do Estado a partir dos anos setenta devido “ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização”<sup>266</sup>, inclusive, há dois temas que foram incluídos na agenda de políticas públicas, porém, ainda permanecem em pauta por não terem sido resolvidos completamente: a “pobreza” e as “desigualdades sociais”.<sup>267</sup>

Na década<sup>268</sup> de oitenta e noventa a instabilidade se alastrou pelo Brasil, comunicando as áreas da “economia”, da “política” e das “relações intergovernamentais”. Depois do Plano Cruzado ser considerado uma conquista, a crise retornou com alguns impasses, entre os quais, destaca-se: o descontrole fiscal e orçamentário, o desequilíbrio entre o Poder Executivo e Legislativo e as exigências populares para o suprimento das desigualdades sociais.<sup>269</sup>

A crise de legitimação do procedimento burocrático demonstrou a dificuldade para concretizar os direitos sociais e coletivos positivados na CF/88, sendo visualizados como “[...] ‘direitos de papel’, muitas vezes combatidas por um discurso que atribui o problema do déficit

---

<sup>263</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 70.

<sup>264</sup> “A ascensão de Getúlio Vargas ao poder através do golpe de 1930 assinala o surgimento do Estado nacional-desenvolvimentista, que perdurou até fins da década de 1970 [...]”. SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 2001.

<sup>265</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 83.

<sup>266</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p. 7.

<sup>267</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1988.

<sup>268</sup> De acordo com Schmidt, “[...] Após as décadas ‘perdidas’ de 1980 e 1990, há uma grande expectativa de que o país retome a rota do crescimento percorrido dos anos 1930 a 1970. Todavia, naquele período, o país cresceu sem repartir a riqueza e os bens produzidos no país, gerando um dos maiores níveis de desigualdades do mundo”. SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1989.

<sup>269</sup> REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 13.

fiscal ao agigantamento do Estado tanto na atividade econômica como também na prestação de serviços públicos [...]”, apoiando os seus cuidados à iniciativa<sup>270</sup> privada.<sup>271</sup>

O quadro desfavorável, apontando que o Estado não materializava mais as “promessas constitucionais” acarretou no “déficit de legitimação e de governabilidade”, além disso, os serviços prestados, quando executados, não eram satisfatórios, conduzindo à “crise de governança” pela falta de recursos.<sup>272</sup>

A boa gestão fiscal é essencial para um Estado equilibrado determinar elementos macroeconômicos saudáveis, bem como, crescer economicamente em aspectos sustentáveis. Para Loureiro e Abrucio, a administração das finanças públicas sofre influência de diferentes causas, como por exemplo, “[...] os vetores internacionais, as condições econômicas internas e a história do aparelho estatal em cada país [...]”.<sup>273</sup>

O ideário neoliberal afirmou a necessidade de reformas – ente elas, o controle da inflação –, justificada pela crise e dívida fiscal que encobria inúmeros países,<sup>274</sup> assim, em 1989, representantes políticos americanos, de grupos econômicos e organismos multilaterais da cidade de Washington se encontraram para aprovar o chamado Consenso de Washington, de autoria do economista inglês John Williamson. De suma importância, tal documento representou:

[...] a política oficial do FMI a partir de 1990 para promover os ‘ajustes macroeconômicos’ dos países em desenvolvimento. A ‘receita’ do FMI continha dez regras básicas: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, fim das restrições ao investimento estrangeiro direto, privatização de estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade.<sup>275</sup>

---

<sup>270</sup> “[...] deixa-se para o mercado, a garantia da efetividade dos direitos sociais que são, por sua própria essência e positividade constitucional, direitos fundamentais, cláusulas péticas de um Estado democrático de direito”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 76.

<sup>271</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 76. Grifos da autora.

<sup>272</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 84.

<sup>273</sup> LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 1 (93), jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>. Acesso em: 29 dez. 2018. p. 51.

<sup>274</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 31.

<sup>275</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1996. Grifos do autor.

Esse plano neoliberal<sup>276</sup> não obteve êxito de “revitalizar o capitalismo pela viabilização do crescimento econômico”. Pode-se perceber que muitos países que tiveram a aplicação das orientações do FMI em suas políticas macroeconômicas obtiveram resultados negativos, como o que ocorreu no Brasil, entre eles: o exacerbado desemprego e as desigualdades sociais que se agravaram.<sup>277</sup> Nesse sentido, Schmidt adverte:

*O impeachment de Collor em 1992 nada teve a ver com a questão ideológica e sim com incapacidade política do seu governo. Após o breve intervalo do governo de Itamar Franco, o enfoque neoliberal passou a predominar com a vitória de Fernando Henrique Cardoso em 1994, reeleito em 1998. O período de 1990 a 2002 foi o período de hegemonia política do neoliberalismo no Brasil. Apesar do sucesso no plano das idéias, os governos Collor e FHC não foram capazes de implementar o receituário do Consenso de Washington com a profundidade desejada por seus defensores. Isso em razão da resistência de vários setores da sociedade brasileira [...] bem como a crise fiscal, que dificultou a implantação da privatização de serviços públicos (como a previdência) e o enraizamento do sistema de proteção social.<sup>278</sup>*

Como reflexo desse cenário crítico a Administração Pública foi reformada, priorizando novos pressupostos hábeis a atingir os anseios sociais, nessa medida, a alternância<sup>279</sup> de uma administração burocrática para a gerencial tinha entre suas finalidades aperfeiçoar a democracia participativa e acolher o princípio da eficiência.<sup>280</sup>

O modelo gerencial proporcionou profundas mudanças, tal como ocorreu com o conceito de administração – que tinha o sentido de “centralização, hierarquia, verticalização, rigidez, formalismo” –, substituído pelo de gestão em razão da “[...] horizontalidade,

---

<sup>276</sup> Quanto ao neoliberalismo, Schmidt destaca: “[...] a pregação contra o ‘gigantismo’ e o ‘intervencionismo’ do Estado, a crítica generalizada à burocracia e ao baixo desempenho do setor público, a equiparação entre Estado e má gestão por um lado e entre mercado e boa gestão por outro [...]”. SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 2004.

<sup>277</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1996-1997.

<sup>278</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 2004.

<sup>279</sup> Com a transição do modelo burocrático para o gerencial, há a incidência do chamado terceiro setor, “[...] atuam conjuntamente com o primeiro setor (Estado) e o segundo setor (mercado), diferenciando-se deste último por não visar fins lucrativos. As entidades do terceiro setor guardam características como ser de iniciativa privada, mas sem finalidade lucrativa; prestar atividades privadas de relevância social; possuir vínculo legal ou negocial com o Estado e receber benefícios e recursos públicos”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 79.

<sup>280</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 84.

flexibilidade, profissionalização, desempenho baseado em resultados, maior autonomia e responsabilidade dos gestores e servidores, participação, redes [...]”, nos dizeres de Schmidt.<sup>281</sup>

Caberia ao Estado redefinir as suas atividades, deixando de ser o único responsável por implementar e conduzir o desenvolvimento econômico do Brasil, trata-se de [...] um sócio, um parceiro da sociedade civil e do mercado, um agente catalisador e fiscalizador, com funções muito mais reguladoras e facilitadoras do controle social do que produtivas”, complementa Santin.<sup>282</sup>

A governança e a governabilidade estão entre alguns dos elementos<sup>283</sup> essenciais da reforma gerencial do Estado dos anos noventa, a primeira voltada à descentralização de decisões e superação da crise dos anos oitenta por estar mais resistente financeiramente e a segunda, por sua vez, pautada na necessidade de haver o contato entre o Estado e a coletividade, para juntos intermediarem os interesses<sup>284</sup> com transparência na gestão pública.

Nas democracias antigas já se verificavam os problemas de governabilidade, nas atuais acentuam-se ainda mais dada a sua imperfeição e instabilidade, por isso, nos regimes democráticos a governabilidade depende de alguns fatores, entre eles, assevera Pereira:

[...] (a) da adequação das instituições políticas capazes de intermediar interesses dentro do Estado e na sociedade civil; (b) da existência de mecanismos de responsabilização (*accountability*) dos políticos e burocratas perante a sociedade; (c) da capacidade da sociedade de limitar suas demandas e do governo de atender aquelas demandas afinal mantidas; e, principalmente, (d) da existência de um contrato social básico. [...] é o contrato social hobbesiano, que garante às sociedades avançadas legitimidade e governabilidade [...].<sup>285</sup>

Partindo desse contexto, os representantes políticos não podem deixar de ser transparentes e prestar contas aos indivíduos, daí surge a ideia de *accountability*, desenvolvida no item 2.3.1. Por outro lado, a governança se conquista com “[...] o controle efetivo dos gastos do poder público e a superação da crise fiscal, a fim de diminuir o grau de endividamento do

<sup>281</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 1999.

<sup>282</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 88.

<sup>283</sup> A presente pesquisa não tem como foco discorrer sobre as diretrizes da reforma gerencial, no entanto, para esclarecimento, serão citados de acordo com o entendimento de Pereira: “[...] a delimitação das funções do Estado, [...], a redução do grau de interferência do Estado [...], o aumento da governança do Estado, [...] o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo [...]”. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. p. 18-19.

<sup>284</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. p. 44-45.

<sup>285</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. p. 46.

país e a dependência externa [...]”, analisa Santin, afinal, um dos desafios do século XXI é a superação da crise financeira que bloqueia a materialização dos direitos positivados na CF/88.<sup>286</sup>

Para tanto, governança e governabilidade são geralmente confundidas, mas não possuem o mesmo significado, conforme distinguiu Pereira:

[...] Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contém com os necessários apoios políticos para governar, e no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma. Um Estado em crise fiscal, com poupança negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas. É um Estado imobilizado. A crise do Estado dos anos 80 foi antes de mais nada uma crise de governança porque, manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal. Por isso as políticas de ajuste fiscal foram colocadas em primeiro plano nessa década. Nos anos 90 o ajuste fiscal continua fundamental – na verdade este é um problema permanente de todos os países – mas foi necessário combiná-lo com uma visão mais ampla da reforma do Estado.<sup>287</sup>

Diante das mazelas advindas com a atuação negativa da máquina pública, criaram-se no Brasil mecanismos para tentar reverter esse cenário de corrupção e crises financeiras, entre eles, a inclusão do princípio da eficiência<sup>288</sup>, no artigo 37 da CF/88, pela Emenda Constitucional n. 19/98 e a LC nº 101/2000. Santin, Pereira e Camargo, ao se referirem à essa lei, sustentam que, “[...] normatizou o que já era uma necessidade, um Estado funcional, planejado, eficiente, equilibrado, transparente e com continuidade de políticas, independente da troca dos governantes”.<sup>289</sup>

Por sua vez, em 1990 uma crise financeira se alastrava pela Nova Zelândia, provocando a iniciativa dos governantes em “[...] adotar o regime de ‘metas inflacionárias’ (*inflation target*), com o objetivo de ter uma taxa declinante de variação de preços; e adotaram um forte ajuste fiscal convencional [...]”. Surtindo efeitos positivos, em 1994 foi aprovado o

---

<sup>286</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 101.

<sup>287</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. p. 40.

<sup>288</sup> “Dá-se, com o princípio da eficiência, uma nova arma ao cidadão, vítima da péssima qualidade dos serviços públicos, ampliando-se o princípio participativo e o habilitando a cobrar pela boa prestação do serviço público, capaz de atender os direitos fundamentais consagrados pela Constituição”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 107.

<sup>289</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. **Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas**, **Revista de Direito Brasileira**. p. 112.

“*fiscal responsibility act*”, utilizado como parâmetro internacional em razão das orientações sobre “transparência e responsabilidade” para administrar as finanças.<sup>290</sup>

Como resultado dessa experiência positiva, foi enviado ao Congresso Nacional Brasileiro em 1999 o projeto de lei que regularia a conduta dos administradores públicos de todo o país, em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal). Enfim, em 2000 a LRF foi adotada e apontada como uma conquista para o controle, transparência e consciência do gestor perante as contas públicas,<sup>291</sup> cujo foco principal se baseia no “equilíbrio” e na chamada “responsividade”.<sup>292</sup>

Além da influência do modelo da Nova Zelândia, outros países também serviram de respaldo para reformar e fortalecer a máquina administrativa brasileira, entre eles “[...] o modelo inglês (a partir de 1979, com Margaret Thatcher) e americano (a partir de 1980, com Ronald Reagan). [...] Reformas semelhantes ocorreram na [...] Austrália e Suécia [...]”, bem como, na maioria dos países que integram a América Latina.<sup>293</sup>

Entre as origens e experiências anteriores, a LRF no Brasil, além de se espelhar no modelo da Nova Zelândia, no Tratado de Maastricht (pela Comunidade Econômica Europeia), nos Estados Unidos (pelo *Budget Enforcement Act*, ligado ao princípio da *accountability*), teve referencial do “[...] Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países [...]”.<sup>294</sup>

Nesse sentido, Bruno destaca que a LC 101/2000 “[...] é composta por regras rígidas, não somente como decorrência da ‘lição de casa’ proposta pelo Fundo Monetário Internacional mas também pela repercussão dos constantes escândalos na Administração Pública Brasileira”.<sup>295</sup>

Transcorridas as três primeiras etapas das finanças públicas, enfim, o caráter democrático torna-se referência, estando pautado na “moralidade administrativa” e na

<sup>290</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 170-171.

<sup>291</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. p. 701.

<sup>292</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: (finanças públicas democráticas)**. p. 86.

<sup>293</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 86.

<sup>294</sup> NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019. p. 5.

<sup>295</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 53. Grifos do autor.

“eficiência administrativa” busca legitimar o dever do seu cumprimento. Nesse contexto nasce a LRF, visando a postura dos governantes com “**prudência, responsabilidade e responsividade**”.<sup>296</sup>

No Estado de Direito o princípio da eficácia determinava o “[...] agir juridicamente correto à produção de efeitos administrativos”, com a transição para o Estado Democrático de Direito, agregou-se o princípio da eficácia, correspondendo, em síntese, à “boa administração”. Da mesma forma, o princípio da legalidade – apoiado à letra da lei – evoluiu para o princípio da legitimidade, tornando viável as decisões com base não apenas na vontade da lei, mas também “à vontade democrática”.<sup>297</sup>

Por sua vez, o princípio da moralidade já estava no rol do artigo 37 do texto constitucional como um dos princípios norteadores do Direito Administrativo, valorizando o comportamento do administrador público para agir com discernimento, boa-fé, dignidade e igualdade.<sup>298</sup> Com o Estado Democrático de Direito o princípio da moralidade vai além, ou seja, trata do princípio da prudência fiscal, de modo que, as finanças públicas sejam zeladas com ética pelo gestor, observados os riscos que podem surgir no curso da gestão.<sup>299</sup>

Na mutação do Estado de Direito para o Democrático de Direito, o princípio da responsabilidade progrediu rumo ao da responsividade, pelo qual o administrador será responsabilizado – “política, administrativa, penal e civilmente pelos seus atos” –, bem como, fica encarregado de “prestar contas” à coletividade sobre a “legitimidade de seus atos”.<sup>300</sup>

Por fim, indo ao encontro do cuidado com o orçamento público, o princípio do planejamento se encaminhou ao princípio do equilíbrio fiscal. Nesse sentido, a previsão das receitas e despesas com base na legislação e no capital se submeteram à exigência “[...] que a execução orçamentária se conduza de forma a balancear as despesas não só com a realidade numérica da arrecadação da receita, como também com as peculiaridades da realidade sócio-econômica encontradas em cada unidade financeiramente autônoma”.<sup>301</sup>

---

<sup>296</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 17-19. Grifos do autor.

<sup>297</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 58-59.

<sup>298</sup> PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 220.

<sup>299</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 62-63.

<sup>300</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 60.

<sup>301</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal:** (finanças públicas democráticas). p. 61-62.

O princípio da continuidade, introduzido com a LRF, tem caráter obrigatório nos três entes federados, e respeita as decisões das gestões anteriores ao dar continuidade ao trabalho positivo e eficiente que já está sendo executado. Para tanto, a Lei se baseia em um novo modelo, o de “gestão gerencial e eficiente”, delimitando as normas de finanças públicas e impondo limites de atuação ao administrador, especialmente ao dar conhecimento à sociedade sobre o destino do dinheiro público.<sup>302</sup>

A LC nº 101/2000 tem respaldo na democracia, na transparência e na estabilidade dos gastos públicos, observadas as experiências passadas quando a segurança jurídica era falha, a situação orçamentária não era harmônica e, certamente, o descontentamento popular era contínuo. Para Cavalcanti, houve a consolidação e a formatação do federalismo brasileiro, essa Lei “[...] Corrige os erros e as imperfeições do sistema de federalismo fiscal [...] além de implantar parâmetros para um novo padrão virtuoso na administração pública brasileira, cria instrumentos de monitoramento e transparência [...]”.<sup>303</sup>

A LRF demonstrou ser um avanço para a democracia, determinando várias medidas para uma gestão fiscal responsável, bem como sanções institucionais aos entes federativos que não cumprissem suas determinações. A partir dela, os cidadãos, já desacreditados pelas decisões dos governantes, passaram a criar expectativas positivas com relação aos novos rumos da coisa pública.<sup>304</sup>

Para Giambiagi e Além, entre as principais determinações da Lei, além das penalidades<sup>305</sup> nos casos de irresponsabilidade dos governantes, estão os artigos que:

[...] estabelecem tetos para a despesa com pessoal; limitam o endividamento público; obrigam a um retorno rápido a certos níveis de endividamento, se os limites forem temporariamente ultrapassados; definem regras rígidas para o comportamento do gasto com pessoal no final do mandato das autoridades – lacuna que gerava uma antiga mazela fiscal do país, na forma de um *boom* do gasto no final de um governo; vedam a possibilidade de refinanciamentos ou postergação de dívidas entre entes da federação – eliminando, a princípio, a porta para a ‘socialização de prejuízos’ tantas

<sup>302</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas, **Revista de Direito Brasileira**. p. 112.

<sup>303</sup> CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 9.

<sup>304</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 3-4.

<sup>305</sup> De acordo com Mileski, a Lei prevê “[...] pesadas sanções penais, civis e administrativas aos gestores fiscais eu viessem a violar os dispositivos [...]”. MILESKI, Helio Saul. Novas Regras para a gestão e a Transparência Fiscal Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público**, ano 2, nº 7, jul./set. 2000, São Paulo: Notadez, 2000. p. 4.

vezes imposta no passado ao Tesouro Nacional por parte de estados inadimplentes [...].<sup>306</sup>

A LC nº 101/2000 significou o progresso ao dispor sobre novos conceitos e procedimentos fiscais, realizando mudanças profundas no aspecto administrativo-financeiro do Estado. O choque de cultura antes e pós a efetivação da Lei gerou impactos nas administrações municipais, âmbito que apresenta inúmeras carências<sup>307</sup> e necessidade de aperfeiçoamento na gestão democrática-participativa.

Como a LRF estimula a realização de audiências públicas<sup>308</sup> em prol da transparência da gestão fiscal, Assoni Filho reitera que a mesma “[...] vem imbuída do ideal da *transparência*, encontrando-se munida de diversos mecanismos de monitoramento das contas públicas e da atividade financeira da Administração [...]”. Nesse viés, a realização de audiências públicas incentiva a interação, de modo que os indivíduos poderão participar e controlar o desenvolvimento (da formação até a efetivação) das leis orçamentárias.<sup>309</sup>

Portanto, não se pode deixar de recorrer a esses fatos históricos que geraram a crise das finanças públicas nacionais, resgatando argumentos para desenvolver o objeto central de análise da pesquisa: a modernização da participação popular nos municípios. Sendo assim, a CF/88 prevê no Capítulo sobre as Finanças Públicas uma Seção exclusiva sobre os orçamentos, institucionalizando as leis orçamentárias.

### **2.3 Principais instrumentos da gestão fiscal responsável: o orçamento público e as leis orçamentárias alinhadas ao desenvolvimento e planejamento dos municípios**

Em virtude dos impactos desfavoráveis provenientes da crise fiscal brasileira, verificou-se a necessidade de normatizar em todos os níveis (Federal, Estadual e Municipal) a LRF para limitar os gastos públicos, bem como, conduzir o administrador para uniformizar a

---

<sup>306</sup> GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. p. 701. Grifos dos autores.

<sup>307</sup> MILESKI, Helio Saul. Novas Regras para a gestão e a Transparência Fiscal Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público**. p. 3.

<sup>308</sup> O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) também será abordado na sequência, o qual determina a realização das audiências públicas para uma gestão democrática, conforme artigo 43: “Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: II – debates, audiências e consultas públicas;”. BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 29 dez. 2018.

<sup>309</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 192. Grifos do autor.

sua gestão com base no planejamento, no orçamento, no controle e na transparência, evitando o endividamento.

Sessa e Vargas asseguram que “[...] a LRF não visou meramente resolver um problema de crise financeira conjuntural e sim, legislar num sentido de mudança institucional. Visava um aprofundamento do controle fiscal e financeiro [...]” a ser disposto na própria Lei.<sup>310</sup> A partir disso, a Administração Pública brasileira se direcionou a um outro padrão, estabelecendo regras a serem obedecidas por prefeitos e governadores, sem a possibilidade de flexibilidade, caso contrário a gestão se mostraria ineficiente.<sup>311</sup>

No entanto, em dezembro de 2018, foi sancionada a LC nº 164/2018, a qual flexibilizou o artigo 23 da LRF para os municípios, consentido que os gestores ultrapassem o fixado de gastos com pessoal sem a aplicabilidade de sanções, desde que ocorra a queda na receita. “[...] Segundo cálculo de técnicos da Câmara dos Deputados, a mudança vai abrir brecha para que pelo menos 1.752 municípios, quase um terço do total do País, descumpram as exigências [...]”.<sup>312</sup>

Quanto à questão prática da Lei, a mesma divide opiniões, embora muitos autores defendam os benefícios a serem proporcionados, Torres faz uma crítica do ponto de vista econômico e político:

A LRF, que surge para combater os riscos fiscais do Estado Democrático de Direito, não consegue superar a ambivalência inerente à sociedade de riscos. Introduce avanços significativos para a execução e a gestão responsável das contas públicas, que podem fortalecer a situação financeira do País no futuro, dando-lhe a indispensável transparência. Mas, simultaneamente, do ponto de vista econômico e político, traz perigos e desvantagens, preocupando-se apenas com o controle do déficit primário, demonstrando pouca sensibilidade com a questão do desenvolvimento e promovendo a excessiva centralização vertical e horizontal das finanças públicas.<sup>313</sup>

Diante desse quadro, observam-se alguns desafios a serem superados com a LC nº 101/2000, como por exemplo, o de interpor um sistema financeiro rígido e efetivo, isso porque, não apenas os gestores, mas também a sociedade mantinha uma postura inadequada. Durante

---

<sup>310</sup> SESSA, Celso Bissoli; VARGAS, Neide César. A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Aplicação ao Governo Subnacional no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**. São Paulo. Vol. 27. Número 2 (50). Dez 2016. p. 117.

<sup>311</sup> CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da lei de responsabilidade fiscal**. p. 129.

<sup>312</sup> ESTADÃO. **O Estado de S. Paulo**. Maia sanciona texto que afrouxa Lei de Responsabilidade Fiscal para municípios. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,temer-sanciona-lei-que-flexibiliza-lei-de-responsabilidade-fiscal-para-municipios,70002651864>. Acesso em: 05 jan. 2019.

<sup>313</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Alguns Problemas Econômicos e Políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 289.

as campanhas eleitorais municipais, em regra, o aumento de despesas e a diminuição de receitas se mostrava constante, muitas propostas eram lançadas pelos governantes para conquistarem o poder: “[...] a diminuição de impostos e taxas, concessão de isenções e ampliação de serviços, aspectos totalmente incompatíveis, eis que a ampliação de serviços [...] implica necessariamente mais recursos [...]”, em face disso, como conseguir equilibrar com as promessas de minimização das receitas?<sup>314</sup>

Para Rodrigues e Oliveira, “[...] não basta que o Estado arrecade recursos suficientes, faz-se necessário, também, que as leis orçamentárias priorizem as políticas públicas necessárias à implementação desses direitos fundamentais sociais [...]”, pois pelo que se observa a cobrança de impostos tem sido pioneira quando se fala em arrecadação. Logo, para atender os anseios populares deve preponderar a situação real (econômica, financeira e orçamentária do Poder Público) e as prioridades a serem apuradas (alimento, saúde, educação).<sup>315</sup>

O sistema orçamentário foi adotado pela CF, obedecendo a hierarquia de cada ato normativo e estabelecendo um planejamento das finanças públicas consciente, conforme artigos 165 e 166.<sup>316</sup> Nesse sentido, além dos princípios relacionados à LRF, foram instrumentalizados alguns elementos para o alcance de uma boa gestão fiscal, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).<sup>317</sup>

Dentro do seu espaço, a União tem competência para editar normas amplas e os Estados, Distrito Federal e Municípios para disciplinar especificamente sobre o direito financeiro e orçamento público em cada âmbito de atuação e competência. Portanto, a LRF<sup>318</sup> corresponde às normas gerais a ser complementada pelas leis municipais, logo, as peculiaridades dos interesses locais irão detalhar o conteúdo anunciado pela lei mais abrangente.<sup>319</sup>

Quanto ao orçamento público, no Brasil, o tratamento legislativo iniciou com o Decreto nº 4.536/22 (Código de Contabilidade Pública da União), vigente até a edição da Lei 4.320/64 (Lei do Orçamento Programa). Com a promulgação da CF/88 o constituinte objetivou

<sup>314</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 53.

<sup>315</sup> RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antonio Furtado de Oliveira. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum – RA**, v. 19, n. 1, p. 51-71, Marília/SP, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505/267>. Acesso em: 29 dez. 2018. p. 53; 67.

<sup>316</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 278.

<sup>317</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 38.

<sup>318</sup> “[...] permanecem em vigor as regras da Lei 4.320/1964, de conteúdo e abrangência não alcançados pelo diploma legal, que com ele não conflitem, nem com as disposições constitucionais vigentes”. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 278.

<sup>319</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. p. 278.

organizar as medidas de caráter financeiro e orçamentário, obrigando o gestor a elaborar a estimativa de receitas e despesas para o próximo exercício.<sup>320</sup>

O orçamento é o mecanismo para gerir o dinheiro público, ou seja, os recursos advindos do poder do governo de arrecadar tributos, aliás, tais recursos não são de domínio exclusivo de alguém, são de todos.<sup>321</sup> Com o seu advento, o constituinte buscou cessar uma inquietude percebida ao longo dos anos e que acabou por ocasionar incômodos à coletividade, quando o orçamento era visto como uma simples peça de ficção.<sup>322</sup>

De acordo com Bruno, existem alguns princípios que regulam a atividade de elaboração e execução do orçamento público, auxiliando na consecução dos seus fins como uma fonte de direito. Sem aprofundar esse assunto, citam-se os princípios reconhecidos na CF/88 e em legislações infraconstitucionais: da unidade, da universalidade, da anualidade, da não afetação das receitas, da exclusividade.<sup>323</sup>

Além de ser um instrumento legal, o orçamento público ajuda no processo decisório dos gestores e no controle da gestão fiscal e orçamentária, tendo suporte na previsão de receitas e na fixação de despesas para o encaminhamento do dinheiro público. No entanto, há representantes políticos de alguns municípios brasileiros que demonstram estar despreparados<sup>324</sup> para gerir os recursos públicos, não possuindo conhecimento prévio sobre o orçamento para dar continuidade a uma boa administração.<sup>325</sup>

Diante dessa situação, sugere-se que os governantes tenham respaldo técnico para se tornarem capacitados a organizar e planejar o orçamento como uma medida de gestão

---

<sup>320</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 62-65.

<sup>321</sup> PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba, Edição do Autor, 1999. p. 39.

<sup>322</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 65.

<sup>323</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. p. 67-71.

<sup>324</sup> Exemplo disso é a pesquisa realizada na Microrregião de Sousa/PB, após o questionário respondido por prefeito, vereador, secretário de finanças e tesoureiro, “[...] os dados apontam que o nível de compreensão dos gestores públicos eleitos [...] é insuficiente, principalmente quando se trata dos estágios das despesas (75%) e receitas (90%) públicas. Isso aponta a necessidade dos mesmos passarem por cursos de aperfeiçoamento e treinamento sobre as premissas que norteiam o orçamento público e o adequado gerenciamento de recursos”. DANTAS, Fulvio Cesar; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; RÊGO, Thaiseany de Freitas; CARVALHO, José Ribamar Marques de; BATISTA, Fabiano Ferreira. O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da Microrregião de Sousa/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 91-104, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/recfin/article/view/18006/10577>. Acesso em: 03 jan. 2019. p. 102.

<sup>325</sup> DANTAS, Fulvio Cesar; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; RÊGO, Thaiseany de Freitas; CARVALHO, José Ribamar Marques de; BATISTA, Fabiano Ferreira. O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da Microrregião de Sousa/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. p. 92; 97.

democrática.<sup>326</sup> Da mesma forma, importante que a movimentação das contas públicas seja consciente, dentro das perspectivas da LRF, assim, a Administração Pública deve ser responsável diante do “[...] momento como o atual, onde a crise atinge economicamente toda a sociedade e todos os entes federativos, a preocupação com os gastos está na primeira ordem [...]”, afirmam Santin, Pereira e Camargo.<sup>327</sup>

[...] devem as administrações municipais desenvolver várias formas de alavancar o crescimento econômico, social e financeiro do município a fim de aumentar a arrecadação de seus tributos exclusivos, sem tanta dependência aos entes federais e estaduais, em flagrante crise econômica e financeira. Tal condução pode projetar muitos e importantes reflexos regionais. Isto ocorre por meio da conscientização dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, à medida em que requer a participação da comunidade nas decisões do orçamento anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual, com vista a otimizar a aplicação do recurso público, cada vez mais escasso. Assim, além das demais prerrogativas abertas, propõe que a sociedade como um todo participe deste processo (ver artigo 44 da Lei 10.257/2001), em sendo obrigatória a audiência pública para aprovação das peças orçamentárias municipais, sob pena de nulidade por vício formal no processo legislativo da lei municipal, além de improbidade administrativa do prefeito municipal (artigo 52 da Lei 10.257/2001).<sup>328</sup>

Desse modo, a finalidade das leis orçamentárias se resume em afastar o que vinha acontecendo frequentemente com os prefeitos municipais, ao terem uma lista extensa de dívidas para pagar e, por tentarem colocar em prática nos últimos anos de mandato, grande parte das promessas não cumpridas no período de governo. Na realidade, nos dias contemporâneos essas circunstâncias ainda residem na Administração Pública municipal, embora seja algo extremamente retrógrado e<sup>329</sup> prejudicial aos cofres públicos e à sociedade.

A CF/88, a LRF e o Estatuto da Cidade dispõem sobre as leis orçamentárias, regulamentando o planejamento e a organização do ente federado – para a presente pesquisa importam os municípios.<sup>330</sup> Ao PPA cumpre “[...] estabelecer as diretrizes, os objetivos e metas

---

<sup>326</sup> DANTAS, Fulvio Cesar; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; RÊGO, Thaiseany de Freitas; CARVALHO, José Ribamar Marques de; BATISTA, Fabiano Ferreira. O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da Microrregião de Sousa/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. p. 103.

<sup>327</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas, **Revista de Direito Brasileira**. p. 115.

<sup>328</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas, **Revista de Direito Brasileira**. p. 120.

<sup>329</sup> STAHNKE, Oscar Breno. Aspectos da lei de responsabilidade fiscal. In: BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (Coord.). **Novos rumos da autonomia municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 192.

<sup>330</sup> STAHNKE, Oscar Breno. Aspectos da lei de responsabilidade fiscal. In: BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (Coord.). **Novos rumos da autonomia municipal**. p. 199.

para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada [...]”, representando o planejamento<sup>331</sup> de longo prazo.<sup>332</sup>

Verifica-se, então, que o PPA do governo anterior estende a sua vigência até o primeiro ano do mandato do próximo governante eleito, com isso o legislador assegura que seja dada continuidade às ações e políticas públicas desenvolvidas.<sup>333</sup> Essa questão vai ao encontro do já mencionado princípio da continuidade – introduzido pela LRF – e da preocupação com os efeitos negativos da descontinuidade administrativa, a qual pode levar à ausência de eficiência da Administração.

A LDO, por sua vez, tem regularidade anual e rege a elaboração do exercício financeiro consecutivo, para tanto, a LRF determinou que haja harmonia entre as receitas e despesas a partir da elaboração de mecanismos de controle e fiscalização, tais “[...] como o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, a figura da limitação de empenho, [...] bem como o estabelecimento de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”.<sup>334</sup>

A finalidade da LDO é tão significativa que, caso não contenha o Anexo de Metas Fiscais, isso constitui infração administrativa em face das leis de finanças públicas, conforme o artigo 5º, inciso II da Lei nº 10.028/2000.<sup>335</sup> Por fim, a LOA busca afastar o desvirtuamento do erário público, prevendo as receitas e despesas de acordo com o que regulamenta a LDO, o PPA e a LRF.<sup>336</sup>

Apesar dessas normas tentarem harmonizar a fase de execução orçamentária, dados de uma pesquisa realizada na Microrregião de Sousa/PB retratam a preocupação pela falta de informação aos vereadores municipais sobre os verdadeiros objetivos da peça orçamentária. De acordo com o índice, cerca de 80% não possui a compreensão necessária sobre os assuntos

---

<sup>331</sup> “Restam, portanto, à Administração Pública dois grandes desafios a serem enfrentados: a implantação de um sistema de custeio que permita conhecer os reais custos de execução dos programas, assim como desenvolver um sistema de controle interno adequado para avaliação dos resultados alcançados [...]”. SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004. p. 26

<sup>332</sup> SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. p. 23.

<sup>333</sup> SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. p. 23.

<sup>334</sup> SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. p. 27.

<sup>335</sup> BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm). Acesso em: 28 dez. 2018.

<sup>336</sup> SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios**: uma abordagem prática. p. 29-30.

relacionados às leis orçamentárias, fato comprometedor especialmente pelo risco de ser aprovado um orçamento que esteja voltado aos interesses políticos do governante e não anseios sociais.<sup>337</sup>

Por isso, existem, atualmente, alguns processos de participação democrática em conformidade com as determinações constitucionais e infraconstitucionais, visando aproximar governantes e governados a partir do controle, da fiscalização, da divulgação e de outros mecanismos que permitam o acesso à vida do município. A interação dos cidadãos em prol do bem-comum pode ser desenvolvida nos conselhos, nos fóruns, nas comissões, em audiências públicas, bem como, pelos meios de comunicação e informação.<sup>338</sup>

No que concerne ao planejamento urbano, o Estatuto da Cidade<sup>339</sup> tenta assegurar a gestão democrática da cidade incentivando alguns mecanismos participativos, entre eles: os debates, as audiências e consultas públicas.<sup>340</sup> A Lei nº 10.257/2001 reconhece o munícipe como figura essencial do espaço público, para que seja ouvido e participe a fim de alcançar melhorias na cidade, especialmente nas questões ambientais e de moradia.<sup>341</sup>

Deve-se abandonar a ideia de o poder do voto condicionar o governante às carências da sociedade, normalmente ocorrem divergências entre políticas, decisões do gestor e vontade dos cidadãos, por isso a importância das audiências públicas para debater o planejamento e a execução – inclusive para a elaboração do Plano Diretor, conforme o inciso I, § 4º do artigo 40.<sup>342</sup>

Acerca do exposto, Rodrigues aponta a relevância do Plano Diretor nos municípios por “[...] servir, efetivamente, como elemento de desenvolvimento da cidade, determinando a função social de acordo com as especificidades de cada localidade, tendo-se como regra mestra alcançar o bem-estar de todos quantos componham a coletividade, e não apenas um”.<sup>343</sup>

<sup>337</sup> DANTAS, Fulvio Cesar; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; RÊGO, Thaiseany de Freitas; CARVALHO, José Ribamar Marques de; BATISTA, Fabiano Ferreira. O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da Microrregião de Sousa/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. p. 102.

<sup>338</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 156.

<sup>339</sup> Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/88, fixando diretrizes gerais da política urbana.

<sup>340</sup> BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 29 dez. 2018.

<sup>341</sup> MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001** Comentários. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 17.

<sup>342</sup> MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001** Comentários. p. 28.

<sup>343</sup> RODRIGUES, Hugo Thamir. Dignidade da pessoa humana: sua concretização a partir da esfera municipal. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 2, p. 133-161, maio/ago. 2000. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10789/pdf>. Acesso em: 01 jan. 2019. p. 143.

Nesse sentido, caso o governante não governe de acordo com às medidas previstas no Estatuto da Cidade quanto ao “conteúdo mínimo que deve conter o plano diretor”, esse comportamento se enquadra como improbidade administrativa. Essa mesma lei estabeleceu instrumentos de participação popular para a criação e concretização do Plano Diretor no município, conforme o artigo 44.<sup>344</sup>

[...] a gestão orçamentária participativa em âmbito local é condição obrigatória para a aprovação das leis orçamentárias no Município (artigo 44), sob pena de vício formal no processo legislativo. Assim, são obrigatórias a realização de audiências públicas, consultas e debates com a população do Município tanto individual quanto coletivamente considerada.<sup>345</sup>

No Brasil, a sociedade e a política têm como característica a superioridade do Estado sobre à coletividade, além da dificuldade de fortalecer a cidadania, o exercício de direitos e a participação popular. Entre tantas experiências e progressos no campo da participação em nível local, em 1989 a cidade de Porto Alegre/RS ganhou destaque com a implementação do Orçamento Participativo (OP), buscando promover o rompimento da tradição autoritária e patrimonialista da administração pública.<sup>346</sup>

Em três etapas – “as reuniões preparatórias, a Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas e a Assembléia Municipal” – o OP se adapta dinamicamente às necessidades da população, estreitando o vínculo entre governantes e governados. Mesmo sendo considerado pela Organização das Nações Unidas “uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo”, o OP teve uma trajetória complexa por ser alvo de discussões, críticas e dificuldades.<sup>347</sup> No entanto, quando foi proposto as principais causas se deram devido ao:

[...] processo de descentralização e de reformas tributárias proporcionado pela Constituição de 1988, devolvendo autonomia financeira e política aos municípios e permitindo-lhes elaborar a própria lei orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas, e a disposição do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários.<sup>348</sup>

<sup>344</sup> SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (Org.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, p. 205-230, 2005. p. 229.

<sup>345</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 160.

<sup>346</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002. p. 458; 466.

<sup>347</sup> FORTUNATI, José. 25 anos e uma revolução democrática em curso. In: CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos**. Porto Alegre: Editora da Cidade: 2015. p. 10.

<sup>347</sup> CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos**. p. 26.

<sup>348</sup> CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos**. p. 26.

Embora o modelo adotado em Porto Alegre/RS tenha servido de estímulo para outros Estados, localizaram-se dificuldades para ser implementado em razão de o Poder Público não investir em políticas educacionais direcionadas a capacitar e a incluir a coletividade para participar do orçamento público.<sup>349</sup>

Portanto, nota-se a insistência da LRF<sup>350</sup> e do Estatuto da Cidade em considerar obrigatória a gestão democrática, participativa e transparente, acolhendo a sociedade para interagir com os governantes para auxiliar na formulação das leis orçamentárias do município.

### 2.3.1 Publicidade, transparência e *accountability*: os meios de informação sobre o investimento do dinheiro público

Antigamente era comum os gastos serem superiores às receitas, mas com a transformação dos modelos de Administração Pública brasileira, os entes federados foram obrigados a propagar informações de caráter orçamentário, indo ao encontro das disposições da LC nº 101/2000, a qual representou a busca incessante por uma gestão pública otimizada e transparente.<sup>351</sup>

A crise fiscal brasileira, caracterizada pelo “desequilíbrio administrativo-orçamentário”, produziu um desajuste nas finanças públicas pela falta de domínio entre as receitas e as despesas. A cultura do descontrole era natural<sup>352</sup> e o detalhamento das contas não era repassado à sociedade, corroborando para o afastamento e desinteresse do cidadão pela política.

Nos dias atuais, a LRF aposta na transparência como um dos elementos para a gestão fiscal responsável, desviando de ameaças e consertando os deslizamentos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme o § 1º do artigo 1º da LRF. O capítulo IX, por sua vez, trata exclusivamente sobre a transparência, o controle e a fiscalização, determinando que os

---

<sup>349</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**. p. 100.

<sup>350</sup> “[...] o diploma legal em questão instituiu em vários dispositivos mecanismos formais para a participação popular na gestão do dinheiro público e nos processos decisórios sobre matérias públicas, mediante o acesso à população das contas públicas e à formação, elaboração e execução da peça orçamentária. Tais dispositivos estão expressamente elencados nos seguintes artigos: art. 1.º, parágrafo 1.º; art. 32, parágrafo 4.º; art. 45, parágrafo único; art. 48; art. 48, parágrafo único; art. 49 e seu parágrafo único; art. 51; art. 55, parágrafo 2.º; art. 56, parágrafo 3.º; art. 67”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 160.

<sup>351</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 131.

<sup>352</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. p. 137.

atos dos governantes sejam divulgados por meio digital facilitando o acesso de quem interessar.<sup>353</sup>

Já o § 1º do artigo 48 da LRF permite que a população participe tanto do processo de elaboração quanto de discussão das leis orçamentárias, isso demonstra a flexibilidade do legislador em incentivar a fiscalização por parte do cidadão perante a conduta do administrador.<sup>354</sup> Sendo assim, a lei infraconstitucional assumiu o princípio da transparência para conduzir a Administração Pública a uma “[...] gestão legítima, participativa, planejada, transparente e responsável”, avalia Santin.<sup>355</sup>

Acerca disso, Moreira Neto acredita que o princípio da transparência fiscal não visa somente advertir a Administração em detrimento dos riscos fiscais advindos de uma má gestão, comunica também os administrados, visto que, os riscos fiscais também podem ter sido ocasionados pela ação negativa do contribuinte.<sup>356</sup>

Como se percebe, o princípio da transparência tem sua origem do princípio da publicidade, tornando públicas as notícias ligadas a Administração, principalmente às questões de caráter orçamentário e financeiro. Logo, com a transformação do Estado de Direito para o Democrático de Direito, o princípio da transparência obriga o gestor a dar visibilidade aos motivos e objetivos das suas decisões relacionadas ao erário público, abrindo espaço para o controle.<sup>357</sup>

Sendo assim, o princípio da transparência complementa o princípio constitucional da publicidade (artigo 37, caput, da CF/88), o exemplo disso são as outras legislações que objetivaram consagrar esse direito do cidadão (de acessar) e dever do administrador (de publicar), entre elas: a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação e a LC nº 131/2009, a Lei da Transparência.<sup>358</sup>

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, verifique as informações referentes aos atos executados pelo Poder Público,

---

<sup>353</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 18 dez. 2018.

<sup>354</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 18 dez. 2018.

<sup>355</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local.** p. 85.

<sup>356</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: (finanças públicas democráticas).** p. 245.

<sup>357</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: (finanças públicas democráticas).** p. 58; 63-64. Grifos do autor.

<sup>358</sup> SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.** p. 53.

independentemente de justificativa para esse pedido. Com essa Lei, o direito constitucional regulamentou o acesso às informações públicas,<sup>359</sup> visto que, “Todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas”.<sup>360</sup>

Por sua vez, a LC nº 131/2009 (Lei da Transparência), traz orientações sobre a transparência com foco no caráter financeiro e orçamentário, ou seja, para que sejam publicadas as informações que envolvam o dinheiro público. Essa Lei modificou o texto original da LRF (LC nº 101/2000), estimulando o acompanhamento e a divulgação de dados,<sup>361</sup> de modo que, os cidadãos visualizem as questões ligadas ao orçamento, sendo imprescindível que as informações sejam descomplicadas para todos os interessados participarem e entenderem o processo.

Pela Lei da Transparência os municípios são obrigados a fazer uso da tecnologia para propagar notícias objetivas sobre os recursos públicos,<sup>362</sup> demonstrando inovação ao comunicar a área do Direito com os meios virtuais. Essas práticas vão ao encontro da vontade da população, que deseja saber aonde estão sendo empregados os valores dos impostos e se estão correspondendo às necessidades sociais e locais.<sup>363</sup>

Na visão de Martins Júnior, estão conectados ao princípio da transparência outros subprincípios, além do da publicidade, quais sejam: “motivação e participação popular”, portanto,

[...] a publicidade permite o conhecimento do ato (e, em níveis mais elevados, de outros requisitos além do seu objeto); a motivação, como processo de revelação do motivo e da fundamentação ponderada sobre todos os interesses em jogo, é reforçada pela publicidade nos aspectos da exteriorização dos fundamentos e de sua comunicação; a participação pressupõe a abertura dada pela publicidade e viabiliza a integração e a influência no processo decisório, pois os elementos da instrução, inclusive os fornecidos pelos administrados, devem ser ponderados objetivamente (participação consultiva não vinculante) ou, em nível mais requintado, há partilha de

---

<sup>359</sup> GOVERNO FEDERAL. **Acesso à informação**. LAI: Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 09 jul. 2018.

<sup>360</sup> GOVERNO FEDERAL. **Acesso à informação: Principais aspectos**. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em: 09 jul. 2018.

<sup>361</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Lei de Transparência. Perguntas e respostas. Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/pergunta-resposta.php>. Acesso em: 09 jul. 2018.

<sup>362</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Lei de Transparência. Perguntas e respostas.

<sup>363</sup> SILVA; Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios: uma abordagem prática**. p. 115.

responsabilidade decisória (participação consultiva vinculante ou participação deliberativa [...]).<sup>364</sup>

Nesse ponto, confia-se na força da transparência para transformar o cidadão em copartícipe do processo decisório, deixando de ser mero receptor de informações, sendo assim, a transparência não se resume em um mecanismo da participação, ocorre o inverso: a transparência favorece o ato de participar.<sup>365</sup>

Caso o gestor seja surpreendido cometendo exorbitâncias, até mesmo ao custear “interesses privados”<sup>366</sup>, a imagem e o bom andamento da máquina administrativa se corrompe. Essa confiança instável na figura do governante, eleito pelo próprio povo, tem causado a preocupação de alguns autores, visto que o cenário contemporâneo, por si só, demonstra:

Triste tradição de irresponsabilidade fiscal e orçamentária dos governantes, em que o gastar mais do que se arrecada, o iniciar obras sem cogitar se é possível terminá-las, o superfaturar para obter proveitos ilícitos, o paralisar investimentos iniciados pelo antecessor e endividar imprudentemente os erários, entre outras mazelas administrativa do mesmo jaez, incorporadas ao cotidiano político brasileiros [...].<sup>367</sup>

As eleições possuem caráter obrigatório, no entanto, a prática desse mecanismo como forma única não garantirá o alcance do bem-comum. Portanto, o poder atribuído aos governantes pelo próprio povo necessita de resguardo, seja pela prática dos direitos políticos pelos eleitores, pelos partidos políticos em harmonia com os indivíduos e pelo posicionamento público consciente e informado.<sup>368</sup>

Remetendo à administração pública, responsabilidade administrativa e participação política, surge a *accountability*, a qual ficou conhecida a partir da palavra democracia, pois quanto mais alto o nível democrático maior será o empenho em favor da *accountability*.<sup>369</sup> Nesse contexto, para Moreira Neto, o termo pode ser compreendido “[...] como um tipo especial de *responsabilidade*, que passa a ser exigida dos administradores, inaugurando um *modelo*

---

<sup>364</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. p. 1; 34.

<sup>365</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. p. 21.

<sup>366</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 103.

<sup>367</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). p. 1.

<sup>368</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 5.

<sup>369</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 1; 4-5.

*parlamentar* de controle do equilíbrio das contas públicas”, observada a partir da responsividade.<sup>370</sup>

A expressão de origem americana mantém vínculo estreito com o controle, pois “[...] um controle efetivo é conseqüência da cidadania organizada: uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir a *accountability*”.<sup>371</sup> Para Teixeira, o “controle social” se divide em duas perspectivas: numa primeira vista se adequa à *accountability*, ou seja, à prestação de contas com ética e organização seguindo o estipulado pelo espaço público; a segunda, decorre da primeira e designa a responsabilidade dos representantes políticos pelo seu comportamento, observados os métodos fixados pela legislação, bem como, em que tempo ocorreu.<sup>372</sup>

Por isso, avalia-se a necessidade de organizar a coletividade para estar sempre atenta e racional com relação aos seus direitos contraídos como cidadãos, portanto, “[...] a cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a *accountability*”, reconhece Campos.<sup>373</sup>

Por isso a importância de o povo ser ativo, pois caso se sinta inferiorizado e comandado pelo Poder Público a *accountability* não se estabelece.<sup>374</sup> Os reflexos da ação dos governantes incidirão diretamente sobre os mais interessados, o povo, daí a importância de estreitar o poder de decisão e controle das práticas administrativas, firmando “boa política administrativa”.<sup>375</sup>

Para tanto, a aproximação entre governantes e governados precisa ser ajustada, fazendo com que ambos passem a manter o diálogo e o cenário se renove, afastando a imagem da burocracia e do distanciamento entre essas figuras tão importantes, que possuem funções distintas, mas se completam em prol do interesse coletivo.

No entanto, a fragilidade da democracia brasileira nas mais diversas circunstâncias tem sido alvo de críticas e causado incômodo nos cidadãos, os quais se sentem humilhados com o tratamento que vem recebendo, como aponta Campos:

---

<sup>370</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 314; 78. Grifos do autor.

<sup>371</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 4-5.

<sup>372</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. p. 38.

<sup>373</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 6.

<sup>374</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 6.

<sup>375</sup> DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. p. 35.

Se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o ‘modelo’ democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal. Na sociedade brasileira contemporânea testemunhamos um sério desrespeito pelos cidadãos, em numerosos aspectos da vida civil. O cidadão brasileiro não tem sido apenas desrespeitado como contribuinte, eleitor e cliente de um órgão público: é também um consumidor impotente ante qualquer organização privada fornecedora de bens e serviços. Não é respeitado nem mesmo como pedestre nas ruas.<sup>376</sup>

Para a efetivação da democracia, bem como, da transparência dos atos de gestão, o povo deve se unir e lutar por seus direitos, afinal, quando o sujeito busca informações e participa isoladamente, esse movimento demonstra a fraqueza política. Por isso foi dito anteriormente sobre a importância da organização para o exercício da cidadania, a fim de conter o excesso de poder exteriorizado pelos governantes.<sup>377</sup>

Em síntese, pode-se dizer que um governo transparente e que contenha gestores conscientes da sua função se revela primordial para o bom andamento das políticas públicas e para a otimização de decisões. Em contrapartida, os cidadãos também possuem o poder-dever de contribuir e controlar o que vem sendo executado, fazendo uso de meios de informação e comunicação para acompanhar e participar do processo decisório.

---

<sup>376</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 9. Grifos da autora.

<sup>377</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. p. 9.

### **3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS: MODERNIZANDO A POLÍTICA DE DECISÕES MUNICIPAIS COM AS NOVAS TECNOLOGIAS**

A comunicação sempre esteve presente nas relações sociais e políticas, de modo que, com as NTIC's o seu aperfeiçoamento se nota desde as mídias tradicionais. No século XXI, a internet surge em vários segmentos, sendo aprofundada no campo do Direito em razão do acesso constante, bem como, da acelerada troca de informações.

Em razão do emprego constante dos mecanismos tecnológicos, começou-se a designar essa nova fase como a Era da Informação, calcada em avanços tecnológicos voltados, por exemplo, à Internet das Coisas, às Cidades Inteligentes, enfim, à Inteligência Artificial. Por isso a necessidade do Direito criar instrumentos para garantir a privacidade dos usuários, trazendo segurança para essa nova sociedade conectada e globalizada.

No Brasil, foram introduzidas algumas legislações para valorizar o direito de acesso do cidadão às informações públicas e às diretrizes para regulamentar as políticas de acesso, sendo respectivamente, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014). Outra legislação recente foi a Lei de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), sancionada para complementar a Lei do Marco Civil da Internet, sua entrada em vigor será a partir do ano de 2020.

Enfim, para harmonizar a convivência pautada no meio digital, os direitos e deveres foram assegurados, seja no âmbito cível, administrativo ou criminal, afinal, a liberdade de expressão, seja ela física ou virtual, não justifica uma violação de direitos. Isso justifica o surgimento do Direito Digital para regulamentar as relações sociais na atual forma de Estado e Constituição.

Pela internet, as redes sociais e aplicativos demonstram a ampliação do ciberespaço, o qual comporta funções diversas com o escopo de romper barreiras e distâncias no ambiente virtual. Nota-se a intensidade das novas tecnologias no cotidiano dos cidadãos, por isso, a democracia digital, por intermédio do governo eletrônico, busca incentivar e receber a opinião popular num novo espaço público.

Portanto, as audiências públicas eletrônicas representam uma estratégia democrática para que a participação popular seja mais frequente na sociedade, assim como para que o exercício da cidadania pelo controle e a fiscalização dos gastos públicos sejam eficientes e consigam dar credibilidade para esses novos instrumentos. Para isso, muitas questões ainda

precisam ser resolvidas como, por exemplo, a exclusão digital. No entanto, uma educação de qualidade pode conduzir aos novos rumos do país.

### 3.1 O potencial da internet e o acesso às Novas Tecnologias no Direito

A história da civilização demonstra a necessidade de os seres humanos se comunicarem e se relacionarem na medida em que os anseios aumentam e o grau sociocultural evolui. Para tanto, com o progresso simultâneo do indivíduo e da sociedade, as opções que restaram foram: “socializar e humanizar a tecnologia ou tecnologizar a comunicação”.<sup>378</sup>

A comunicação está inserida nas relações sociais há muitos séculos, chegando a ser considerada um dos hábitos mais antigos da humanidade. Com o decorrer dos tempos as técnicas foram sendo aperfeiçoadas, tornando-se mais eficazes conforme a sua transformação, como por exemplo, com o telefone, o rádio, a televisão, a informática, as multimídias<sup>379</sup>, a internet e assim por diante.

Em nível mundial, a história da internet surgiu em 1969 com o programa Arpanet, uma rede de computadores criada pela *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), a sua função se destinava a proteger os dados militares da União Soviética, bem como, obter superioridade com relação à tecnologia e aos recursos de pesquisa.<sup>380</sup>

O objetivo de um dos departamentos da ARPA, o *Information Processing Techniques Office* (IPTO), era “estimular a pesquisa em computação interativa”, a partir do desenvolvimento de investigações e testes de responsabilidade de cientistas da computação, na sequência, outros projetos foram sendo criados e executados em prol da segurança da rede militar. Depois desse período, inúmeras conexões em redes foram iniciadas e finalizadas, até o momento em que a Arpanet foi retirada de operação e a internet deixou de estar ligada ao ambiente militar.<sup>381</sup>

Em 1995 a internet começou a ser operada no âmbito privado, inúmeros provedores de serviços da internet elaboraram suas redes e definiram sua forma de comunicação em bases comerciais.<sup>382</sup> Nesse sentido, Castells reitera:

---

<sup>378</sup> WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. Tradução de: Isabel Crossetti. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007. p. 93; 188.

<sup>379</sup> WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. p. 9.

<sup>380</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Tradução de: Maria Luiza X. de A. Borges; Revisão de: Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. p. 13-15.

<sup>381</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. p. 13-15.

<sup>382</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. p. 13-15.

[...] Embora a Internet tivesse começado na mente dos cientistas da computação no início da década de 1960, uma rede de comunicações por computador tivesse sido formada em 1969, e comunidades dispersas de computação reunindo cientistas e hackers tivessem brotado desde o final da década de 1970, para a maioria das pessoas, para os empresários e para a sociedade em geral, foi em 1995 que ela nasceu [...].<sup>383</sup>

A comunicação se tornou um diferencial a partir das proporções que a internet seguiu, da mesma forma como ocorreu com as TIC's, quando uma parte da população se interessou e se adequou a uma nova forma de vida que sugeria ser mais rápida e hábil para mantê-la informada e conectada, independentemente da distância.

Segundo Lévy, as mídias tradicionais<sup>384</sup> corroboraram para que as pessoas se mantivessem mais informadas durante um longo período. Essa acessibilidade e transparência fez com que os fatos fossem recebidos com imagem e áudio. Consequentemente, o processo passou:

[...] de um sistema mediático dominado pela *televisão* para uma rede de comunicação que permite a *omnivisão*, que nos possibilitará dirigir o nosso olhar para onde quisermos no espaço, nas escalas de grandeza, nas disciplinas, no tempo e nos mundos virtuais fictícios, mas experimentáveis, que iremos multiplicar no futuro.<sup>385</sup>

Com a conexão do computador e da internet o indivíduo teve a opção de assistir e acompanhar qualquer programa de rádio, de televisão ou de jornal, não se limitando a receber os conteúdos sempre do mesmo destinatário. O espaço começou a se expandir, de modo que, o “internauta” obteve acesso a programação e ao material que desejasse, afinal, a escolha faz parte dessa nova estrutura.<sup>386</sup>

Hoje, a internet é uma realidade que se consolidou com “[...] *el resultado de un proceso tecnológico, impulsado por el desarrollo de las telecomunicaciones, que permite una difusión de enormes cantidades de información, en tiempo real, y con un grado de interconexión planetaria*”, refere Bravo.<sup>387</sup>

Para Castells, a internet “[...] passou a ser a base tecnológica para a forma organizacional da Era da Informação: a rede<sup>388</sup>”, significa que, permeia a vida humana fazendo

<sup>383</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. p. 19.

<sup>384</sup> “A imprensa, a fotografia, o cinema, o telefone, a rádio e a televisão [...]”. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Tradução de: Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. p. 36.

<sup>385</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 36-37. Grifos do autor.

<sup>386</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 49-50.

<sup>387</sup> BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Control tecnológico en el ciberespacio: de redes y espías. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MOZETIC, Vinicius Almada; MARTIN, Nuria Belloso; SÁNCHEZ, Helena Nadal (Orgs.). **O impacto das novas tecnologias nos direitos fundamentais**. Joaçaba, SC: Unoesc, p. 41-69, 2015. p. 41.

<sup>388</sup> Segundo Castells, “Uma rede é um conjunto de nós interconectados. A formação de redes é uma prática humana muito antiga, mas as redes ganharam vida nova em nosso tempo transformando-se em redes de informação

surgir uma nova sociedade, a “sociedade de rede”. Dentro dessa perspectiva, observa-se o potencial da rede em tornar “jornalistas, de si mesmos” aqueles que dela se apropriam, visto que, os objetos tecnológicos ficam disponíveis para testemunhar e gravar os acontecimentos.<sup>389</sup>

Nesse sentido, Castells faz menção à chamada Galáxia da Internet, discorrendo sobre transformação acelerada dos meios de comunicação, tendo como foco o advento desse aporte tecnológico.<sup>390</sup>

[...] A comunicação consciente (linguagem humana) é o que faz a especificidade biológica da espécie humana. Como nossa prática é baseada na comunicação, e a Internet transforma o modo como nos comunicamos, nossas vidas são profundamente afetadas por essa nova tecnologia da comunicação. Por outro lado, ao usá-la de muitas maneiras, nós transformamos a própria Internet [...].<sup>391</sup>

Logo, o desenvolvimento da linguagem, inclusive por meio dos suportes tecnológicos, sinaliza um marco, um fato imprescindível da trajetória da espécie humana que possibilita a liberdade de expressão e pensamento. Há a capacidade de ter contato com o outro como também de trocar e receber conhecimento, até mesmo porque os novos meios de informação e comunicação não são estáticos.<sup>392</sup>

Por esse entendimento, Pinheiro refere que “A Internet é mais que um simples meio de comunicação eletrônica, formada não apenas por uma rede mundial de computadores, mas, principalmente, por uma rede mundial de Indivíduos [...]”, afinal, não se submete apenas às pessoas físicas, comunica também as pessoas jurídicas, as instituições e os governos.<sup>393</sup>

O século XXI, influenciado pela internet e após as mudanças com a chegada de uma nova época, transformou o cenário mundial em diversos âmbitos – como por exemplo, social, político, econômico – dando vistas à revolução digital.<sup>394</sup> Esse período inovador foi nomeado

---

energizadas pela Internet [...]”. CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 7.

<sup>389</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 52.

<sup>390</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 7-8.

<sup>391</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 10.

<sup>392</sup> FUSINATO, Joni. Imagem e linguagem: o sujeito na sociedade em rede. ROVER, Aires José; CARVALHO, Marisa (Orgs.). **O Sujeito de conhecimento na sociedade em rede.** Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 45-57, 2010. p. 47-48.

<sup>393</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital.** São Paulo: Saraiva, 2016. p. 47-48.

<sup>394</sup> MAGRANI, Eduardo. **Política e internet: internet como ferramenta político-democrática em dois vetores.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f8e8b1feff822753>. Acesso em: 15 jan. 2019. p. 3.

diferentemente por vários autores, Castells adotou a expressão “Era da Informação”, fazendo uma comparação histórica com a Revolução Industrial.<sup>395</sup>

Na Revolução Industrial o ser humano foi complementado e substituído pela máquina; por sua vez, na Revolução Digital “o intelecto e a comunicação humana” passaram a ser complementadas e substituídas pelo uso do computador.<sup>396</sup> Corroborando com o exposto, Wolton afirma:

Na realidade, nunca as mídias de massa, e em primeiro lugar a televisão, estiveram tão desvalorizadas em comparação às mídias individuais e interativas. As inovações técnicas simplesmente nos fariam passar da ‘sociedade industrial’ à ‘sociedade da informação’ (ou da comunicação, ou ainda das redes, conforme o vocábulo empregado). Em todo caso, a uma sociedade na qual o essencial das estruturas se basearia na comunicação e na informação. [...] A revolução tecnológica acarreta uma revolução do conteúdo da informação e da comunicação [...].<sup>397</sup>

Todas as Revoluções Industriais impactaram a vida em sociedade, resumidamente: a Primeira Revolução Industrial (ao final do século XVIII) versou sobre a substituição da força humana pela força mecânica, a Segunda Revolução Industrial (início do século XX) aproveitou o que já havia sido desenvolvido e inovou na área da energia petrolífera e elétrica, a Terceira Revolução Industrial (em meados da década de setenta) se destinou à evolução da tecnologia<sup>398</sup>, momento em que o computador e a internet tiveram destaque.<sup>399</sup>

Na atualidade, fala-se na eclosão da Quarta Revolução, mais conhecida como Revolução Digital, fruto dos acontecimentos passados cuja característica primordial se resume a aptidão de “unir as tecnologias físicas, biológicas e digitais”. A instrumentalização da tecnologia se dá de forma mais veloz e diversificada, por “aparelhos e recursos” a qualquer tempo e lugar.<sup>400</sup>

---

<sup>395</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de: Roneide Venâncio Majer; atualização para 6ª edição: Jussara Simões. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 71.

<sup>396</sup> MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 53.

<sup>397</sup> WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. p. 12.

<sup>398</sup> “É o surgimento da tecnologia digital, culminando com a criação da Internet, que permite a consolidação da Terceira Onda, pela inclusão de dois novos elementos: a velocidade, cada vez maior na transmissão de informações, e a origem descentralizada destas”. PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 52.

<sup>399</sup> TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. **Transformação Digital na Indústria: os cenários da 4ª revolução industrial**. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/transformacao-digital-na-industria-os-cenarios-da-4a-revolucao-industrial/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>400</sup> TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. **Transformação Digital na Indústria: os cenários da 4ª revolução industrial**.

Somam-se incontáveis todas as inovações tecnológicas que impactam nossas vidas todos os dias. Estamos diante de um intenso processo que promove espantosas mudanças, ao lado de um sentimento ambíguo de encantamento e medo diante do futuro. O que imaginávamos fazer parte de uma obra de ficção científica, já transformou em realidade, em muitos casos. Em uma sociedade globalizada, que foi sendo completamente redefinida e que, com a disseminação e consolidação da quarta revolução tecnológica, nos permite vivenciar a convergência de tecnologias digitais, física e biológicas.<sup>401</sup>

O sucesso e as dimensões da tecnologia justificaram as novas habilidades desenvolvidas. Isso significa que, as relações sociais se transformaram e começaram a ser visualizadas sob uma nova perspectiva, ajustando-se a outras formas de processamento e aplicação das informações por intermédio das relações digitais.

Avanços recentes constataam o crescente emprego das novas tecnologias para diversas funções, verificando-se a sua instrumentalização pela inteligência artificial<sup>402</sup> com o objetivo de gerenciar inúmeras tarefas. Nesse paradigma, ressalta-se que:

[...] a rápida evolução da rede mundial de computadores permite, desde então, o fluxo intenso e contínuo de informação. Interpretação e análise dos chamados Big Data, armazenamento de dados em nuvem, tecnologia blockchain, e a conectividade proporcionada pela internet das coisas (IoT) são campos desse desenvolvimento tecnológico que invadem a vida comum.<sup>403</sup>

Por muitos anos a internet proporcionou a comunicação entre o ser humano, seja por e-mail, chat ou outras formas de interação online que conecte pelo menos duas pessoas. Com as novas tecnologias a internet começou a ser explorada com a finalidade de comunicar as máquinas entre si. Para esse evento “[...] Pesquisadores e profissionais de rede utilizam os termos *máquina para máquina* (M2M, *Machine to Machine*) e *Internet das Coisas* (IoT, *Internet of Things*) para descrever o conceito”, explica Comer.<sup>404</sup>

---

<sup>401</sup> CONPEDI. Tecnologia, comunicação e inovação no direito. **REVISTA CONPEDI**: sociedade científica do direito. Florianópolis, v. 7, p. 26-29, nov. 2018. p. 26.

<sup>402</sup> “[...] a inteligência artificial é definida como a ciência que pretende desenvolver modelos computacionais de comportamento inteligente de forma a possibilitar que os computadores possam cumprir tarefas que demandam a aplicação da inteligência humana. Portanto, essa inteligência artificial é composta por uma ciência cognitiva, que estuda a inteligência para representá-la em modelos que possam ser transferidos em aplicações informáticas, e por uma inteligência artificial em sentido estrito, destinada a criar tecnologias para essas aplicações”. PAESANI, Liliana Minardi. A evolução do direito digital: sistemas inteligentes, a Lei nº 12.737/2012 e a privacidade. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O Direito na sociedade da informação III**. São Paulo: Atlas, p. 23-32, 2013. p. 28.

<sup>403</sup> CONPEDI. Tecnologia, comunicação e inovação no direito. **REVISTA CONPEDI**: sociedade científica do direito. Florianópolis. p. 26-27.

<sup>404</sup> COMER, Douglas E. **Redes de computadores e internet**. Tradução de: José Valdeni de Lima, Valter Roesler. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016. p. 498.

A Internet das Coisas abarca sensores e eletrodomésticos ligados à internet, orientando “[...] Sistemas de automação residencial que controlam a iluminação, o aquecimento e as portas usando navegadores de web ou aplicativos de smartphone capazes de operar em rede [...]”, tudo isso é controlado por uma rede local ou pela internet, com o uso de Wifi ou rede disposta em celular.<sup>405</sup>

Portanto, com as novas tecnologias outros equipamentos domésticos são conectados e programados por sensores a fim de concluírem certas atividades, isso afasta a ideia de que o uso da internet se destina apenas à rede de computadores, notebooks, tablets e celulares. Essa inovação se conecta a outros objetos inteligentes incluindo ambientes – entre eles: casas e cidades inteligentes.

[...] a inteligência artificial é definida como a ciência que pretende desenvolver modelos computacionais de comportamento inteligente de forma a possibilitar que os computadores possam cumprir tarefas que demandam a aplicação da inteligência humana. Portanto, essa inteligência artificial é composta por uma ciência cognitiva, que estuda a inteligência para representá-la em modelos que possam ser transferidos em aplicações informáticas, e por uma inteligência artificial em sentido estrito, destinada a criar tecnologias para essas aplicações.<sup>406</sup>

Segundo pesquisas, a Internet das Coisas se expandiu em algumas cidades internacionais<sup>407</sup>, sendo programada por alguns governos para melhorar o planejamento urbano, ampliar os espaços verdes, controlar a circulação de carros e monitorar os semáforos. A redução do uso de combustíveis também se enquadra nas cidades inteligentes, políticas são implementadas para incentivar a população a ter mais qualidade de vida, substituindo o automóvel pelas bicicletas, evitando o congestionamento e a poluição.<sup>408</sup>

No plano do espaço público, os governantes têm o poder de planejar algumas políticas públicas relacionando a tecnologia e o bem-estar dos cidadãos, configurando a prestação de serviços com mais eficiência, no entanto, ainda são raras as cidades definidas como inteligentes.

---

<sup>405</sup> MONK, Simon. **Internet das coisas**: uma introdução com o Photon. Tradução de: Anatólio Laschuk. Porto Alegre: Bookman, 2018. p. 2.

<sup>406</sup> PAESANI, Liliana Minardi. A evolução do direito digital: sistemas inteligentes, a Lei nº 12.737/2012 e a privacidade. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O Direito na sociedade da informação III**. p. 28.

<sup>407</sup> A reportagem cita as cidades: Songdo (Coreia do Sul), Copenhague (Dinamarca) e Santa Ana (Estados Unidos). EXAME. **Conheça 3 cidades inteligentes pelo mundo**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/tecnologia/conheca-3-cidades-inteligentes-pelo-mundo/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

<sup>408</sup> EXAME. **Conheça 3 cidades inteligentes pelo mundo**.

Em torno de setecentas cidades participaram do “Ranking Connected Smart Cities 2018”<sup>409</sup>, sendo divulgado pela mídia que Curitiba foi considerada “a cidade mais inteligente do País”. Além disso, a cidade conquistou lugar de destaque por motivos de empreendedorismo e urbanismo, de tecnologia e inovação e de governança, seguida por São Paulo (SP), Vitória (ES), Campinas (SP) e Florianópolis (SC).<sup>410</sup>

Construir cidades inteligentes nos municípios brasileiros é um dos grandes desafios do século XXI, no entanto, muitas instituições têm promovido encontros para articular com os gestores públicos, representantes de entidades, profissionais, representantes de outras instituições e com a própria sociedade para compartilhar as perspectivas dessas inovações tecnológicas.<sup>411</sup>

Como o vínculo entre o ser humano e a tecnologia se estreitou demasiadamente, essa realidade complexa e atual acabou refletindo no Direito, o qual se adequou à nova era de informação para melhor atender “à sociedade digital”. Pinheiro observa que:

O Direito não é nem deve ser complexo. Deve ser simples e com alto grau de compreensão das relações sociais, estas sim complexas. Quando a sociedade muda, deve o Direito também mudar, evoluir. Convido todos a um novo olhar, um novo pensamento, a perceber as transformações que o Direito está vivendo e aceitar o desafio de começar uma nova era, a era do Direito Digital.<sup>412</sup>

Muitas discussões surgem ao se observar os meios de informação e comunicação à serviço do ser humano, por isso cabe ao Poder Legislativo analisar os projetos de lei “sobre institutos e práticas do Direito Digital” que estão tramitando, sendo imprescindível que o Direito se atualize para enfrentar a realidade do século XXI, regulando as relações sociais e implementando diretrizes eficazes para garantir a segurança jurídica.<sup>413</sup>

---

<sup>409</sup> “Em sua 4ª Edição, o **Ranking Connected Smart Cities** tem como objetivo definir as cidades com maior potencial de desenvolvimento no Brasil, sendo dividido em quatro resultados: Geral, por Eixo Temático, Região e por Faixa Populacional. O Ranking é composto por indicadores de 11 principais setores: mobilidade, urbanismo, meio ambiente, energia, tecnologia e inovação, economia, educação, saúde, segurança, empreendedorismo e governança, mesmos eixos temáticos do evento Connected Smart Cities”. CSC-19. **Ranking Connected Smart Cities 2018 aponta Curitiba como a cidade mais inteligente do País**. Disponível em: <https://www.connectedsmartcities.com.br/2018/09/04/ranking-connected-smart-cities-2018-aponta-curitiba-como-a-cidade-mais-inteligente-do-pais/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

<sup>410</sup> CSC-19. **Ranking Connected Smart Cities 2018 aponta Curitiba como a cidade mais inteligente do País**.

<sup>411</sup> ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS DELEGACIÓN PARA AMÉRICA LATINA. **I Encontro sobre Cidades Educadoras e Inteligentes**. Disponível em: <https://www.ciudadeseducadorasla.org/ciudades/i-encontro-sobre-cidades-educadoras-e-inteligentes>. Acesso em: 26 jan. 2019.

<sup>412</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 47-49.

<sup>413</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 76.

Nesse cenário, o Direito Digital deve criar instrumentos para, juntamente com os profissionais do Direito, “[...] garantir o direito à privacidade, a proteção do direito autoral, do direito de imagem, da propriedade intelectual, dos *royalties*, da segurança da informação, dos acordos e parcerias estratégicas, dos processos contra os hackers e muito mais [...]”, destaca Pinheiro.<sup>414</sup>

Diante de tudo isso, o mundo do Direito também não fica alheio. E desde então, vemos um diversificado e sofisticado leque de possibilidades sendo incorporado como instrumento de inovação e aprimoramento das atividades jurídicas. O desenvolvimento tecnológico, como tendência emergente, passou a ser objeto de inúmeras pesquisas, inclusive na área jurídica, que moderniza-se para acompanhar os novos contextos e fatos sociais de uma sociedade altamente globalizada e digitalmente conectada.<sup>415</sup>

Veja-se, em 1988, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), atribuiu a liberdade de expressão às pessoas sobre as informações – procuradas, recebidas e enviadas – e os meios em que desejam compartilhá-las. No entanto, quando ocorreram discursos de ódio e intolerância disfarçados de liberdade, o artigo 20 reforçou o cuidado que os países devem ter com a disseminação de conteúdo.<sup>416</sup>

No Brasil, há legislações que buscam valorizar o direito de acesso do cidadão às informações públicas, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e às diretrizes para o uso da internet no Brasil, a Lei Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014).<sup>417</sup> Essa última, prevê os direitos e deveres do indivíduo ao ser usuário da internet para que seja um ambiente que permita, por um lado, a manifestação espontânea e, por outro, a preservação e proteção da privacidade e dos dados pessoais.<sup>418</sup>

Nesse sentido, recentemente a Lei de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) foi sancionada para complementar a Lei do Marco Civil da Internet e entrará em vigor a partir do

<sup>414</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 77.

<sup>415</sup> CONPEDI. Tecnologia, comunicação e inovação no direito. **REVISTA CONPEDI**: sociedade científica do direito. p. 26-27.

<sup>416</sup> CONPEDI. Tecnologia, comunicação e inovação no direito. **REVISTA CONPEDI**: sociedade científica do direito. p. 26-27.

<sup>416</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Universal Declaration of Human Rights at 70: 30 Articles on 30 Articles** – **Article 19**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23944&LangID=E>. Acesso em: 15 jan. 2019.

<sup>417</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada**: a internet como ferramenta de enajamento político-democrático. Curitiba: Juruá, 2014. p. 56.

<sup>418</sup> BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 24 jan. 2019.

ano de 2020. Essa lei permitirá que o cidadão tenha controle sobre as suas informações pessoais, afinal, o seu texto objetivamente refere que os órgãos públicos e as empresas privadas poderão coletar e utilizar os dados de alguém mediante a concordância, de modo que, o pedido para interromper a coleta dos conteúdos, a portabilidade e a exclusão são permitidas.<sup>419</sup>

Anteriormente, em 2012, a Lei nº 12.737 (Lei Carolina Dieckmann) entrou em vigor e dispôs sobre a tipificação criminal de delitos informáticos.<sup>420</sup> Nesse sentido, “[...] invadir um dispositivo eletrônico para retirar, utilizar ou adulterar dados e obter vantagens ilícitas pode acarretar uma pena de três meses a três anos de detenção, além de multa”. Foi a primeira vez que uma legislação foi elaborada para “combater os crimes na Internet”, antes disso o sistema de justiça criminal brasileiro tinha respaldo somente no Código Penal<sup>421</sup>. Na concepção de Paesani, não se pode deixar de:

[...] manifestar a preocupação com o desenvolvimento das ferramentas da tecnologia da informação que aumentam o risco de violação dos direitos da pessoa e propõem um processo da reinvenção da privacidade. Se, hipoteticamente, as máquinas sensíveis dotadas de inteligência artificial e de conhecimento próprio passam a dominar a sociedade, estaremos obrigados a inserir novos capítulos sobre ética e política.<sup>422</sup>

À vista disso, o maior receio do uso exacerbado da internet se volta para a exploração desmedida das redes sociais, pois a incessante busca por comunicação e compartilhamento de notícias pode levar o usuário a responder civilmente, penalmente ou administrativamente. Ter liberdade de expressão, física ou virtual, não justifica a violação de direitos alheios a partir de um comportamento negativo e prejudicial

No âmbito da internet, as redes sociais<sup>423</sup>, entre elas o facebook e o twitter, servem para as pessoas manterem contato umas com as outras, romperem a distância com a família compartilharem momentos com os amigos – conteúdos pessoais, como por exemplo, fotos,

<sup>419</sup> BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Disponível em: 24 jan. 2019.

<sup>420</sup> BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm). Acesso em: 24 jan. 2019.

<sup>421</sup> “[...] o título em que estão previstos (esses delitos) é o de crimes contra a pessoa, ou seja, crimes contra a vida, contra a honra, contra a lesão corporal. É um título que combate o perigo de violação da privacidade da pessoa e a inviolabilidade dos seus segredos”. PAESANI, Liliana Minardi. A evolução do direito digital: sistemas inteligentes, a Lei nº 12.737/2012 e a privacidade. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O Direito na sociedade da informação III**. p. 27.

<sup>422</sup> PAESANI, Liliana Minardi. A evolução do direito digital: sistemas inteligentes, a Lei nº 12.737/2012 e a privacidade. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O Direito na sociedade da informação III**. p. 24; 26.

<sup>423</sup> “Aplicações em rede social, tais como Facebook e YouTube, são fascinantes porque criam novas redes sociais – conjuntos de pessoas que se conhecem exclusivamente pela Internet. Sociólogos sugerem que tais aplicações capacitarão mais pessoas a encontrar outras com os mesmos interesses e irão promover a formação de grupos sociais menores”. COMER, Douglas E. **Redes de computadores e internet**. p. 22.

vídeos –, enfim, a aproximação é uma das primeiras descobertas oriunda dessa onda tecnológica.<sup>424</sup>

Curiosamente, os meios de informação e comunicação começaram a integrar a vida pessoal e profissional dos cidadãos chegando a definir se são considerados de alta ou baixa renda. Para Spyer, a tendência dos usuários “ricos” é postar o conteúdo em suas páginas de forma privada, excluindo a possibilidade de pessoas desconhecidas, que não estejam no seu rol de amigos, terem acesso.<sup>425</sup>

Pesquisando sobre as relações sociais intensas configuradas pelo uso das mídias sociais no Brasil, cujas regiões apresentam realidades opostas, Spyer percebeu que, na maioria das vezes, os “[...] brasileiros mais escolarizados usam plataformas de mídias sociais diferentes para alcançar pessoas diferentes (ou seja, LinkedIn para se relacionarem com contatos profissionais ou Twitter para se relacionarem com outros públicos específicos”.

Apropriado salientar que, os dados coletados na cidade de Balduino – nome fictício elaborado pelo autor para manter a privacidade –, interior da Bahia, surpreenderam o autor ao demonstrar a complexidade das mídias sociais e a vulnerabilidade dessas pessoas diante do uso dos mecanismos advindos das tecnologias – principalmente, das redes sociais e dos aplicativos. As mudanças foram notadas, primeiramente, quanto ao público alvo que pode visualizar o material da plataforma, afinal, os moradores dessa região apreciam esse espaço de forma aberta e incluem outros conhecidos ou desconhecidos.<sup>426</sup>

Nessa região, impressiona a quantidade de imagens divulgadas sem a ativação dos mecanismos de privacidade para controlar a visualização dos usuários desconhecidos. A publicação de arquivos íntimos era compartilhada para qualquer pessoa que tivesse conexão com a internet, isso porque não havia conhecimento sobre os riscos da internet. Em aplicativos que dispõem de *chat*, como o Facebook e o Whatsapp, as conversas não tinham limites quanto a alguns aspectos, afirma Spyer, seja “[...] violência, humor bizarro e politicamente incorreto, fofocas [...]”.<sup>427</sup>

[...] A essa altura, a noção de polimídia se mostrou útil para analisar a disparidade de tipos de conteúdo que eles trocavam nas diferentes plataformas de mídias sociais. A noção de polimídia propõe que, porque hoje temos uma grande variedade de possibilidades para nos comunicarmos *on-line*, os usuários atribuem funções a cada

<sup>424</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. Tradução de: Julia Martins Barbosa. São Paulo: EDUC, 2018. p. 23.

<sup>425</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 23.

<sup>426</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 23.

<sup>427</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 24.

plataforma que refletem visões morais compartilhadas. Nesse sentido, o uso de uma plataforma tem a ver com as características dessa plataforma – as possibilidades de comunicação que ela oferece – mas esse uso resulta também de entendimentos estabelecidos por grupos de usuários.<sup>428</sup>

A população brasileira, em especial a de baixa renda, rende-se para as mídias sociais. Esgotam seus dados de internet móvel nos celulares e quando isso acontece, geralmente utilizam das redes Wi-Fi espalhadas pela cidade. Os moradores locais descobrem as senhas de acesso seja de lugares públicos, do trabalho, das escolas, somente para se manterem conectados e poder se comunicar.<sup>429</sup>

As redes sociais, assim como as multimídias, tiveram seu período de transição, como ocorreu em 2004 quando o Google lançava o Orkut, um site de rede social, que foi substituído em 2006 pela rápida migração de usuários para o Facebook.<sup>430</sup> Nota-se a evolução e as dimensões dos meios de comunicação e informação, especialmente da internet, que divaga por todo o mundo. De acordo com Pinheiro, “Há pouco mais de quarenta anos, a Internet não passava de um projeto, o termo ‘globalização’ não havia sido cunhado e a transmissão de dados por fibra óptica não existia. Informação era um item caro, pouco acessível e centralizado [...]”.<sup>431</sup>

Para Lévy, o campo que permite a comunicação aberta pela conexão entre os “computadores” e “memórias informáticas”, chama-se “ciberespaço”, o qual comporta inúmeras funções destinadas a romper com a distância no ambiente digital, entre elas:

[...]. Este novo meio cuja vocação é pôr em sinergia e em interface todos os dispositivos de criação de informação, de registo, de comunicação e de simulação. A perspectiva da digitalização geral das informações e das mensagens fará provavelmente do ciberespaço o principal canal de comunicação e o primeiro suporte de memória da humanidade a partir do princípio do próximo século.<sup>432</sup>

Seguindo esse raciocínio, Lévy faz uma reflexão: “A cada minuto que passa, há novas pessoas que se ligam à Internet, novos computadores que se interligam, novas informações são injectadas na rede [...]”. Logo, o ciberespaço tem como característica ser universal por

---

<sup>428</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 24. Grifos do autor.

<sup>429</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 27.

<sup>430</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente**: como a internet afeta a mobilidade social. p. 35.

<sup>431</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 47.

<sup>432</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**: relatório para o Conselho da Europa no quadro do projecto <<Novas tecnologias: cooperação cultural e comunicação>>. Tradução de: José Dias Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. p. 95.

concordar que os pontos de rede de qualquer lugar se conectem, fazendo uma verdadeira transformação nas condições da vida na sociedade.<sup>433</sup> Quanto a isso, Pérez-Luño complementa:

*En el plano de las relaciones interhumanas la potencialidad de las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha permitido, por vez primera, establecer unas comunicaciones a escala planetaria. Las nuevas tecnologías (NT) han posibilitado que los seres humanos de nuestro tiempo puedan establecer una comunicación sin límites en el espacio, sin límites en las personas y en tiempo real. Internet constituye la gran revolución de nuestro tiempo y sus efectos se proyectan también en la esfera de las libertades.*<sup>434</sup>

Os novos meios de informação e comunicação têm a capacidade de trazer muitas oportunidades e benefícios para as relações sociais, contudo, deve-se ressaltar que, da mesma forma, muitas mazelas podem ser acarretadas. Quanto mais o indivíduo utiliza da tecnologia, maior fica a sua dependência, abrindo espaço para os riscos,<sup>435</sup> afinal ela se faz presente em quase todos os momentos<sup>436</sup> do dia a dia de uma parte da população.

No século XXI, percebe-se a força da tecnologia e, conseqüentemente, da internet, no cotidiano das pessoas, seja ao assistir à televisão, conversar pelo telefone, movimentar a conta bancária, conferir multas de trânsito, realizar compras, trocar mensagens independentemente do lugar que esteja.<sup>437</sup> Lévy é realista ao observar o cenário intenso da internet e esclarece:

[...] o meu optimismo não garante que a Internet consiga resolver, como por magia, todos os problemas culturais e sociais do planeta [...]. Porque a verdadeira questão não é evidentemente ser a favor ou contra, mas reconhecer as mudanças qualitativas da ecologia dos sinais, o ambiente inédito que resulta da extensão das novas redes de comunicação para a vida social e cultural. Só assim será possível desenvolver essas novas tecnologias numa perspectiva humanista [...].<sup>438</sup>

<sup>433</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**: relatório para o Conselho da Europa no quadro do projecto <<Novas tecnologias: cooperação cultural e comunicação>>. p. 113.

<sup>434</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 2, n. 1, jan.jun/2013. Disponível em: [https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf\\_1#.XFNZTlxKjIU](https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf_1#.XFNZTlxKjIU). Acesso em: 25 jan. 2019. p. 73. Grifos do autor.

<sup>435</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 78.

<sup>436</sup> “A internet é amplamente aplicada nas transações comerciais e financeiras, no controle de tráfego dos meios de transporte, nos procedimentos biomédicos, nos processos educacionais, nas comunidades de relacionamento humano, entre outros [...]”. TONO, Cineiva Campoli Paulino. **Tecnologia e dignidade humana**: mecanismos de proteção das crianças e adolescentes na era digital. Curitiba: Juruá, 2017. p. 23.

<sup>437</sup> TAKASASHI, Tadao. A Sociedade de Informação. In: PERUZZO, Cíclia; BRITTES; Juçara (Orgs.). **Sociedade da Informação e Novas Mídias**: participação ou exclusão? São Paulo: INTERCOM, p. 19-36, 2002. p. 19.

<sup>438</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**: relatório para o Conselho da Europa no quadro do projecto <<Novas tecnologias: cooperação cultural e comunicação>>. p. 11-12.

Seguindo esse pensamento, Limberger analisa a internet com base em fatores positivos e negativos, pois não se pode olvidar que representa um êxito para a humanidade, disseminando a informação extremamente rápido, todavia, diante da sua complexidade, carrega fatores que podem enriquecer ou perder sentido, depende dos fins a que se destina o seu uso. Nesse sentido, definitivamente não existe “um mundo perfeito na rede”, com as complicações proliferadas nesse meio a regulamentação jurídica foi imprescindível, até mesmo porque:

[...] A internet não é este espaço neutro, veja-se a questão dos *hackers*, *spams*, pedofilia na internet, violação dos dados pessoais e a exclusão digital. Tudo isto nos faz refletir que as agruras da vida real, encontram no terreno virtual espaço fértil para sua disseminação. O desafio consiste em utilizar o espaço de informação na internet em prol da efetividade dos direitos humanos.<sup>439</sup>

A internet deve ser utilizada com “equilíbrio, responsabilidade e segurança”, caso contrário “[...] está em desarmonia com outras atividades humanas, restringindo-se à atividade sedentária e virtual, riscos e efeitos nocivos podem ocorrer para os seus usuários, sobretudo quando existe descompasso do grau de maturidade e discernimento desses [...]”, especialmente se envolver crianças e adolescentes ou pessoas que passam pela fase especial de desenvolvimento “biopsicossocial”, alerta Tono.<sup>440</sup>

Logo, os meios de comunicação e informação podem ao mesmo tempo construir – relações, conhecimentos, laços – e destruir – exposição exagerada, crimes na internet – a vida humana em muitos aspectos. Por isso, entende-se que o Direito está tentando harmonizar o aceleramento desenfreado das novas tecnologias e passar segurança para os usuários responsáveis.

### **3.2 Democracia digital: as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação no espaço público**

Com o decorrer do tempo a sociedade foi presenciando e se adaptando a uma nova realidade que permitiria a rápida comunicação e troca de informações, cujo ponto positivo foi

---

<sup>439</sup> LIMBERGER, Têmis. Direitos Humanos na Era Tecnológica. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 2, n. 2, jul. dez/2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/12368/pdf#.XFNYOlXKjIU>. Acesso em: 25 jan. 2019. p. 348. Grifos do autor.

<sup>440</sup> TONO, Cineiva Campoli Paulino. **Tecnologia e dignidade humana**: mecanismos de proteção das crianças e adolescentes na era digital. p. 24.

o fato de aproximar<sup>441</sup> os cidadãos e deixá-los mais atentos aos acontecimentos. Por outro lado, esse novo estilo de vida virtual acabou incidindo algumas mazelas, seja no aspecto individual ou coletivo.

A tecnologia e os meios de informação e comunicação têm avançado gradativamente, ao passo que, o Direito também vem acompanhando as criações humanas e reconhecendo as suas contribuições para a democracia e o espaço público, afinal, parte da população brasileira utiliza as redes sociais para se posicionar e expor suas críticas com relação à política.

Os assuntos concernentes à política não são estimulados apenas pela rede, “deve-se ao conjunto do sistema mediático contemporâneo”, ou seja, às tecnologias tradicionais – rádio e televisão. Para tanto, a opinião pública é formada em nível global, quando as divergências – fatores positivos e negativos em debate sob perspectivas diferentes – se encontram para construí-la.<sup>442</sup>

Para Wolton, a comunicação está ligada às origens da democracia, por isso a importância de conciliar “a liberdade individual e a igualdade de toda a coletividade”, revelando-se uma verdadeira “condição para a democracia de massa”. Não obstante:

[...] em uma sociedade em que a informação e a comunicação são onipresentes, o desafio não diz respeito à aproximação dos indivíduos e das coletividades, mas, ao contrário, à administração de suas diferenças; não à celebração de suas semelhanças, mas àquela muito mais complexa, à de suas alteridades. Não há nada mais perigoso do que ver na presença das novas tecnologias cada vez mais performáticas a condição para a aproximação entre os homens. É na realidade o contrário. Quanto mais estão próximos uns dos outros, mais as diferenças são visíveis, tanto mais é necessário garantir certas distâncias para suportar as dessemelhanças e conseguir coabitar [...].<sup>443</sup>

Para Moncau e Magrani, a internet visualizada como suporte para a tecnologia digital se diferencia das tradicionais mídias, fala-se em um segmento de comunicação recíproco que permite a participação e a interação instantânea, afastando a imagem do cidadão como um mero receptor.<sup>444</sup> Em contrapartida, as mídias tradicionais – cita-se a televisão, o rádio e o jornal – somente verificam o nível de audiência sem oportunizar o diálogo em tempo real como acontece com a internet.

---

<sup>441</sup> “[...] Além de ser apta a aproximar os cidadãos dos seus representantes, a tecnologia da internet permite a formação de redes que interligam a esfera local, regional, nacional e transnacional”. MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. p. 59.

<sup>442</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 135-136.

<sup>443</sup> WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias**. p. 10-11.

<sup>444</sup> MONCAU, Luiz Fernando; MAGRANI, Eduardo. Digital natives & policy making: thoughts on participation. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital Alternatives with a cause? Book 3 – to act**. Hivos. Bangalore: Índia, p. 27-37, 2011. p. 27.

Os instrumentos digitais dispõem de características ímpares, de modo que, “[...] *this environment permits the foundation of new spaces for debating public and private issues [...]*”, afirmam Moncau e Magrani. Veja-se, as mídias sociais, entre elas o Facebook e o Twitter, servem muitas vezes para os internautas se posicionarem, demonstrando o descontentamento ou a satisfação sobre determinado episódio, assim, a locomoção popular pelo meio virtual configura uma das tendências da contemporaneidade.<sup>445</sup>

A nova geração resume o público que tem utilizado demasiadamente essa ferramenta. No Brasil há jovens que encontram no ambiente digital o caminho para serem ouvidos,<sup>446</sup> logo, o uso disseminado dos novos aportes tecnológicos também auxilia os cidadãos a sustentarem suas opiniões.

A Era da Informação trouxe reflexos para o Brasil, especialmente quanto aos “[...] projetos de colaboração voluntária (como projetos de *software* livre e orçamentos participativos) e mobilizações sociais descentralizadas”, afirma Magrani.<sup>447</sup> Sendo assim, a utilização da internet promoveu o debate político no espaço digital, moldando uma nova forma de exercer a democracia.

Pensando nisso, em 2009, o Comitê Gestor da Internet no Brasil editou alguns princípios para regulamentar a governança e o uso da internet no país, visando promover a transparência, a participação e o compartilhamento de acesso, como resultado se busca evitar a exclusão e a discriminação em uma sociedade multicultural<sup>448</sup>, conforme se observa:

1. Liberdade, privacidade e direitos humanos O uso da Internet deve guiar-se pelos princípios de liberdade de expressão, de privacidade do indivíduo e de respeito aos direitos humanos, reconhecendo-os como fundamentais para a preservação de uma sociedade justa e democrática.
2. Governança democrática e colaborativa A governança da Internet deve ser exercida de forma transparente, multilateral e democrática, com a participação dos vários setores da sociedade, preservando e estimulando o seu caráter de criação coletiva.
3. Universalidade O acesso à Internet deve ser universal para que ela seja um meio para o desenvolvimento social e humano, contribuindo para a construção de uma sociedade inclusiva e não discriminatória em benefício de todos.
4. Diversidade A diversidade cultural deve ser respeitada e preservada e sua expressão deve ser estimulada, sem a imposição de crenças, costumes

<sup>445</sup> “[...] esse ambiente permite a fundação de novos espaços para debater questões públicas e privadas [...]”. MONCAU, Luiz Fernando; MAGRANI, Eduardo. Digital natives & policy making: thoughts on participation. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital Alternatives with a cause? Book 3 – to act.** p. 27; 29. Tradução nossa.

<sup>446</sup> MONCAU, Luiz Fernando; MAGRANI, Eduardo. Digital natives & policy making: thoughts on participation. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital Alternatives with a cause? Book 3 – to act.** p. 29.

<sup>447</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** p. 60.

<sup>448</sup> “Essa sociedade multicultural, plural e complexa, pautada pelas novas tecnologias da informação e comunicação, traz novos desafios para a atuação do Estado na seara do interesse público [...]”. SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local.** p. 168.

ou valores. 5. Inovação A governança da Internet deve promover a contínua evolução e ampla difusão de novas tecnologias e modelos de uso e acesso. 6. Neutralidade da rede Filtragem ou privilégios de tráfego devem respeitar apenas critérios técnicos e éticos, não sendo admissíveis motivos políticos, comerciais, religiosos, culturais, ou qualquer outra forma de discriminação ou favorecimento. 7. Inimputabilidade da rede O combate a ilícitos na rede deve atingir os responsáveis finais e não os meios de acesso e transporte, sempre preservando os princípios maiores de defesa da liberdade, da privacidade e do respeito aos direitos humanos. 8. Funcionalidade, segurança e estabilidade A estabilidade, a segurança e a funcionalidade globais da rede devem ser preservadas de forma ativa através de medidas técnicas compatíveis com os padrões internacionais e estímulo ao uso das boas práticas. 9. Padronização e interoperabilidade A Internet deve basear-se em padrões abertos que permitam a interoperabilidade e a participação de todos em seu desenvolvimento. 10. Ambiente legal e regulatório O ambiente legal e regulatório deve preservar a dinâmica da Internet como espaço de colaboração.<sup>449</sup>

Percebe-se, a partir do exposto, que a informatização tecnológica nos mais diversos segmentos sociais, especialmente no espaço público, corroborou significativamente para a mobilização de regramentos para estabelecer uma nova espécie de comunicação calcada em direitos e deveres, estimulando e proporcionando a participação cidadã.

De fato, projetar as TIC's para beneficiar a participação popular é um dos grandes desafios do Estado Democrático de Direito, estabelecer um cenário democrático com transparência e eficiência dos atos públicos, hábil a oportunizar o contato entre governantes e governados exige um certo aprofundamento. Certamente, o ambiente digital não deve repetir os mesmos erros presenciados na vida real, tendo em vista que, esperam-se debates com qualidade e sem a manipulação da opinião cidadã.<sup>450</sup>

Efetivamente, o distanciamento entre a sociedade civil e o Estado foi fruto da transformação dos séculos, cujo poder se mantinha concentrado com alguém sem haver o compartilhamento com os outros membros da coletividade.<sup>451</sup> Sob essa ótica, Santin entende que, as mídias tradicionais ainda exercem uma forte influência na formação de opinião dos brasileiros, isso significa que, não foram substituídas pela internet, no entanto,

[...] é certo que as novas tecnologias da informação e comunicação podem ser extremamente úteis para a configuração de um novo modelo de participação política. Por meio do acesso livre à Internet é possível saber as notícias de toda a parte do mundo, postadas pelos mais diversos canais. Qualquer indivíduo pode ser um fator de comunicação dos fatos sociais e políticos, dando a sua versão pessoal dos fatos. A

<sup>449</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Princípios para o Uso e a Governança da Internet no Brasil**. Resolução CGI.br/RES/2009/003/P. Disponível em: <https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>. Acesso em: 5 fev. 2019.

<sup>450</sup> LIMBERGER, Têmis. Direitos Humanos na Era Tecnológica. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**. p. 362.

<sup>451</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 5-6.

informação é instantânea, postada em toda parte e por qualquer pessoa, cabendo ao internauta formular a sua interpretação dos fatos, a partir das mais diversas versões. Assim, a tecnologia da informação atua de forma onipresente e atinge mesmo os que não possuem contato direto ou imediato com ela.<sup>452</sup>

A rede de computadores conectada à internet proporciona a qualquer pessoa optar pela programação que desejar, seja de rádio, de televisão ou de todos os jornais que estejam disponíveis. Não há mais limites para se manter informado, ou seja, não há obrigatoriedade de acompanhar determinada notícia com pontos de vista, por vezes, contraditórios, amplia-se a noção de mundo.<sup>453</sup>

Portanto, com a popularização da internet houve uma verdadeira transformação na vida democrática, desde o nível regional ao mundial, de modo que, o meio interativo permitiu a renovação da vida pública, trazendo mais liberdade e responsabilidade para os cidadãos. Lévy discorre sobre a democracia na era da cibercultura, ou seja, quanto “[...] *as noções na base do projecto da ciberdemocracia: governação mundial, Estado transparente, cultura da diversidade, ética da inteligência colectiva*”.<sup>454</sup>

Essa conexão das redes de computadores que formam o ciberespaço se destacou como o sistema de comunicação que mais rapidamente se expandiu em nível global, sendo assim, quanto mais comunicação, mais liberdade, quanto mais amplo o ciberespaço, maior proporção terá a ciberdemocracia.<sup>455</sup>

[...] A palavra <<ciberespaço>>, neologismo dos anos 1980, refere-se evidentemente à *cibernética*, corrente científica transdisciplinar dos anos 1940 e 1950 que consagrou as noções de *informação* e de *comunicação* no mundo científico. [...] de forma muito significativa, a *cibernética* designa <<a ciência do comando e do controlo>>, noutros termos, a da *governação*. [...] Nenhuma governação é possível sem um circuito de comunicação, sem espaço de circulação de comunicação...<sup>456</sup>

Desenvolver estratégias de comunicação<sup>457</sup> no âmbito político significa um marco essencial para a governação, nesse aspecto, a ampliação do ciberespaço resulta na liberdade

---

<sup>452</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 168.

<sup>453</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 49.

<sup>454</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 11. Grifos do autor.

<sup>455</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 22-23.

<sup>456</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 28. Grifos do autor.

<sup>457</sup> Segundo Lévy, “[...] graças à nova rede de comunicação global, a própria natureza da *cidadania democrática* passa por uma profunda evolução que, uma vez mais, a encaminha no sentido de um aprofundamento da liberdade: desenvolvimento do ciberactivismo à escala mundial (notavelmente ilustrado pelo movimento antimundialização), organização das cidades e regiões <<digitais>> em <<comunidades inteligentes>>, em ágoras virtuais, governos

individual e coletiva, bem como, na “comunicação e interdependência”. Em síntese, a ciberdemocracia estudada por Lévy se destina a estabelecer ambientes abertos de diálogo e de colaboração.<sup>458</sup>

A difusão de notícias pela mídia instiga a formação de opinião para o conseqüente debate político, isso justifica a inquietude das ditaduras com relação à liberdade de imprensa. Em tempos passados, as mídias tradicionais já foram responsáveis pela eclosão de acesso e transparência em razão do compartilhamento de informações;<sup>459</sup> no entanto, Limberger reporta que nos dias de hoje:

A internet tem sido utilizada para fomentar a transparência na Administração Pública brasileira; para tal desiderato foi editada a Lei de Acesso à Informação Pública. Esta lei seguiu a tendência de outras, que exigiram a publicidade dos dados de gestão fiscal frente às novas tecnologias, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas providências incorporam a experiência do direito anglo-saxão – *accountability*. A Lei de Acesso à Informação Pública reacende o debate entre limites da esfera pública e privada.<sup>460</sup>

O acesso à informação e a transparência disponibilizados pela rede são determinantes para a “luta contra a corrupção”, pois tudo que pode ser verificado enaltece a integridade. Na opinião de Lévy, essa visibilidade promove políticos menos corruptos do que os de antigamente, sendo assim, os regimes totalitários não conseguiriam se fortalecer em um país em que uma parte da população possui acesso à internet.<sup>461</sup>

Cabe à Administração Pública tornar públicos os seus atos, esse exercício tem o poder de informar<sup>462</sup> aos cidadãos o que vem sendo praticado, enriquecendo a “cultura democrática”. A reaproximação de governados e governantes se constrói com a iniciativa do Poder Público em dar retorno aos governados sobre a coisa pública, bem como, dos cidadãos em acessar as

---

electrónicos cada vez mais <<transparentes>> ao serviço dos cidadãos e voto electrónico [...]”. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 30. Grifos do autor.

<sup>458</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 29; 31.

<sup>459</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 36.

<sup>460</sup> LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. **A & C – R. de Dir. Adm. Const.**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, n. 65, p. 199-217, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/264>. Acesso em: 01 fev. 2019. p. 200-201.

<sup>461</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 41.

<sup>462</sup> De acordo com Limberger, “A informação pública deve ser disponibilizada de uma maneira padronizada sempre que possível. Imagine-se um país com as dimensões continentais do Brasil, se cada um dos 5.570 municípios da Federação vai lançar o dado de uma maneira, tal dificultará em muito o acesso pelo cidadão. Os portais de transparência com informações facilitadas auxiliam a acessibilidade daqueles que buscam os dados [...]”. LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. **A & C – R. de Dir. Adm. Const.** p. 205.

informações, fiscalizar e exercer o controle social sobre a postura dos governantes, a isso se denomina cibertransparência.<sup>463</sup>

[...] no Brasil, pessoas ainda vivem carentes de direitos fundamentais básicos como moradia, saúde e educação, e isso é resultado também da distância entre administrador e administrado. E por sua vez, tais fatores incrementam a crise de governança e governabilidade causada pela corrupção e malversação na utilização dos recursos públicos, que pela maior transparência advinda do uso das novas tecnologias de informação e comunicação passam a ser mais facilmente identificáveis.<sup>464</sup>

Para Lévy, “[...] na rede, o cibercidadão pode descobrir um sem-número de ideias e de propostas que nunca teria imaginado se não estivesse ligado. [...] na Internet, as ideias são expressas por aqueles que as produzem e pensam, não por jornalistas forçados [...]”. A expansão da internet dá abertura para que qualquer<sup>465</sup> indivíduo divulgue algo na rede.<sup>466</sup> Inclusive, a liberdade da sociedade contemporânea permite que os movimentos sociais se desenvolvam nos espaços físicos e virtuais, mecanismo propício para “atuar, informar, recrutar, organizar, dominar e contradominar”.<sup>467</sup>

Os movimentos sociais do século XXI, ações coletivas deliberadas que visam a transformação de valores e instituições da sociedade, manifestam-se na e pela Internet. O mesmo pode ser dito do movimento ambiental, o movimento das mulheres, vários movimentos pelos direitos humanos, movimentos de identidade étnica, movimentos religiosos, movimentos nacionalistas e dos defensores/ proponentes de uma lista infindável de projetos culturais e causas políticas. O ciberespaço tornou-se uma ágora eletrônica global em que a diversidade da divergência humana explode numa cacofonia de sotaques.<sup>468</sup>

Sem adentrar exclusivamente em cada acontecimento, salienta-se que, em meados do ano de 1990, em escala mundial, movimentos sociais foram organizados e se expandiram na internet, como ocorreu, por exemplo, com o movimento zapatista em Chipas, no México, e o movimento Falun Gong, na China. A Era da Informação instigou a organização desses novos

---

<sup>463</sup> LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. **A & C – R. de Dir. Adm. Const.** p. 203-204.

<sup>464</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local.** p. 169.

<sup>465</sup> “[...] são os próprios agendes, as pessoas, as empresas (e as notícias como qualquer outra), as instituições, os movimentos, os partidos, as associações, os agrupamentos, as comunidades virtuais de toda a espécie [...]”. LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 57.

<sup>466</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 57.

<sup>467</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 114.

<sup>468</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 114-115.

movimentos sociais com a finalidade de alcançar a consciência de toda a sociedade e causar impacto sobre a opinião popular.<sup>469</sup>

No Brasil, o movimento Passe Livre teve grandes proporções através da internet, a indignação do povo em razão do crescente preço do transporte público resultou nas manifestações sociais que tomaram as ruas de mais de 350 cidades. Para Castells, os cidadãos apenas defendem os seus direitos, visto que, as redes apresentam um clima de fraternidade que é reflexo dos movimentos sociais das ruas.<sup>470</sup>

Esse movimento significou a união do individual com o coletivo, essas pessoas “[...] estavam – e estão – sempre conectadas, conectadas em redes e enredadas na rua, mão na mão, tuítes a tuítes, post a post, imagem a imagem. Um mundo de virtualidade real [...]”, lembra Castells. O poder da internet está em dimensionar informações, isso comprova o apoio de mais da metade da população brasileira em apenas duas semanas após ter começado o movimento Passe Livre nas ruas de São Paulo.<sup>471</sup>

As articulações dos protestos pela internet também foram verificadas nos países árabes, mais precisamente com a chamada “Primavera Árabe”, reivindicação social que se espalhou e comunicou a Espanha em 2011.<sup>472</sup> Impactos políticos ligados à corrupção<sup>473</sup> do governo fez com que esse movimento de revolta popular se expandisse, ainda mais quando um indivíduo deu fim à sua própria vida, registrando esse momento e divulgando nas redes sociais.<sup>474</sup>

Sob o prisma da ciberdemocracia, a principal consequência da internet se resume em “contribuir para o enfraquecimento das ditaduras”, que se sustentam em desigualdades e atos

<sup>469</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 115-117.

<sup>470</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Tradução de: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Posfácio à edição brasileira. p. 145.

<sup>471</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** p. 145.

<sup>472</sup> LIMBERGUER, Têmis. **Cibertransparência informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na atualidade.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 29.

<sup>473</sup> “[...] o estopim foi a história do comerciante de frutas da cidade de Sidi Bouzid, Mohammed Bouazizi. O vendedor fora a um conhecido local de comércio ambulante da cidade para trabalhar, prática formalmente proibida, mas amplamente realizada graças ao pagamento de própria às autoridades fiscalizatórias. No dia 17 de dezembro de 2.010 Mohammed não tinha dinheiro para dar às autoridades corruptas, que confiscaram sua mercadoria. Dirigiu-se à municipalidade local para formalizar uma reclamação, onde ninguém lhe deu ouvidos. Em sinal de protesto, resolveu incendiar seu próprio corpo e veio a falecer [...]”. BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias de comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 10, n. 1/2015. p. 388-405. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/20048/pdf>. Acesso em: 8 fev. 2019. p. 392.

<sup>474</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias de comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 10, n. 1/2015. p. 392.

discriminatórios.<sup>475</sup> Muito embora os movimentos sociais tenham a sua origem na presença física dos manifestantes espalhada pelas ruas, a sua continuidade se desenvolve no novo espaço, na liberdade de expressão proporcionada pela internet, como explica Castells:

[...] não precisam de uma liderança formal, de um centro de comando ou de controle, nem de uma organização vertical, para passar informações ou instruções. Essa estrutura descentralizada maximiza as chances de participação no movimento, já que ele é constituído de redes abertas, sem fronteiras definidas, sempre se reconfigurando segundo o nível de envolvimento da população em geral. Também reduz a vulnerabilidade do movimento à ameaça de repressão, já que há poucos alvos específicos a reprimir, exceto nos lugares ocupados; e a rede pode se reconstituir enquanto houver um número suficiente de participantes, frouxamente conectados por seus objetivos e valores comuns [...].<sup>476</sup>

Com a internet os movimentos sociais foram aperfeiçoados, expandindo o seu público e alcançando, por vezes, o interesse dos cidadãos mais jovens que permanecem conectados na vida cotidiana. Portanto, a mobilização social e a cidadania sofreram transformações importantes, incorporando outros meios para expor as frustrações, insatisfações e críticas com relação à política.

Isso justifica a inserção do novo sujeito social na atual forma de Estado e Constituição, onde o poder e o controle podem ser compartilhados nas redes, tendo em vista que, com a emancipação humana as atividades diárias de muitas pessoas começaram a ser cercadas pelo uso da internet.

Em vez de utilizar a expressão “sociedade de informação” proposta por Castells, Lévy adota “civilização da inteligência coletiva”<sup>477</sup> para designar o conjunto de convicções, de interpretações, de saberes complexos. A construção humana trabalha a capacidade de evoluir, de obter o crescimento de sua potência, visto que:

[...] todas as formas de comunicação electrónica, do telégrafo à televisão, passando pelo telefone, a gravação do som e a rádio, apenas foram órgãos embrionários que hoje convergem no grande corpo virtual do ciberespaço, uma esfera de inteligência colectiva em expansão acelerada, omnipresente e sem limites, composta de sinais activos e interligados.<sup>478</sup>

A internet, ao promover o encontro entre indivíduos, propõe o debate político em prol da democracia. A nova “ágora pública” disponibiliza o espaço para que sejam expostas as

<sup>475</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 62.

<sup>476</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. p. 129.

<sup>477</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 175.

<sup>478</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 215; 217.

críticas e os anseios populares.<sup>479</sup> Logo, a iniciativa de “socializar” se trata de um dos elementos mais importantes para a prosperidade das chamadas “comunidades virtuais”, ou seja, da formação de grupos no ciberespaço.<sup>480</sup>

No ciberespaço, as comunidades virtuais locais aparentam ter uma maior intensidade e potencialidade para o desenvolvimento futuro, sob esse pretexto, o virtual não tem como finalidade substituir o presencial, ou seja, a interação e a participação social pela via digital surge como um complemento aos encontros físicos,<sup>481</sup> facilitando que aqueles que não comparecerem possam acompanhar e contribuir para as discussões.

Segundo Lévy, “[...] Se somos pela liberdade, devemos aceitar que qualquer avanço implica um aumento de responsabilidade para cada qual. Ora, não há outra forma de se treinar para a responsabilidade do que praticando-a [...]”. Na internet, um ambiente que permite a liberdade de expressão, encontram-se muitas ideias falsas, sentimentos de rancor e imagens humilhantes, todavia, a espontaneidade responsável de publicações leva à circulação de saberes, não à repressão da palavra pública.<sup>482</sup>

Portanto, a “democracia digital”<sup>483</sup> designa a “[...] experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos [...]”, ressalta Gomes. A rede de computadores conectada à internet oferece uma infraestrutura interessante para que a democracia seja exercida pelos cidadãos, principalmente no processo de tomada de decisão.<sup>484</sup>

O caminho para um cenário democrático e participativo requer justamente o debate e a deliberação de governantes e governados e a internet proporciona esse encontro, dispondo de “informação política atualizada e oportunidade de interação”.<sup>485</sup> Embora esse novo espaço traga inúmeras benesses, torna-se necessário pensar e agir com racionalidade, para que se conduza a uma experiência positiva e agregadora de consolidação da democracia.

---

<sup>479</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 135.

<sup>480</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 67.

<sup>481</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 68.

<sup>482</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 62.

<sup>483</sup> Para Gomes, “As expressões democracia eletrônica, ciberdemocracia, democracia digital, *e-democracy* referem-se em geral às possibilidades de extensão das oportunidades democráticas [...]”. GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, Vol VII Nº 3, setembro/dezembro, 2005. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 12 fev. 2019. p. 218.

<sup>484</sup> GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos.** p. 217-218.

<sup>485</sup> GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos.** p. 220.

Lévy distingue a democracia eletrônica do governo eletrônico no sentido que, a primeira se refere “[...] à informação, à deliberação e ao diálogo sobre as apostas político-sociais [...]” e o segundo, por sua vez, quanto à “[...] transparência do Estado, da lei, da administração e do serviço ao cidadão, isto utilizando todos os recursos da rede [...]”. Percebe-se uma transição do modo de governar, na qual os governantes precisam prestar contas do dinheiro público à coletividade, passando de uma relação vertical para uma horizontal.<sup>486</sup>

O governo eletrônico se trata de um mecanismo que ativa a cidadania e a eficiência da coisa pública, para a América Latina e os países emergentes, o Brasil tem o importante papel de orientá-los acerca dessa nova prática digital.<sup>487</sup> Significa que, a prestação de serviços pela Administração Pública podem ser acompanhados pela internet, de modo que, os cidadãos tenham conhecimento sobre as atitudes do gestor.

Seguindo esse raciocínio e objetivando a prática da democracia participativa pela internet, Hermany e Frantz propõem a prática do e-governo, também conhecido por e-gov, desse modo:

O uso das novas tecnologias de informação pelos governos na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores constitui o que se convencionou chamar de *e-governo* ou governo eletrônico. No Brasil, a melhor estratégia para disseminação do uso da *Internet* na função pública e a definição de qual é o papel do Estado no setor vêm sendo objeto de crescente debate e, paralelamente, uma série de iniciativas já foram introduzidas em todos os níveis de governo.<sup>488</sup>

Portanto, na tentativa de enriquecer os debates políticos, as NTIC’s se enquadraram como uma nova forma de exercer a democracia participativa, seja com relação aos assuntos de nível federal, estadual ou municipal. De acordo com as proposições reflexivas até então, nota-se o avanço significativo das mídias sociais e da internet para o encontro de governantes e governados, no entanto, há de ser salientado, além dos aspectos positivos, algumas circunstâncias acabam fomentando a negatividade da rede.

### 3.3 Audiências públicas eletrônicas no fortalecimento da gestão democrática municipal

<sup>486</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. p. 121; 103.

<sup>487</sup> PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. p. 346.

<sup>488</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. - 1. ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 3233-3254, 2010, 10 t. p. 3240. Grifos dos autores.

Mudar os hábitos de uma sociedade que muitas vezes não participa dos debates políticos não é uma tarefa fácil, ainda mais quando se fala em modernizar os instrumentos democráticos. Muitos fatores depositam descrédito nas deliberações tradicionais ou digitais, como por exemplo, a continuidade de corrupção e a falta de transparência das contas públicas, o que gera o afastamento e desinteresse em construir bases sólidas para a democracia.

Os movimentos sociais refletem a insatisfação popular e demonstram a crise de representatividade política atual, como um sinal de “esgotamento”. Isso significa que, os instrumentos de participação popular previstos na legislação brasileira não estão superando essa falha. Nesse contexto, nota-se que as novas tecnologias não têm como finalidade causar ainda mais revolta, muito pelo contrário, detecta-se um veículo capaz de emancipar a sociedade, abrindo espaço para as críticas construtivas.<sup>489</sup>

Castells faz uma ressalva quanto a vida paralela real e virtual sob a perspectiva das comunidades virtuais, afinal, a urgência dos meios de comunicação esteve relacionada ao surgimento de outras práticas de convívio da coletividade. A partir disso

Crítico da Internet, e reportagens da mídia, por vezes baseando-se em estudos de pesquisadores acadêmicos, sustentam que a difusão da Internet está conduzindo ao isolamento social, a um colapso da comunicação social e da vida familiar, na medida em que os indivíduos sem face praticam uma sociabilidade aleatória, abandonando ao mesmo tempo interações face a face reais. Além disso, dedicou-se grande atenção a intercâmbios sociais baseados em identidades falsas e representação de papéis. Assim, a Internet foi acusada de induzir gradualmente as pessoas a viver suas fantasias on-line, fugindo do mundo real, numa cultura cada vez mais dominada pela realidade virtual.<sup>490</sup>

Com efeito, espera-se, na melhor hipótese, que a internet viabilize o exercício da democracia, visto que, as publicações de notícias sobre a política tornam os cidadãos quase tão informados quanto os governantes. Com isso os papéis se inverteriam, pois os governados têm acesso e liberdade para fiscalizar e controlar os seus representantes; no entanto, muitas pesquisas demonstram que a realidade não condiz com a teoria.<sup>491</sup>

Os governos se adaptaram ao uso da internet, no entanto, não raramente fazem postagens com informações sem dar muito oportunidade para a interação. Às vezes possuem páginas virtuais, mas não acompanham nem respondem aos cidadãos ou então quando retornam

---

<sup>489</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias de comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**. p. 402.

<sup>490</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. p. 98.

<sup>491</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. p. 128.

aos interessados as mensagens, na verdade, foram elaboradas por pessoas de confiança de sua equipe de assessores. Segundo Castells, o momento mais propício encontrado pelos políticos para responder aos participantes é em época eleitoral, logo:

Num mundo de crise generalizada de legitimidade política, e de indiferença dos cidadãos por seus representantes, poucos se apropriam do canal de comunicação interativo, multidirecional, fornecido pela Internet, de ambos os lados da conexão [...]. Os cidadãos não vêem muito sentido em gastar energia em indagações políticas, exceto quando atingidos por um evento que desperta sua indignação ou afeta seus interesses pessoais. A Internet não pode fornecer um conserto tecnológico para a crise da democracia.<sup>492</sup>

Nesse cenário, quando a mídia começa a divulgar notícias sobre os governantes que acarretam a aprovação ou a reprovação pelos eleitores, por exemplo, há a desvirtuação dos verdadeiros fins da internet para a democracia e política. Desse modo, imprescindível optar por ambientes virtuais confiáveis,<sup>493</sup> que disponibilizem um acesso transparente e compatível com a realidade dos fatos.

Muitas campanhas eleitorais começaram a figurar na internet a partir do ano de 2012, cuja a tendência é que esse mecanismo digital seja ativado cada vez mais para os assuntos políticos de aproximação entre candidatos e eleitores.<sup>494</sup> No entanto, Lévy faz um questionamento pertinente: “[...] Como orientar-se no meio da imensa quantidade de informações disponíveis, a maior parte das quais acontece serem de qualidade duvidosa? [...]”.<sup>495</sup>

A internet fornece, em princípio, um canal de comunicação horizontal, não controlado e relativamente barato, tanto de um-para-um quanto de um-para-muitos. Como disse, o uso desse canal por políticos ainda é limitado. Há, contudo, um uso crescente da Internet por jornalistas rebeldes, ativistas políticos e pessoas de todo tipo como um canal para difundir informação e rumores políticos. Precisamente por causa da abertura da Internet, muitos desses rumores nunca encontram credibilidade, como atestam as inúmeras teorias conspiratórias que povoam as salas de chat e websites radicais de toda sorte.<sup>496</sup>

---

<sup>492</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 128-129.

<sup>493</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 129.

<sup>494</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático.** p. 66.

<sup>495</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** p. 59.

<sup>496</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 129-130.

Geralmente, as notícias falsas ou *fake news*<sup>497</sup> são estimuladas por algum tema político, econômico ou ideológico e ocorrem, por exemplo, ao serem criados “perfis clandestinos e falsos” de figuras políticas nas redes sociais.<sup>498</sup> Essas publicações podem ter força suficiente para manipular a opinião pública trazendo resultados eleitorais inesperados, observada a reprodução de notícias que não condizem com a veracidade dos acontecimentos.

Pensando nisso, em 2018 o Tribunal Superior Eleitoral lançou uma página exclusiva na internet para esclarecer aos eleitores sobre as notícias falsas que se alastram pelas redes sociais. Busca-se evitar a desinformação e a continuidade de boatos na véspera eleitoral, assim com o auxílio dos órgãos competentes – Ministério Público Eleitoral e Polícia Federal – quando verificado algum ato ilícito será atribuída a responsabilização para o propagador das *fake news*.<sup>499</sup>

Dito isso, compreende-se a influência das *fake news* para a formação e transformação da opinião dos cidadãos, especialmente com a discussão política nas vésperas eleitorais – seja em nível nacional, estadual ou municipal. Logo, as plataformas digitais, ao serem manuseadas com essa finalidade, podem fragilizar não apenas o procedimento eleitoral como também o exercício da democracia a partir da excessiva divulgação de publicações duvidosas àqueles que tem acesso às redes.

Independentemente da proporção que a internet seguiu como um dos principais veículos de informação e comunicação, um dos grandes desafios a serem superados pelas novas tecnologias se resume à dificuldade de uma parte da população em ter conexão à internet banda larga, o que dificulta a democracia digital.<sup>500</sup> Embora o desdobramento das novas tecnologias tenham se dado em diversos segmentos sociais, nota-se que essa rede interativa ainda não atingiu a totalidade da população.

As mudanças com o advento da internet têm sido recebidas de formas diferentes em uma sociedade multicultural. Assim, as possibilidades podem ser tão extremas quanto os obstáculos para a vida de tantas pessoas. Ocorre que, “A Internet é de fato uma tecnologia da

---

<sup>497</sup> O site Boatos.org foi criado para informar o maior número de pessoas online sobre a veracidade ou não das notas divulgadas pela mídia, visto que, muitos boatos estão sendo potencializados com a tecnologia digital. BOATOS.ORG. **Boatos.org**. Disponível em: <https://www.boatos.org/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>498</sup> OLIVEIRA, Neide M. C. Cardoso de; GOÉS, Silvana Batini. **Fake News e Como Investigar**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/11-texto-sobre-fake-news-gacc.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019. p. 1-2.

<sup>499</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fake News: TSE lança página para esclarecer eleitores**. 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/fake-news-tse-lanca-pagina-para-esclarecer-eleitores-sobre-a-verdade>. Acesso em: 10 fev. 2019.

<sup>500</sup> MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. p. 81.

liberdade – mas pode libertar os poderosos para oprimir os desinformados, pode levar à exclusão dos desvalorizados pelos conquistadores do valor [...]”, analisa Castells.<sup>501</sup>

Em oposição à liberdade global proporcionada pela internet está a exclusão das redes, levando o indivíduo que não esteja conectado e inserido nesse meio à condição de “marginalidade”. Muitas causas levam à exclusão e à separação<sup>502</sup> das pessoas entre elas: “[...] falta de infra-estrutura tecnológica; obstáculos econômicos ou institucionais ao acesso às redes; capacidade educacional e cultural limitada para usar a Internet de maneira autônoma; desvantagem na produção do conteúdo comunicado através das redes [...]”, cita Castells.<sup>503</sup>

O ser humano está em constante construção, na perspectiva de conseguir corresponder às expectativas da globalização. Naturalmente, com esse evento, novos costumes são adotados, uma cultura diferenciada em um ambiente globalizado influencia para o surgimento de outras formas de se relacionar, em contrapartida, aqueles que não se adequarem estão fadados à exclusão social.<sup>504</sup>

[...] Assim, não surpreende que a proclamação do potencial da Internet como um meio de liberdade, produtividade e comunicação venha de par com a denúncia da ‘divisão digital’ gerada pela desigualdade a ela associada. A diferenciação entre os que têm e os que não têm Internet acrescenta uma divisão essencial às fontes já existentes de desigualdade e exclusão social, numa interação complexa que parece aumentar a disparidade entre a promessa da Era da Informação e sua sombria realidade para muitos em todo o mundo [...]. É realmente verdade que pessoas e países tornam-se excluídos por estarem desconectados de redes baseadas na Internet? Ou, ao contrário, é por estarem conectados que se tornam dependentes de economias e culturas, numa relação em que têm pouca chance de encontrar seu próprio caminho de bem-estar material e identidade cultural? Sob que condições, e para que objetivos, a inclusão/exclusão em/de redes baseadas na Internet se traduz em melhores oportunidades ou em maior desigualdade?<sup>505</sup>

<sup>501</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 225.

<sup>502</sup> “[...] O fato de países e regiões apresentarem diferenças quanto ao momento oportuno de dotarem seu povo do acesso ao poder da tecnologia representa fonte crucial de desigualdade em nossa sociedade. As áreas desconectadas são cultural e espacialmente descontínuas: estão nas cidades do interior dos EUA ou nos subúrbios da França, assim como nas favelas africanas e nas áreas rurais carentes chinesas e indianas. Mas atividades, grupos sociais e territórios dominantes por todo o globo estão conectadas, na aurora do século XXI, em um novo sistema tecnológico que, como tal, começou a tomar forma somente na década de 1970”. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** p. 70.

<sup>503</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 226-227.

<sup>504</sup> RUSCHEL, Airton José; MARTINS, Diana Zerbini de Carvalho; BUSNARDO, Eby Simone; FERREIRA, Érica Lourenço de Lima. Os impactos das novas tecnologias na construção do ser humano e na busca pela felicidade. ROVER, Aires José; CARVALHO, Marisa (Orgs.). **O Sujeito de conhecimento na sociedade em rede.** Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 59-87, 2010. p. 60.

<sup>505</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 203. Grifos do autor.

A situação econômica do indivíduos, por si só, não revela necessariamente quem possui ou não acesso à internet, pois há cidades no Brasil em que predominam a pobreza<sup>506</sup> e os munícipes se mantêm conectados com aparelhos celulares, notebooks, entre outros objetos eletrônicos, como foi o caso da região baiana alvo da pesquisa realizada por Spyer.<sup>507</sup> Para tanto, outros motivos além dos citados acima podem condicionar o cidadão ao afastamento das tecnologias, entre eles, o analfabetismo digital e as deficiências.

O espaço público contemporâneo se enriquece com a implementação das Novas Tecnologias de Informação e comunicação em benefício da democracia participativa, abrindo espaço para a conversação, para o controle e fiscalização, especialmente quanto à destinação do erário público. Todavia, essas tecnologias precisam ser exploradas com igualdade para todos, para que as contribuições de toda a sociedade cheguem aos governantes, inclusive as das pessoas com deficiência.

Ao se falar em inclusão social e digital, as pessoas que possuem qualquer tipo de deficiência não podem e não devem ser excluídas do progresso tecnológico e, para tanto, faz-se necessário criar condições para que elas possam usufruir da tecnologia. O acesso à informação contribui para a inserção de indivíduos excluídos pela sociedade como, por exemplo, os portadores de deficiências visuais [...].<sup>508</sup>

Analisando essa questão, entende-se que o acesso às TIC's devem se adequar aos tipos de deficiência, explorando os recursos cabíveis para permitir a participação popular de todos os cidadãos. Sem a pretensão de aprofundar os aspectos que envolvem as pessoas com deficiência, as presentes linhas propõem algumas reflexões acerca dos desafios da democracia digital.

Para Castells, “[...] o acesso por si só não resolve o problema, mas é um pré-requisito para a superação da desigualdade numa sociedade cujas funções e grupos sociais dominantes

---

<sup>506</sup> No entanto, em regra, “A democratização do acesso e manuseio da Internet no Brasil tem como dificultador as condições de pobreza da população. [...] para poder se conectar à Rede é preciso dispor de uma infra-estrutura básica – linha telefônica e computador, mais uma placa de rede e ainda pagar pelos serviços de um provedor de Internet, além dos custos da linha telefônica. [...] não basta dispor dessas condições, é preciso dominar – por minimamente que seja – o manuseio do computador e dos recursos da Internet”. PERUZZO, Cíclia M. Krohling. Capítulo 3 – Sociedade da Informação no Brasil: desafios de tornar a Internet de todos para todos. In: PERUZZO, Cíclia; BRITTES, Juçara (Orgs.). **Sociedade da informação e novas mídias: participação ou exclusão?** São Paulo: INTERCOM, p. 45-53, 2002. p. 49.

<sup>507</sup> SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente: como a internet afeta a mobilidade social.** p. 23.

<sup>508</sup> MORCELLI, Rodrigo Dias; SEABRA, Rodrigo Duarte. Inclusão Digital e Deficiência Visual: Análise do Uso de Ferramentas de Comunicação Pela Internet. **Informática na educação: teoria & prática**, v. 17, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/InfEducTeoriaPratica/article/view/42852>. Acesso em: 16 fev. 2019. p. 202.

organizam-se cada vez mais em torno da Internet”.<sup>509</sup> Nesses termos, Moncau e Magrani se questionam sobre as desigualdades provocadas pela internet:

*[...] Is the public debate on social networks, really effective? To what extent does it impact public issues? [...] Despite the potential that digital technologies offer, it does not erase social inequalities and cannot ensure that all sides and voices are heard in the discussion. The main obstacle to participation in the digital era is the lack of access, which is more visible in emerging economies.*<sup>510</sup>

Nesse aspecto, a democracia eletrônica percebida como uma democracia inclusiva visa aprimorar a democracia participativa, emancipando as pessoas para terem a liberdade de expressar nas redes a sua opinião, escolhas, sugestões e crítica com consciência. As Novas Tecnologias de Informação e Comunicação reorganizam o modo como o controle social e a fiscalização podem ser executadas, de modo que, os internautas participem e não somente acompanhem as publicações.<sup>511</sup>

Os ambientes educacionais no Brasil apresentam uma infraestrutura precária, por mais que haja a luta de governantes e a previsão de políticas públicas para a informatização das escolas, a conexão com a internet muitas vezes falha. Sendo assim, “A democratização do acesso a esses espaços digitais de aprendizagem deve ser para todos e, sobretudo, responsabilidade de todos. Empresas e universidades, públicas ou não [...]”, importante que as políticas públicas sejam voltadas para o acesso da população às novas tecnologias, aproximando as pessoas para se tornarem cidadãos responsáveis e participantes.<sup>512</sup>

Nesse sentido, inclusão digital não significa o simples acesso ao computador ou à internet, tampouco a reprodução de cursos de cunho profissionalizante, mas, sim, na proposta de atividades que considerem os recursos das novas tecnologias como fomentadores de autonomia e protagonismo. Dessa forma, a inclusão digital aponta para uma dimensão que privilegia a forma de acesso, não somente o acesso em si, e que tem como base e finalidade a construção e a vivência de uma cultura de rede como

<sup>509</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade.** p. 226-227.

<sup>510</sup> [...] o debate público nas redes sociais, realmente é efetivo? Até que ponto isso afeta as questões públicas? [...] Apesar do potencial que as tecnologias digitais oferecem, elas não apagam as desigualdades sociais e não podem garantir que todos os lados e vozes sejam ouvidos na discussão. O principal obstáculo à participação na era digital é a falta de acesso, mais visível nas economias emergentes”. MONCAU, Luiz Fernando; MAGRANI, Eduardo. Digital natives & policy making: thoughts on participation. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital Alternatives with a cause? Book 3 – to act.** p. 27-28. Tradução nossa.

<sup>511</sup> FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo; MEZZARROBA, Orides. O governo eletrônico como instrumento eficaz da democracia inclusiva. **Unesco International Legal Seminar**, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/3990>. Acesso em: 10 fev. 2019. p. 187; 195.

<sup>512</sup> MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Um processo de inclusão digital na hipermodernidade. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas.** Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2009. p. 36-41.

elementos fundamentais para o exercício da cidadania na sociedade contemporânea.<sup>513</sup>

Em razão da disparidade social, as escolas particulares, por exemplo, dispõem de computadores para os alunos manusearem desde os primeiros anos, por sua vez, muitas escolas públicas não têm a mesma aptidão. Por isso, um dos grandes desafios para tornar uma parte dos cidadãos seres conectados, ainda quando crianças e jovens, são as discrepâncias dos recursos tecnológicos oferecidos nas escolas.<sup>514</sup>

Um dos grandes potenciais de fornecer o encontro do cidadão com as novas tecnologias é a participação em uma sociedade contemporânea, complexa e da informação. Em 2007, no município de Passo Fundo, Rio Grande do Sul (Brasil), por exemplo, um projeto<sup>515</sup> Mutirão Pela Inclusão Digital da Universidade de Passo Fundo em colaboração com os alunos do curso da Ciência da Computação, no qual estudantes da rede pública puderam vivenciar a experiência e assumir a função de internautas, envolvidos desde o início em prol da cidadania e da inclusão digital.<sup>516</sup>

Participar, controlar e fiscalizar os atos dos governantes significa exercer a cidadania e as novas tecnologias, por vezes, revelam uma maior acessibilidade pelo virtual do que pelo real. Com o recebimento rápido de informações e com a velocidade da comunicação, nota-se que há pessoas preocupadas com as notícias que atingem lugares em nível global, no entanto, estão desconectadas e ignoram a realidade local.<sup>517</sup>

Entretanto, é possível alterar esse estado de coisas. Utilizar deste potencial das novas tecnologias de informação e comunicação para contatar a cada um dos cidadãos pelas redes sociais e aplicativos, independentemente do local onde se encontram. Realizar

---

<sup>513</sup> MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Um processo de inclusão digital na hipermodernidade. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**. p. 42.

<sup>514</sup> MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Oficinas de Informática e Cidadania: em busca de um modelo de inclusão digital baseado no protagonismo. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, p. 26-74, 2009. p. 57-58.

<sup>515</sup> “[...] A liberdade de expor opiniões, de se sentir responsável pelo grupo, de respeitar o próximo e de contribuir para que cada atividade acontecesse reforçou a dinâmica da rede. O relacionamento viabilizou o despertar da consciência cidadã e da autonomia da busca do conhecimento”. MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Oficinas de Informática e Cidadania: em busca de um modelo de inclusão digital baseado no protagonismo. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**. p. 73-74.

<sup>516</sup> MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Oficinas de Informática e Cidadania: em busca de um modelo de inclusão digital baseado no protagonismo. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**. p. 65-66.

<sup>517</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 161; 172; 175.

consultas e audiências públicas, assim como debates virtuais, para que todos possam opinar previamente sobre leis e políticas públicas. Utilizar das mídias sociais para construir uma esfera pública virtual, capaz de congrega os cidadãos e os diversos segmentos sociais, associações e comunidades de interesse para debater temas de interesse público, congregando sociedade política e sociedade civil na definição das tutelas jurídicas e políticas. E nesse caso, independe de o espaço ser local, regional, nacional ou supranacional, já que a Internet e as novas tecnologias têm o poder da desterritorialização.<sup>518</sup>

Nesse contexto, observa-se que o Poder Público passou a ter algumas iniciativas de convidar os cidadãos para participarem e ingressarem nos debates políticos. Com a expansão das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação, naturalmente, a esfera pública se voltou para o cibercidadão em uma democracia conectada.

Em período que antecede à entrada em vigor da Lei Marco Civil da Internet o texto do anteprojeto foi publicado em um site específico, “culturadigital.br”, com o escopo de harmonizar a lei com o interesse público, assim, os cidadãos poderiam intervir por meio de comentários em prol da participação. Mais de uma vez foi aberta essa oportunidade, o que estimulou a criação de um perfil no Twitter justamente para a discussão dos aspectos dessa lei.<sup>519</sup>

Além do debate pelas vias digitais, foram promovidos encontros presenciais, inclusive, com audiências públicas realizadas em diversas regiões do Brasil, isso porque, pretendia-se ampliar a contribuição social para todos os tipos de pessoas. Para Magrani, “A empreitada foi considerada uma experiência democrática pioneira no Brasil. Foi a primeira vez que um anteprojeto de lei foi construído através de consulta pública na Internet [...]” e o amadurecimento de ideias populares foram aproveitadas por meio das novas tecnologias.<sup>520</sup>

Isso representa por si só um avanço por conta da ampliação da inclusão de participantes no debate acessível a qualquer cidadão interessado. No entanto é importante dosar o entusiasmo para ressaltar alguns aspectos que obstaculizaram talvez um sucesso ainda maior desta iniciativa [...]. Neste viés, é possível afirmar que a qualidade do debate nestes espaços criados para a maturação de discursos neste tema enfrentou desafios decorrentes: (i) da exclusão e analfabetismo digital; (ii) da falta de cultura de engajamento e da tecnicização do debate; e (iii) da falta de uma maior transparência no momento da incorporação dos comentários ao texto final.<sup>521</sup>

---

<sup>518</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local.** p. 177.

<sup>519</sup> MAGRANI, Eduardo. **Política e internet: internet como ferramenta político-democrática em dois vetores.** p. 14-15.

<sup>520</sup> MAGRANI, Eduardo. **Política e internet: internet como ferramenta político-democrática em dois vetores.** p. 15.

<sup>521</sup> MAGRANI, Eduardo. **Política e internet: internet como ferramenta político-democrática em dois vetores.** p. 16.

Verifica-se que estão à disposição dos cidadãos outras formas de participação popular online, aprimoramento realizado para que haja o debate sobre as políticas públicas que serão elaboradas ou que estão em andamento, entre elas estão o OP da cidade de Porto Alegre/RS e a Consulta Digital pelo Portal “e-Cidadania” do Senado Federal.

Em 2018 o sistema da prefeitura municipal de Porto Alegre/RS lançou o OP online, incluindo na pauta a questão da mobilidade urbana da cidade. Sua origem teve como base a plataforma digital da cidade europeia que utiliza o “Decide Madri”. Para participar ([opdigital.prefeitura.poa.br](http://opdigital.prefeitura.poa.br)) os cidadãos devem se cadastrar no site e depois disso já têm a liberdade de sugerir e votar em demandas, assim, o vice-prefeito afirmou que o objetivo dessa iniciativa se resume em estabelecer um governo eficiente e comprometido.<sup>522</sup>

Por sua vez, a Consulta Digital foi uma proposta do Senado Federal por meio da Resolução nº 26, de 2013, a qual facilita a participação popular nas proposições legislativas em tramitação. Assim como estabelecido pelo instrumento anterior, o cidadão realizará o cadastro e pode aprovar ou reprovar as proposições, sendo publicado o número de manifestações favoráveis e contrárias.<sup>523</sup>

Qualquer pessoa poderá se manifestar e propor ideias visando o interesse público, sendo que os votos e opiniões ficarão disponíveis aos senadores e assessores como uma contribuição para a posterior tomada de decisão dos governantes. Assim, o site “e-Cidadania” propõe a interação e o contato online entre cidadãos e representantes políticos nos assuntos de nível federal.<sup>524</sup>

Orçamentos participativos virtuais, *eletronic town meetings* e tantas outras iniciativas já existem como tentativas de oxigenar os procedimentos de tomada de decisão política. E promover mais interação pela Internet entre cidadãos e seus representantes vai muito além de uma equipe de marketing pessoal gerindo uma conta no *twitter* do deputado, senador, prefeito ou presidente (candidato ou eleito). Passa pela assunção por parte das instituições de que é necessário um diálogo permanente com movimentos sociais, por vezes obrigando-se a seguir a vontade popular contra a de grupos de interesses sempre presentes no cotidiano dos Parlamentos e Executivos ao

---

<sup>522</sup> ZERO HORA. **Orçamento Participativo:** prefeitura de Porto Alegre lança ferramenta online. Gaúcha ZH (Recurso Eletrônico), Porto Alegre/RS, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/08/orcamento-participativo-prefeitura-de-porto-alegre-lanca-ferramenta-online-cjkk7qjvt01fx01mujlbgsix.html>. Acesso em: 12 fev. 2019. Grifo nosso.

<sup>523</sup> SENADO FEDERAL. **Resolução nº 26, de 2013.** Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=583589>. Acesso em: 12 fev. 2019.

<sup>524</sup> SENADO FEDERAL. **Portal e-Cidadania.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>. Acesso em: 13 fev. 2019.

redor do planeta. Usar a tecnologia a favor de um processo democrático diferente do atual parece ser um caminho inexorável. Antes que as ruas falem por si outra vez.<sup>525</sup>

Dessa forma, em decorrência de tantas alterações – seja em nível global, social, econômico ou político – novos modelos de gestão pública são imprescindíveis para as cidades, bem como “instrumentos, procedimentos e formas de ação” para que os governantes locais realizem as mudanças nesses aspectos. Ao mesmo tempo que muitas reclamações populares não entram nas pautas dos representantes políticos, mas precisam ser solucionadas com urgência, é possível colocar à disposição de governantes e governados as oportunidades de resolver os anseios advindos dessa evolução que acabam refletindo no espaço público.<sup>526</sup>

Sendo assim, Hermany e Frantz propõem a implementação das audiências públicas eletrônicas para estimular os cidadãos a participarem da tomada de decisão junto com os governantes.<sup>527</sup> Com essa modernização aplicada nos municípios, a perspectiva é que a gestão pública municipal provoque o interesse dos cidadãos para que participem dos assuntos da cidade independentemente do lugar em que estiverem.

Com a realização das audiências públicas qualquer interessado poderá se fazer presente, visto que, trata-se de “[...] instituto de participação popular na Administração Pública, de caráter não vinculante, consultivo ou meramente opinativo, inserido na fase instrutória do processo decisório, consistente na realização de uma sessão pública [...]”, esclarece Perez. Portanto, o intuito desse instrumento participativo é reunir a população deixando aberto ao diálogo alguma questão sobre as decisões administrativas.<sup>528</sup>

O fundamento legal das audiências públicas está na CF/88<sup>529</sup>, inclusive, Moreira Neto ressalta que “[...] só poderão ser realizadas mediante *lei instituidora* que lhes defina o *processo*

---

<sup>525</sup> BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias de comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, p. 402. Grifos do autor.

<sup>526</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3233.

<sup>527</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3233.

<sup>528</sup> PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 168.

<sup>529</sup> De acordo com a legislação constitucional, “[...] os casos do art. 29, XII, [...] do art. 194, parágrafo único, VII, [...] do art. 198, III, [...] do art. 204, II, [...] e implicitamente, do art. 225, *caput*. [...] no campo da *participação legislativa*, a Constituição foi adiante dessas previsões genéricas de *participação administrativa* e adotou nominadamente, no art. 58, § 2º, II, as *audiências públicas* ‘como entidades de sociedade civil’, como processo congressual contemplado nos trabalhos das Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. p. 213-214. Grifos do autor.

e a *eficácia*, até mesmo nos casos em que o *legislador constitucional* já lhes deu previsão”.<sup>530</sup> Nesse sentido, corrobora a LRF ao estimular a concretização das audiências públicas em prol da transparência da gestão fiscal, conforme o artigo 48, § 1º, I, dessa Lei.

Como a LRF estimula a realização de audiências públicas em prol da transparência da gestão fiscal, Assoni Filho reitera que a mesma “[...] vem imbuída do ideal da *transparência*, encontrando-se munida de diversos mecanismos de monitoramento das contas públicas e da atividade financeira da Administração [...]”. Nesse viés, a realização de audiências públicas incentiva a interação, de modo que os indivíduos poderão participar e controlar o desenvolvimento (da formação até a efetivação) das leis orçamentárias.<sup>531</sup>

Quanto à efetivação das audiências públicas, Moreira Neto acredita que surtirá benefícios para a sociedade atual, diferentemente das práticas tradicionais, as quais se apresentam,

[...] predominantemente unilaterais e inquisitoriais, quando não autoritárias, capitalizando para os governantes que delas se vale respeito e popularidade, pois: evidencia sua intenção de produzir a melhor decisão; galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores.<sup>532</sup>

Em proveito da democracia participativa, o município tem autonomia e a devida competência para promover as audiências públicas em âmbito local. Portanto, com esse evento o poder passa a ser partilhado entre Poder Público e cidadãos, momento em que esses serão protagonistas em razão da oportunidade de se tornarem mais ativos, fazendo-se ouvir e colaborando com os assuntos que envolvam o interesse coletivo.

Mesmo que as sugestões da população não sejam acatadas pelos governantes, o debate deve acontecer tendo em vista o caráter consultivo<sup>533</sup> das audiências públicas, não podendo ser desconsideradas pela Administração Pública até mesmo porque, em muitos casos, auxilia na

<sup>530</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. p. 213-214. Grifos do autor.

<sup>531</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. p. 192. Grifo do autor.

<sup>532</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. p. 211.

<sup>533</sup> “[...] Dentre os aspectos a serem salientados, destaca-se a atual impossibilidade de os cidadãos apresentarem emendas aos projetos, o que é de competência exclusiva dos parlamentares, situação que, além de desestimular a participação da sociedade, restringe a eficácia do controle e da gestão”. HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3236.

definição de alguma lei ou política pública criada pelo gestor.<sup>534</sup> Deve-se também atentar para o Estatuto da Cidade em seu artigo 44, o qual prevê as audiências públicas como condição para serem propostas as leis orçamentárias.<sup>535</sup>

Para Hermany e Frantz, as audiências públicas encaminham os cidadãos para “[...] fiscalizar, acompanhar e decidir sobre as ações governamentais futuras, e em andamento”, embora sejam imprescindíveis para o deslinde da coisa pública, deve-se ter atenção para que não ocorram apenas para cumprir as formalidades legais, portanto:

[...] não é suficiente a realização das audiências, se estas não vêm acompanhadas de uma efetiva participação da cidadania, representada pelas entidades, especialmente de forma direta. Soma-se a isso a necessidade de essas audiências servirem para o esclarecimento da população acerca dos inúmeros fatores determinantes da elaboração orçamentária, inclusive quanto aos limites de gastos específicos com educação e saúde, previstos na Carta Constitucional, sem olvidar dos demais dados relativos às finanças públicas, que devem servir de base para a elaboração destes projetos.<sup>536</sup>

Uma das circunstâncias que impedem a participação de muitos cidadãos nas audiências públicas é a distância – especialmente da Federação –, além disso, é obrigação do Poder Público avisar sobre as datas, horários, locais de fácil acesso, para contar com a presença de um público mais amplo.<sup>537</sup> Esse distanciamento e ausência nos momentos de participação também são verificados nos municípios, por isso acredita-se no potencial do meio eletrônico, uma opção para superar as dificuldades de uma participação política tradicional, em que as pessoas precisam se dividir em múltiplas funções para dar conta de suas atividades cotidianas.

[...] Assumindo-se que o governo consiga ser eficiente na divulgação de suas ações, assim, com o custo individual mais baixo induzirá maior participação popular e maior cobrança por transparência, gerando um equilíbrio virtuoso entre as ações do governo e as respostas do cidadão. Esse resultado é importante, pois cria uma rede de participação virtual muito satisfatória, aumentando de forma muito considerável a promoção da participação dos atores sociais por meio *on-line*.<sup>538</sup>

---

<sup>534</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**. p. 88.

<sup>535</sup> SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**. p. 91.

<sup>536</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3234-3235.

<sup>537</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3237.

<sup>538</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3238-3239. Grifos dos autores.

Segundo Hermany e Frantz, “[...] a proposta de audiências públicas eletrônicas pode se tornar uma nova ferramenta de mobilização da opinião pública, capaz de inovar o campo das audiências públicas, sendo uma forma de qualificar [...]” a participação popular.<sup>539</sup> Portanto, o governo eletrônico a partir do advento das NTIC’s podem demonstrar uma maior eficácia e eficiência nos atos da Administração Pública, de modo que, o controle e a fiscalização serão prioridades da gestão pública digital.<sup>540</sup>

Em virtude disso, as audiências públicas eletrônicas municipais voltadas às peças orçamentárias surgem para aproximar sociedade e Estado, conforme prevê a LC nº 101/2000, conhecida como LRF. Todavia, para surtir efeitos dependerá da boa-fé de ambos, ou seja, da vontade em participar, controlar e fiscalizar as informações orçamentárias por parte da população e da divulgação da realização de audiências por parte dos governantes.

Para Hartmann, o crescimento desenfreado da internet justifica a sua destinação como um direito fundamental, observados os “valores da cidadania e da dignidade da pessoa humana” previstas na CF/88, logo:

[...] Tem profunda relação com a cidadania em seu aspecto de defesa, abordado há pouco, no que tange os direitos políticos, mormente o controle da atuação do Estado pelos cidadãos. Da mesma forma, implica realização do postulado de cidadania ao ponto em que concretiza a liberdade de expressão e a liberdade informática. Por outro lado, resulta como consequência direta ou indireta, dependendo do caso concreto da exigência de respeito à dignidade da pessoa humana quando proporciona a realização de condições a ela necessárias, como a satisfação do direito a saúde e a educação. Por fim, está intrinsecamente ligado o direito de acesso à Internet ao valor dignidade humana, em razão de sua relação com a autonomia individual e autodeterminação [...].<sup>541</sup>

Diante do exposto, acredita-se que muitos problemas relacionados à exclusão digital podem ser apaziguados e solucionados com a educação para todas as idades, afinal, em tempos de transformações e de globalização, a tendência é a permanência e o constante avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação.

---

<sup>539</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3241-3242.

<sup>540</sup> HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.): **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. p. 3248.

<sup>541</sup> HARTMANN, Ivan Alberto Martins. **O acesso à internet como direito fundamental**. 2017. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-acesso-%C3%A0-internet-como-direito-fundamental-0>. Acesso em: 15 fev. 2019.

Na medida do possível, a educação digital deve ser compartilhada desde logo para crianças, afinal, serão às futuras gerações, sendo assim, a “Virtualidade modifica estes conceitos de cidade física, mas continua necessitando do caráter de educação cívica para que este contato em rede, sirva à civilização [...]”, sustenta Limberger.<sup>542</sup>

Como referia Castells, “[...] o que é irreversível no Brasil como no mundo é o empoderamento dos cidadãos, sua autonomia comunicativa e a consciência dos jovens de que tudo que sabemos do futuro é que eles o farão [...]”.<sup>543</sup> Portanto, educação se trata de uma questão de cidadania, de progresso, afinal, as presentes e futuras gerações serão responsáveis pelo novo cenário social e político do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa analisou o avanço dos instrumentos de participação popular a partir de aspectos das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação, considerando a sociedade dinâmica e complexa do século XXI, que está contribuindo para a adoção de outros modelos além dos tradicionais.

Logo, ao observar a democracia participativa no cenário do atual espaço público, verificou-se, a partir da comparação das múltiplas formas de exteriorização do poder que, muitos cidadãos ainda se comprometem com a política, depositando esperança em mudanças. A CF/88 avançou ao oportunizar o exercício da cidadania e dos direitos políticos, convidando os indivíduos para legitimar as decisões juntamente com os governantes, no entanto, ainda há muita resistência com essa aproximação.

Embora a democracia semidireta sustente o direito ao sufrágio universal e à participação popular pelos mecanismos constitucionais, há um esvaziamento quando a temática de interesse coletivo envolve o debate público. Acredita-se que essa ausência pode ser resultado do simples comodismo – a fim de evitar preocupações e incômodos – como também da severa insatisfação com a política. Ambas atitudes descartam qualquer expectativa positiva em reverter os históricos de corrupção e má gestão.

Embora o princípio da participação carregue consigo a responsabilidade de atribuir aos cidadãos o poder de opinar, criticar, aceitar e recusar muitas propostas de políticas públicas,

---

<sup>542</sup> LIMBERGER, Têmis. Direitos Humanos na Era Tecnológica. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**. p. 348.

<sup>543</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. p. 147.

nota-se o esvaziamento da sua essência, o que de fato poderia ser revertido caso a participação, o controle e a fiscalização dos atos públicos se tornassem um hábito na vida das pessoas.

Há dificuldade em fixar uma cultura democrática no Brasil, isso porque, tanto em nível federal, estadual ou municipal a participação popular não é algo frequente para uma parte da população. Nesse sentido, destacou-se a importância da descentralização do poder a partir da autonomia dos municípios, pelos quais a tendência seria a de proximidade entre a sociedade e o Poder Público.

Nesse aspecto, após examinar o papel dos municípios no contexto brasileiro realizando apontamentos acerca do princípio da subsidiariedade, comprovaram-se as causas que instigaram o surgimento da LRF, entre elas: o desvio do dinheiro público. A história da Administração Pública brasileira apresentou mudanças nos seus modelos, bem como, passou pela crise fiscal que se alastrou pelo país, cujos resquícios de um período conturbado são presenciados até os dias atuais.

Sendo assim, a LRF surge em um momento em que os cidadãos presenciavam o mau uso do dinheiro público, sem ter instrumentos para frear os atos discricionários. Em prol da transparência, da responsividade e do equilíbrio da gestão fiscal, essa Lei reacendeu a esperança de muitos cidadãos já desacreditados com o comprometimento dos governantes.

Finalmente o controle fiscal e financeiro poderia ser materializado, inclusive, a LRF compartilhou da democracia participativa prevista pela CF/88. Da mesma forma, as leis orçamentárias passavam a ter cunho participativo em benefício do bem comum, assim como o Estatuto da Cidade ao prever as diretrizes para a política urbana, estabelecendo a implementação de audiências públicas.

Outras Leis, como a de Acesso à Informação e a da Transparência, seguiram os preceitos democráticos, em favor da *accountability*, de modo que, a Administração Pública tornasse público seus atos para o conhecimento da sociedade. No entanto, cumpre asseverar, no Portal Transparência de muitos municípios brasileiros, as receitas e as despesas são publicadas de uma forma que uma pessoa leiga no assunto não consiga compreender a finalidade do erário público.

Aprimorar esses meios de informação, para esclarecer o que foi divulgado e dar conhecimento a qualquer pessoa, tornou-se uma iniciativa necessária, afinal, o acesso às Novas Tecnologias permite cada vez mais o acompanhamento pelo virtual. Logo, os meios de informação e comunicação têm se expandido, fazendo parte do cotidiano da sociedade em um momento em que as relações sociais são presenciadas no mundo real e virtual.

A vida de uma grande parte da população sofreu alterações com o uso dos objetos tecnológicos, as atividades diárias de muitos estão ligadas ao acesso e contato rápido por meio dessas novas ferramentas. Aplica-se, assim, o Direito Digital nas relações sociais contemporâneas, visando garantir a segurança dos internautas a partir dos direitos e deveres de um novo ambiente, responsabilizando nas esferas administrativa, cível e criminal àquele que não se adequar aos princípios da internet.

Nesse paradigma, a democracia digital, por meio do governo eletrônico, foi tentando adaptar governados e governantes a essa nova fase da democracia brasileira, na qual as participações populares podem ser realizadas online. Logo, a hipótese provisória para o problema de pesquisa restou confirmada, demonstrando a possibilidade de uma gestão orçamentária participativa pela aplicabilidade das audiências públicas eletrônicas nos municípios.

A intervenção se desenvolve por um instrumento contemporâneo e célere que incentive a participação tanto no espaço presencial quanto no virtual, afinal, a democracia digital pode propiciar a transparência no processo decisório, desde que respeite o procedimento das legislações infraconstitucionais e constitucional. O Direito tem evoluído com o ser humano e vice-versa, nesse meio tempo, as Novas Tecnologias foram inseridas nesse ciclo, tornando-se necessário o acompanhamento recíproco.

Portanto, embora as alternativas analisadas tenham demonstrado alto grau de dificuldade, isso porque uma parte da população está inserida no grupo de excluídos digitais, percebeu-se que com algumas propostas de inclusão digital em benefício da cidadania digital, os cidadãos podem integrar essa nova Era da Informação. Logo, espera-se que políticas públicas voltadas para a educação digital sejam formuladas, possibilitando a harmonia entre a democracia participativa tradicional e a virtual, transformando a vida de toda a sociedade.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ARENDT, Hannah. **O que é política?** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

ARENDT, Hannah. **Sobre a violência.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

ARISTÓTELES. **A política.** 2. ed. Bauru, SP: EDIPRO, 2009.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE CIUDADES EDUCADORAS DELEGACIÓN PARA AMÉRICA LATINA. **I Encontro sobre Cidades Educadoras e Inteligentes.** Disponível em:

<https://www.cidadeseducadorasla.org/cidades/i-encontro-sobre-cidades-educadoras-e-inteligentes>. Acesso em: 26 jan. 2019.

ASSONI FILHO, Sérgio. **Transparência fiscal e democracia**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2009.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BEÇAK, Rubens; LONGHI, João Victor Rozatti. O papel das tecnologias de comunicação em manifestações populares: a “primavera árabe” e as “jornadas de junho” no Brasil. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 10, n. 1/2015. p. 388-405. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/20048/pdf>. Acesso em: 8 fev. 2019.

BOATOS.ORG. **Boatos.org**. Disponível em: <https://www.boatos.org/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto; CARDOSO, Gilson Cesar (Rev.). **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução de: Carmen C. Varriale et. al. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISCHER, David; WHITACKER, Francisco. A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10028.htm). Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12737.htm). Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Acesso em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm). Disponível em: 24 jan. 2019.

BRAVO, Álvaro A. Sánchez. Control tecnológico en el ciberespacio: de redes y espías. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MOZETIC, Vinicius Almada; MARTIN, Nuria Belloso; SÁNCHEZ, Helena Nadal (Orgs.). **O impacto das novas tecnologias nos direitos fundamentais.** Joaçaba, SC: Unoesc, p. 41-69, 2015.

BRITO, Edvaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal: Competência Tributária, Arrecadação de Tributos e Renúncia de Receita. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Dialética, p. 107-126, 2001.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, n. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal.** 4. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

CALIL, Gilberto Grassi. A democracia e a repressão nas jornadas de junho de 2013. In: SILVIA, Carla Luciana; CALIL, Gilberto Grassi; SILVA, Marcio Antônio Both (Coord.). **Ditaduras e democracias: estudos sobre poder, hegemonia e regimes políticos no Brasil (1945-2014).** Porto Alegre: FCM, 2014.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O direito na sociedade complexa.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* **Rev. Adm. Públ.,** Rio de Janeiro, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos.** Porto Alegre: Editora da Cidade: 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Revista de Ciências Sociais Dados,** Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível

em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 25 jun. 2018.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Tradução de: Maria Luiza X. de A. Borges; Revisão de: Paulo Vaz. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de: Roneide Venâncio Majer; atualização para 6ª edição: Jussara Simões. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução de: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Posfácio à edição brasileira.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CASTRO, Magali de. Um estudo das relações de poder na escola pública de ensino fundamental à luz de Weber e Bourdieu: do poder formal, impessoal e simbólico ao poder explícito. **Rev. Fac. Educ.**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 9-22, jan. 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-25551998000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-25551998000100002&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 25 jun. 2018.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001.

CHAUÍ, Marilene de Souza. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

COMER, Douglas E. **Redes de computadores e internet**. Tradução de: José Valdeni de Lima, Valter Roesler. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Princípios para o Uso e a Governança da Internet no Brasil**: Resolução CGI.br/RES/2009/003/P. 2009. Disponível em: <https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2009/003>. Acesso em: 5 fev. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Lei de Transparência. Perguntas e respostas. Disponível em: <http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/pergunta-resposta.php>. Acesso em: 09 jul. 2018.

CONPEDI. Tecnologia, comunicação e inovação no direito. **REVISTA CONPEDI**: sociedade científica do direito. Florianópolis, v. 7, p. 26-29, nov. 2018.

CORRALO, Giovani da Silva. A democracia participativa nos municípios brasileiros. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social?: Os conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

DANTAS, Fulvio Cesar; ALBUQUERQUE, Lúcia Silva; RÊGO, Thaiseany de Freitas; CARVALHO, José Ribamar Marques de; BATISTA, Fabiano Ferreira. O orçamento público como ferramenta efetiva para gestão e controle financeiro da administração pública: uma análise da percepção dos gestores municipais da Microrregião de Sousa/PB. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 91-104, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/recfin/article/view/18006/10577>. Acesso em: 03 jan. 2019.

CSC-19. **Ranking Connected Smart Cities 2018 aponta Curitiba como a cidade mais inteligente do País**. Disponível em: <https://www.connectedsmartcities.com.br/2018/09/04/ranking-connected-smart-cities-2018-aponta-curitiba-como-a-cidade-mais-inteligente-do-pais/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

DAVIDOVICH, Fany. Poder local e município, algumas considerações. **Rev. Adm. Púb.**, Rio de Janeiro, 5-14, jan./mar. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8677/7409>. Acesso em: 14 nov. 2018.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1994.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

ESTADÃO. **Coletes amarelos: conheça os protestos que chacoalham a França**. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,coletes-amarelos-conheca-os-protestos-que-chacoalham-a-franca,70002633016>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ESTADÃO. **Maia sanciona texto que afrouxa Lei de Responsabilidade Fiscal para municípios**. 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,temer-sanciona-lei-que-flexibiliza-lei-de-responsabilidade-fiscal-para-municipios,70002651864>. Acesso em: 05 jan. 2019.

EXAME. **Conheça 3 cidades inteligentes pelo mundo**. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/tecnologia/conheca-3-cidades-inteligentes-pelo-mundo/>. Acesso em: 26 jan. 2019.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. Lei de Responsabilidade Fiscal o Resgate do Planejamento Governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, p. 25-41, 2001.

FOLHA DE S. PAULO. **Entenda o que é o ativismo ‘Black Bloc’ presente nas manifestações.** 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2013/07/1309858-entenda-o-que-e-o-ativismo-black-bloc-presente-nas-manifestacoes.shtml>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. Os controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade.** Campinas, SP: Editora da UNICAMP, p. 29-50, 2002.

FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo; MEZZARROBA, Orides. O governo eletrônico como instrumento eficaz da democracia inclusiva. **Unoesc International Legal Seminar**, Chapecó, v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/index.php/uils/article/view/3990>. Acesso em: 10 fev. 2019.

FOUCAULT, Michel; MACHADO, Roberto (Rev.). **Microfísica do poder.** 25. ed. São Paulo: Graal, 2012.

FORTUNATI, José. 25 anos e uma revolução democrática em curso. In: CAMPOS, Poti Silveira; SILVEIRA, Nubia. **Orçamento Participativo de Porto Alegre: 25 anos.** Porto Alegre: Editora da Cidade: 2015. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livro\\_orcamento\\_\\_participativo\\_de\\_porto\\_alegre\\_-\\_25\\_anos.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_orcamento__participativo_de_porto_alegre_-_25_anos.pdf). Acesso em: 09 dez. 2018.

FUSINATO, Joni. Imagem e linguagem: o sujeito na sociedade em rede. ROVER, Aires José; CARVALHO, Marisa (Orgs.). **O Sujeito de conhecimento na sociedade em rede.** Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 45-57, 2010.

GORCZEWSKI, Clóvis. A participação política como exigência intrínseca para o reconhecimento da cidadania. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 3010-3029, 2010.

GORCZEWSKI, Clóvis; MARTIN, Nuria Belloso. **Cidadania, democracia e participação política [recurso eletrônico ]:** os desafios do século XXI. 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, Vol VII N° 3, setembro/dezembro, 2005. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GOVERNO FEDERAL. **Acesso à informação:** LAI: Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 09 jul. 2018.

GOVERNO FEDERAL. **Acesso à informação:** Principais aspectos. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/principais-aspectos/principais-aspectos>. Acesso em: 09 jul. 2018.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?:** a genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HARTMANN, Ivan Alberto Martins. **O acesso à internet como direito fundamental.** 2017. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-acesso-%C3%A0-internet-como-direito-fundamental-0>. Acesso em: 15 fev. 2019.

HERMANY, Ricardo. Aproximações teóricas no espaço local: o princípio democrático e a atribuição de sentido à dimensão horizontal da subsidiariedade. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. A Modernização da Gestão Pública Municipal: uma perspectiva a partir das audiências públicas eletrônicas. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas:** desafios contemporâneos. - 1. ed. - Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 3233-3254, 2010. 10 t.

HERMANY, Ricardo; RODEMBUSCH, Claudine Freire. O empoderamento dos setores da sociedade brasileira no plano local na busca de implementação de políticas públicas sociais. In: HERMANY, Ricardo (Org.). **Empoderamento Social Local.** Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

LARA, Eduardo Soares de. 30 anos da Constituição Cidadã. **REVISTA CONPEDI:** sociedade científica do direito. Florianópolis, v. 7, p. 12-15, nov. 2018.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura:** relatório para o Conselho da Europa no quadro do projecto <<Novas tecnologias: cooperação cultural e comunicação>>. Tradução de: José Dias Ferreira. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** Tradução de: Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência: informação pública em rede e a intimidade como um dos limites constitucionais – uma abordagem a partir do tema 483 da Repercussão Geral examinada pelo STF. **A & C – R. de Dir. Adm. Const.**, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, n. 65, p. 199-217, jul./set. 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/264>. Acesso em: 01 fev. 2019.

LIMBERGER, Têmis. Direitos Humanos na Era Tecnológica. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 2, n. 2, jul. dez/2013. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/12368/pdf#.XFNYOlxKjIU>. Acesso em: 25 jan. 2019.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 1 (93), jan./mar. 2004. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/93-5.PDF>. Acesso em: 29 dez. 2018.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 45, n. 178, abr./jun. 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf). Acesso em: 20 fev. 2019.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de enajamento político-democrático**. Curitiba: Juruá, 2014.

MAGRANI, Eduardo. **Política e internet: internet como ferramenta político-democrática em dois vetores**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f8e8b1feff822753>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MARINA, José Antonio. **La pasión del poder: teoría y práctica de la dominación**. Barcelona: Anagrama, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade: lei 10.257, de 10.07.2001 Comentários**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Oficinas de Informática e Cidadania: em busca de um modelo de inclusão digital baseado no protagonismo. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, p. 26-74, 2009.

MELLO, Elisângela de Fátima Fernandes de; TEIXEIRA, Adriano Canabarro. Um processo de inclusão digital na hipermodernidade. In: TEIXEIRA, Adriano Canabarro; MARCON, Karina (Orgs). **Inclusão digital: experiências, desafios e perspectivas**.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILESKI, Helio Saul. Novas Regras para a gestão e a Transparência Fiscal Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Interesse Público**, ano 2, nº 7, jul./set. 2000, São Paulo: Notadez, 2000.

MOISÉS, José Álvaro. Eleições, participação e cultura política: mudanças e continuidades. **Lua Nova**, nº 22, dez. 1990. p. 133-187. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n22/a07n22.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

MONCAU, Luiz Fernando; MAGRANI, Eduardo. Digital natives & policy making: thoughts on participation. In: SHAH, Nishant; JANSEN, Fieke. **Digital Alternatives with a cause? Book 3 – to act**. Hivos. Bangalore: Índia, p. 27-37, 2011.

MONK, Simon. **Internet das coisas**: uma introdução com o Photon. Tradução de: Anatólio Laschuk. Porto Alegre: Bookman, 2018.

MORAES FILHO, José Filomeno de Moraes; TONET, Luciano. **A legitimidade da desobediência civil, a internet e o desafio dos black blocs**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c7f7f308ee310f29>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MORCELLI, Rodrigo Dias; SEABRA, Rodrigo Duarte. Inclusão Digital e Deficiência Visual: Análise do Uso de Ferramentas de Comunicação Pela Internet. **Informática na educação: teoria & prática**, v. 17, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/InfEducTeoriaPratica/article/view/42852>. Acesso em: 16 fev. 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann. O Princípio da Transparência e a Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Dialética, p. 129-146, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: (finanças públicas democráticas). Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**: legislativa, administrativa, judicial: (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MORIN, Edgard. **A via para o futuro da humanidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

OAB REVISTA. Agora chega quer fim da corrupção e da imunidade. **Revista da Ordem dos Advogados do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre: OAB/RS, 5ª. ed., dez. 2011, p. 6-7. Disponível em: <http://www.youblisher.com/p/881444-OAB-Revista-Edicao-no-5/>. Acesso em: 18 jun. 2018.

OLIVEIRA, Neide M. C. Cardoso de; GOÊS, Silvana Batini. **Fake News e Como Investigar**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/11-texto-sobre-fake-news-gacc.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

PAESANI, Liliana Minardi. A evolução do direito digital: sistemas inteligentes, a Lei nº 12.737/2012 e a privacidade. In: PAESANI, Liliana Minardi (Coord.). **O Direito na sociedade da informação III**. São Paulo: Atlas, p. 23-32, 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (CADERNOS MARE n. 01).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, jan./abril., 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>. Acesso em: 01 dez. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, n. 52, v. 1, janeiro 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 10 dez. 2018.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Las generaciones de derechos humanos. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 2, n. 1, jan.jun/2013. Disponível em: [https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf\\_1#.XFNZTlxKjIU](https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/10183/pdf_1#.XFNZTlxKjIU). Acesso em: 25. jan. 2019.

PERUZZO, Cicília M. Krohling. Capítulo 3 – Sociedade da Informação no Brasil: desafios de tornar a Internet de todos para todos. In: PERUZZO, Cicília; BRITTES, Juçara (Orgs.). **Sociedade da informação e novas mídias: participação ou exclusão?** São Paulo: INTERCOM, p. 45-53, 2002.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHEIRO, Patricia Peck. **Direito digital**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PIRES, Valdemir. **Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Piracicaba, Edição do Autor, 1999.

PÍTSICA, George Brasil Paschoal. Breves Reflexões sobre Controle Externo e Controle Social. **Revista Controle**, v. IX, nº 2, Jul/Dez, 2011. Disponível em:

<https://www.tce.ce.gov.br/edicoes/revista-controle-volume-ix-n-2-jul-dez-2011>. Acesso em: 07 jul. 2018.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União:** Conselhos Municipais e Controle Social. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp>. Acesso em: 10 abr. 2018.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. Barueri, SP: Manole, 2013.

REZENDE, Fernando. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RODRIGUES, Hugo Thamir. Dignidade da pessoa humana: sua concretização a partir da esfera municipal. **Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 5, n. 2, p. 133-161, maio/ago, 2000. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10789/pdf>. Acesso em: 01 jan. 2019.

RODRIGUES, Hugo Thamir; OLIVEIRA, Antonio Furtado de Oliveira. A tributação e o orçamento público na perspectiva de efetividade dos direitos fundamentais sociais. **Revista Argumentum – RA**, v. 19, n. 1, p. 51-71, Marília/SP, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/505/267>. Acesso em: 29 dez. 2018.

RUSCHEL, Aírton José; MARTINS, Diana Zerbini de Carvalho; BUSNARDO, Eby Simone; FERREIRA, Érica Lourenço de Lima. Os impactos das novas tecnologias na construção do ser humano e na busca pela felicidade. In: ROVER, Aires José; CARVALHO, Marisa (Orgs.). **O Sujeito de conhecimento na sociedade em rede**. Florianópolis: Fundação Boiteux, p. 59-87, 2010.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e administração pública no século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. Estado, Sociedade Civil e Legitimação do poder. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 111, p. 247-274, 2015. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/P.0034-7191.2016V111P247>. Acesso em: 04 abr. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo. O Princípio da Participação no Regime Jurídico-Administrativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (Impresso)**, São Paulo-SP, v. 2, p. 42-72. 2006.

SANTIN, Janaína Rigo. O Tratamento Histórico do Poder Local no Brasil e a Gestão Democrática Municipal. **Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia – UFSC**. Florianópolis, p. 323-340, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz. Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **História: Debates e Tendências** – v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, p. 101-113. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5965905.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; HAMEL, Márcio Renan. Relações sociais e sociedades pós-convencionais: reconfiguração do espaço público e redimensão do poder jurídico-político. **Revista Justiça do Direito**, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011, edição especial, p. 11-27. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4000>. Acesso em: 03 abr. 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Participação e conselhos gestores municipais. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS**, Vol. 8, Nº 16, Julho-Dezembro, 2016. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/349>. Acesso em: 18 fev. 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**, v. 19, n. 1, p. 85-129, jan./abr. 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; PEREIRA, André da Silva; CAMARGO, Evandro José Bilycz. Administração pública municipal e lei de responsabilidade fiscal: gastos e receitas públicas, **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, SP, v. 17, n. 7, p. 108-124, mai./ago. 2017. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3145/2831>. Acesso em: 18 nov. 2018.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, p. 445-559, 2002.

SANTOS, Lenir. SUS-30 anos: um balanço incômodo?. **Ciências & Saúde Coletiva**, jun., p. 2043-2050, 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v23n6/1413-8123-csc-23-06-2043.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

SANTOS, Tiago Rodrigues dos. A efetividade da federação brasileira: a participação do Município no pacto federativo. In: SANTOS, Tiago Rodrigo dos; HARTMANN, Tomás Silveira Martins; CORRALO, Giovani da Silva (Org.). **Estudos de teoria do estado: novas perspectivas do estado democrático de direito**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2004.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 2307-2333, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 7, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, p. 1989-2032, 2007.

SENADO FEDERAL. **Jornal da Constituinte**: Exposição “A Participação Popular nos 25 anos da Constituição Cidadã”. Brasília: 29 out. 2013 a 8 nov. 2013. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/noticias/especiais/constituicao25anos/exposicao-senado-galeria/Jornal-Constituinte.pdf>. Acesso em: 28 set. 2018.

SENADO FEDERAL. **Portal e-Cidadania**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/comofuncionaconsultapublica>. Acesso em: 13 fev. 2019.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 26, de 2013**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=583589>. Acesso em: 12 fev. 2019.

SESSA, Celso Bissoli; VARGAS, Neide César. A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua Aplicação ao Governo Subnacional no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**. São Paulo. Vol. 27. Número 2 (50). p. 104-121. Dez 2016.

SIMON, Pedro. **Reflexões para o Brasil do século XXI**. Brasília: Senado Federal, 2008.

SILVA, Elke Andrade Soares de Moura. Controle externo, controle social e cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2012. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1664.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2018.

SILVA, José Afonso da. O Estado Democrático de Direito. **R. Dir. adm.**, Rio de Janeiro, 15-34, jul./set. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920>. Acesso em: 30 mai. 2018.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antônio de; SILVA, Valmir Leôncio da. **Lei de responsabilidade fiscal para os municípios: uma abordagem prática**. São Paulo: Atlas, 2004.

SOBRANE, Márcia Alvarenga de Oliveira. A cidade e sua normatização constitucional urbanística. In: GARCIA, Maria (Org.). **A cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, p. 205-230, 2005.

SPYER, Juliano. **Mídias sociais no Brasil emergente: como a internet afeta a mobilidade social**. Tradução de: Julia Martins Barbosa. São Paulo: EDUC, 2018.

STAHNKE, Oscar Breno. Aspectos da lei de responsabilidade fiscal. In: BASTOS, Evandro de Castro; JÚNIOR, Odilon Borges (Coord.). **Novos rumos da autonomia municipal**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

STRECK, Lênio; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

TAKASASHI, Tadao. A Sociedade de Informação. In: PERUZZO, Cicília; BRITTES; Juçara (Orgs.). **Sociedade da Informação e Novas Mídias: participação ou exclusão?** São Paulo: INTERCOM, p. 19-36, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **O povo e o poder.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TONO, Cineiva Campoli Paulino. **Tecnologia e dignidade humana: mecanismos de proteção das crianças e adolescentes na era digital.** Curitiba: Juruá, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. Alguns Problemas Econômicos e Políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). **Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Dialética, p. 281-289, 2001.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRAMONTINI, Daiane Sandra; MEZZAROBÀ, Orides. As dimensões da democracia brasileira: inclusão, participação e representação política. **CONPEDI LAW REVIEW**, Uruguai, v. 2, n. 4, p. 297- 317, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3666/3166>. Acesso em: 20 out. 2018.

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. **Transformação Digital na Indústria: os cenários da 4ª revolução industrial.** Disponível em: <https://transformacaodigital.com/transformacao-digital-na-industria-os-cenarios-da-4a-revolucao-industrial/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fake News: TSE lança página para esclarecer eleitores.** 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/fake-news-tse-lanca-pagina-para-esclarecer-eleitores-sobre-a-verdade>. Acesso em: 10 fev. 2019.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS. **Universal Declaration of Human Rights at 70: 30 Articles on 30 Articles – Article 19.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23944&LangID=E>. Acesso em: 15 jan. 2019.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Tradução de: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLTON, Dominique. **Internet, e depois? Uma teoria crítica das novas mídias.** Tradução de: Isabel Crossetti. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

ZERO HORA. **Amnésia eleitoral.** Jornal Zero Hora Editoriais (Impresso), Porto Alegre/RS, 1º dez. 2010. p. 26.

ZERO HORA. **Orçamento Participativo:** prefeitura de Porto Alegre lança ferramenta online. Gaúcha ZH (Recurso Eletrônico), Porto Alegre/RS, 7 ago. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/08/orcamento-participativo-prefeitura-de-porto-alegre-lanca-ferramenta-online-cjkk7qjvt01fx01mujlbgsix.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria geral do Federalismo Democrático.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.