

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

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: OS AMBIENTES VIRTUAIS COMO  
MECANISMOS PARA O CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES  
PÚBLICAS**

**MICHELE PRASS SCHEFFLER CATTANI**

**Passo Fundo – RS**

**2018**

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

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: OS AMBIENTES VIRTUAIS COMO  
MECANISMOS PARA O CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES PÚBLICAS**

Michele Prass Scheffler Cattani

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Fabíola Wust Zibetti

**Passo Fundo – RS**

**2017**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, razão de toda existência, por guiar-me nesta jornada, concedendo-me força para vencer as dificuldades;

À minha filha Larissa e a meu esposo Rafael, por todo o amor, o carinho, a compreensão nos momentos de ausências e o incentivo durante todo o trabalho;

Aos meus pais Alberto e Janice, pelo exemplo de vida, de determinação, honestidade e trabalho, por serem a base do que busco ser;

Aos meus irmãos Marcela e Fernando, pelo companheirismo e apoio;

À minha orientadora, Professora Dr<sup>a</sup>. Fabíola Wüst Zibetti, pela colaboração e oportunidade de desenvolver este trabalho, pelo estímulo, confiança e paciência;

Aos Professores Doutores Liton Lanes Pilau Sobrinho e Luiz Ernani Bonesso de Araújo, membros da banca de qualificação desta dissertação, agradeço as recomendações para o desenvolvimento da pesquisa;

Aos Professores membros da banca de defesa desta dissertação, agradeço a honrosa presença na banca e contribuições para este trabalho;

Aos meus familiares, colegas de trabalho e do mestrado, amigos e demais pessoas que deixam de estar aqui nominadas, mas que de alguma forma contribuíram das mais diversas formas para sua realização.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família, pelo incentivo constante, todo meu carinho e gratidão.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

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

Passo Fundo, 28 de março de 2018.

Michele Prass Scheffler Cattani

Mestranda

**MICHELE PRASS SCHEFFLER CATTANI**

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: OS AMBIENTES VIRTUAIS COMO  
MECANISMOS PARA O CONTROLE SOCIAL DAS AÇÕES  
PÚBLICAS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Professora Doutora Fabíola Fabíola Wüst Zibetti**

**Universidade de Passo Fundo**

---

**Professor(a) Doutor (a)** \_\_\_\_\_

**Universidade** \_\_\_\_\_

---

**Professor(a) Doutor (a)** \_\_\_\_\_

**Universidade** \_\_\_\_\_

## RESUMO

O governo aberto é resultado das contribuições derivadas do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação somadas a normatização das garantias de publicidade e transparência das informações da administração pública, como suporte para participação e colaboração do cidadão. No Brasil, a legislação vem sendo adaptada e elaborada com finalidade de atender esses preceitos, criando nesse contexto, os ambientes virtuais como *lócus* para exercício da cidadania, os quais devem ser avaliados e analisados no cenário constitucional e legislativo, que vem buscando normatizar a participação social criando mecanismos específicos, promover a abertura de dados públicos, incentivar a práticas transparentes e a prestação de serviços públicos em consonância com os anseios da população, por meio dos ambientes virtuais, os quais sofrem interferência de diversos fatores na garantia de sua efetividade enquanto formação de canais democráticos. Assim, buscar-se-á com base no ideal de governo aberto, o qual será abordado no primeiro capítulo de forma conjunta com seu desenvolvimento e principais características, analisar, no segundo capítulo, ao abordar os principais aspectos da democracia participativa e seu desenvolvimento no Brasil, destaca-se o princípio da participação social no Brasil, destacando-se a legislação que vem assegurando mecanismos para sua efetivação por meio da internet, para finalmente, no terceiro capítulo, avaliar o controle social das ações públicas por meio da utilização dos ambientes virtuais de participação social, demonstrando que apesar destes serem potenciais mecanismos de controle das ações públicas e da constante atualização da legislação brasileira observada nos últimos anos buscando a concretização das premissas de governo aberto, bem como, das ações dos órgãos de controle externo para implementá-las, há vários fatores que influenciam na sua efetividade e grandes barreiras que necessitariam serem ultrapassadas para sua plena consolidação.

**Palavras chave:** Controle social. Governo aberto. Participação social. Transparência

## **ABSTRACT**

Open government is the result of the contributions derived from the development of information and communication technologies, along with the standardization of publicity guarantees and transparency of public administration information, as a support for citizen participation and collaboration. In Brazil, legislation has been adapted and elaborated with the purpose of meeting these precepts, creating in this context, virtual environments as a locus for exercising citizenship, which must be evaluated and analyzed in the constitutional and legislative scenario, which has sought to standardize participation by creating specific mechanisms, promoting the opening of public data, encouraging transparent practices and the provision of public services in line with the wishes of the population, through virtual environments, which are influenced by several factors in guaranteeing their effectiveness as training of democratic channels. This will be pursued on the basis of the ideal of open government, which will be addressed in the first chapter in conjunction with its development and main characteristics, in the second chapter, to analyze the main aspects of participatory democracy and its development in the Brazil, the principle of social participation in Brazil stands out, highlighting the legislation that has been ensuring mechanisms for its effectiveness through the Internet, and finally, in the third chapter, to evaluate the social control of public actions through the use of environments virtual social participation, demonstrating that despite these are potential mechanisms to control public actions and the constant updating of Brazilian legislation observed in recent years seeking the implementation of the premises of open government, as well as the actions of external control bodies to implement them, there are several factors that influence its effectiveness eg barriers that would need to be overcome for full consolidation.

**Keywords:** Social control. Open government. Social participation. Transparency

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
CAPÍTULO I - DO GOVERNO ABERTO .....	14
1.1 Fundamentos do governo aberto: do governo eletrônico ao governo aberto .....	15
1.2 Parceria para o Governo Aberto .....	26
1.3 Governo aberto no Brasil: participação social como elemento central.....	32
CAPITULO II – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AÇÕES PÚBLICAS .....	49
2.1. Participação social como fundamento do Estado Democrático de Direito: da democracia representativa à democracia participativa.....	50
2.2. Democracia participativa no Brasil: condição de cidadania.....	56
2.3. Sistematização da participação social no Brasil: reconhecimento do controle social como forma de participação .....	64
CAPÍTULO III – DA PARTICIPAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL: OS AMBIENTES VIRTUAIS NO MARCO DO GOVERNO ABERTO .....	77
3.1. A Participação social por meio do controle das ações públicas: A evolução do conceito de controle social da Administração Pública .....	78
3.2. Os ambientes virtuais de participação social como ferramentas para o controle social .....	95
3.3 O controle social dos municípios gaúchos por meio da internet: Uma análise a partir dos dados do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul .....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	111
REFERÊNCIAS.....	116

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca realizar uma análise sobre o desenvolvimento do Governo Aberto no Brasil, que surge em decorrência do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e como evolução dos conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica, com base na transparência, participação e colaboração, os ambientes virtuais passam a exercer um importante papel como mecanismos para promover e possibilitar o controle social das ações públicas.

A internet possui a capacidade de interação e troca de informações em uma velocidade e tempo real e essa possibilidade deve ser compartilhada pelos órgãos públicos em relação à disponibilização de suas informações e de ferramentas para permitir ao cidadão a fiscalização da máquina pública, incentivando sua participação, garantia constitucional, e pressuposto para formação de um Estado Democrático de Direito que possui na soberania popular um de seus fundamentos.

Esse contexto decorrente do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e sua influência sobre a sociedade trazem um novo conceito democracia inserida no ambiente digital, exigindo um novo modelo de governança estatal, que busque a utilização das tecnologias visando a participação e colaboração nas demandas públicas, o que só pode ser efetivado mediante o estabelecimento de um conjunto normativo que assegure a transparência, o acesso a informação e regulamente a participação através da internet.

Assim, realiza-se inicialmente no primeiro capítulo um breve parâmetro entre o governo eletrônico, com objetivos mais relacionados à eficiência, a democracia eletrônica, considerando o exercício democrático em face das novas tecnologia e a governança eletrônica que busca aliar boas práticas a utilização dos meios de comunicação e informação, enfatizando-se a partir de então a necessidade de existir um diálogo com o cidadão para além da simples disposição de informações e oportunidades de participação, e nesse contexto, o governo aberto vem abrangendo novos elementos que vão além da abertura de dados proposta pelo governo eletrônico, e da efetividade da administração pública proposta pela governança eletrônica, incentivando a transparência, a colaboração e a participação social.

Nessa perspectiva, busca-se estabelecer a evolução do governo aberto, na perspectiva atual, expondo e avaliando sua evolução através de alguns marcos de

seu desenvolvimento, como o memorial do governo aberto publicado pelo governo americano de 2009, bem como, em um contexto geral e mais amplo da normatização da garantia de acesso as informações públicas em termos mundiais que remete a década de 50, e teve grande desenvolvimento recente em âmbito brasileiro.

Visando demonstrar o atual contexto do Governo Aberto na atualidade, cabe destacar as iniciativas que buscam seu desenvolvimento, entre elas a Parceria para Governo Aberto, firmada em 20 de setembro de 2011, ratificada por oito países fundadores (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) sendo uma iniciativa que visa estimular e promover práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos e à participação social.

No âmbito da parceria, os países participantes, dentre eles o Brasil, apresentaram seus planos de ação, com vistas a buscar cumprir os objetivos da parceria, estabelecendo o fomento a inovação e tecnologia e sua inclusão como eixo do governo aberto, buscando no fortalecimento das democracias, inserindo vários desafios aos seus participantes, para além das ideias inicialmente previstas, como a prestação de contas, responsabilidade social corporativa, inovação tecnológica, além de preocupação com a gestão pública através da necessidade de eficiência nos serviços públicos e participação dos cidadãos em todas as atividades públicas.

Nessa seara, importante destacar as iniciativas que iniciaram em 2011, com a publicação do Decreto nº 13.117/2011 que estabeleceu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, cujas diretrizes vão desde o aumento da transparência, estímulo a utilização de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos e a participação social.

Assim, a partir do 1º plano de ação, publicado em 2011, que estabeleceu 32 compromissos a serem cumpridos pelo governo brasileiro, demonstra-se a evolução normativa correspondente, seguindo-se com os objetivos e ações decorrentes da publicação do 2º plano de ação (2013) e do 3º plano de ação (2016) com vigência na atualidade, cujos compromissos serão abordados no presente trabalho.

Em face das bases do governo aberto, destaca-se a importância da transparência ser implementada como base do exercício do poder e fundamento do Estado de direito, para que o cidadão possa influenciar a administração pública e realizar seu controle, como direito subjetivo que lhe é assegurado, estabelecendo a cultura de responsabilidade e fortalecimento da cidadania na gestão pública,

buscando a participação e colaboração na promoção da melhoria na qualidade da administração pública e o estabelecimento da boa governança.

Expostos os principais fundamentos e atual configuração do governo aberto no contexto brasileiro, passa-se no segundo capítulo a abordar um dos principais pressupostos para sua efetividade – a participação – relacionando-se a evolução democrática da democracia representativa a participativa, para passar a avaliar os fundamentos da democracia participativa e sua efetivação como pressuposto de cidadania, para, ao abordar a sistematização da participação social no Brasil analisar reconhecimento do controle social como forma de participação.

Nesse sentido, ao abordar a evolução histórica e o desenvolvimento da democracia, demonstra-se que a mesma é resultado de lutas da sociedade para limitar e legitimar o poder, e esses anseios fizeram com que a perspectiva apenas representativa da democracia fosse ampliada a participativa, surgindo e desenvolvendo-se também, em face do contexto atual, a ideia de democracia deliberativa, a qual é abordada com base na teoria do discurso de Habermas considerando que a mesma reflete a possibilidade dos cidadãos com consciência das liberdades asseguradas constitucionalmente, expor suas opiniões através da colaboração efetiva mediante o reconhecimento da sociedade como titular de direito, o que, considerando a concepção de governo aberto, vai ao encontro de suas premissas.

Em atenção aos dispositivos constitucionais que regulamentam e instituem a participação social no contexto brasileiro, somada a necessidade de controle externo dos atos públicos, inerente a ideia de república e Estado Democrático de Direito, em especial de controle social da administração, almeja-se desenvolver a evolução normativa atinente a esses conceitos, amparada na exigência de transparência e com amparo nas novas tecnologias de informação e comunicação para atendimento de suas finalidades, enfatizando-se os avanços e contribuições trazidas desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação, Lei da Transparência, até a publicação do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, que estabelece os mecanismos e instâncias democráticas de participação social, e reconhece a necessidade de assegurar o uso de linguagem simples e objetiva para garantir o controle social, bem como, a ampliação dos mecanismos voltados controle social (art. 3º do Decreto nº 8.243/2014).

O desenvolvimento de legislações posteriores visando a abertura de dados públicos, através do Decreto nº 8.777, de 11 de maio 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, e mais recentemente da Lei 13.460 de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, com destaque para a institucionalização da ouvidoria no ambiente virtual, são a contextualização de ideais de governo aberto, que buscam manter o cidadão informado de tudo que se relaciona a administração pública, para buscar além da participação e colaboração do cidadão na formulação e acompanhamento de políticas públicas, o controle social da administração, combatendo o emprego irregular de verbas públicas, o desperdício, a ineficácia dos serviços e a corrupção.

Após a contextualização do atual cenário legislativo que assegura a participação e controle, principalmente em relação ao ambiente virtual, e como resultantes da adesão brasileira a Parceria para o Governo Aberto, no último capítulo, após contextualização do controle social como direito subjetivo, de suas origens histórica ligadas ao combate do poder estatal exercido de forma arbitrária e exigências de responsabilização dos agentes que estejam investidos em cargos públicos, realiza-se uma análise de situação prática no site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, visando acompanhar a evolução do controle social, assegurado no art. 74, §2º da Constituição Federal em relação às denúncias de irregularidades realizadas pela sociedade desde o ano de 2009, através da internet, acompanhando a evolução do controle social e do uso da internet com forma de realização deste até o ano de 2017.

Não obstante, realiza-se análise de dados referentes às ouvidorias, como canais de ligação do Estado com a sociedade, e ambientes virtuais de participação, uma vez que asseguradas como mecanismos de participação tanto no Decreto nº 8.243/2014 como na Lei 13.460 de 26 de junho de 2017, sendo que está última estabeleceu diretrizes para sua instalação e funcionamento na Administração Pública.

Após a análise das situações acima elencadas, busca-se realizar uma crítica em relação a utilização dos ambientes virtuais como forma de controle social, avaliando sua eficácia e se a mesma corresponde aos anseios da sociedade, relacionando aspectos como a exclusão digital, questões culturais e influência do poder político na capacidade de participação em condições de igualdade e liberdade.

## CAPÍTULO I - DO GOVERNO ABERTO

As novas tecnologias de informação e comunicação na sociedade trouxeram inúmeras transformações na vida moderna, assim como foram alteradas as relações entre as pessoas através das redes sociais também ocorreram modificações políticas dentro dos Estados e seus governos.<sup>1</sup>

A presença das novas tecnologias em todos os aspectos da vida individual e coletiva, com consecutiva expansão na esfera política e jurídica, faz com que se estabeleçam por consequência, também, no âmbito e exercício da cidadania, corroborando para que a internet seja utilizada para concretização das propostas de uma participação mais democrática na vida do Estado, a qual através de suas ferramentas torna possível aos cidadãos expressarem suas opiniões, críticas, sugestões e propostas.<sup>2</sup>

A rápida evolução da internet ocasionou a virtualidade e a liquidez das relações, além do dilúvio informacional, que tem sido objeto de críticas de alguns autores<sup>3</sup>, no entanto, os defensores dos benefícios de sua evolução afirmam que as potencialidades da internet possibilitam o exercício de novas formas de cidadania, aumento participação social e transparência.<sup>4</sup>

A existência de ferramentas eletrônicas e disponibilização de informações e possibilidade de interação com o cidadão são muito importantes para a construção de uma democracia real. Para Pierre Lévy<sup>5</sup>, “os destinos da democracia e do ciberespaço estão amplamente ligados”, o que de fato decorre da estreita ligação e do poder que a internet possui de ampliar o próprio espaço público, e proporcionar o conhecimento, acesso e transparência da Administração Pública a toda população, como forma de exteriorizar e facilitar o exercício.

As discussões sobre Internet e democracia, no geral, e sobre governança da Internet, em específico, foram recentemente incrementadas pelas reflexões acerca de

---

<sup>1</sup> RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 255-281. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>2</sup> LUÑO, Antonio-Enrique Perez. **¿Ciber ciudadanía o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

<sup>3</sup> Nesse sentido: BAUMAN, Zigmund. **Globalização**: As consequências humanas. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999),.

<sup>4</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação**. São Paulo: Paz e Amor, 2002.

<sup>5</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Editions Odile Jacob, 2002.p.32

governo aberto, que apresentam novas soluções e desafios em relação à transparência de dados e ações governamentais e à possibilidade de maior participação civil nas tomadas de decisões políticas<sup>6</sup>.

Neste sentido, este capítulo tem como propósito analisar os fundamentos do governo aberto e as ações para sua operacionalização, sobretudo no Brasil, especialmente no que se refere à participação social. Inicialmente, aborda-se os fundamentos do governo aberto, partindo da evolução do governo eletrônico ao governo aberto, seguindo para o exame do desenvolvimento da Parceria para o Governo Aberto. Encerra-se o capítulo com a análise da participação social como elemento central governo aberto no Brasil.

### **1.1 Fundamentos do governo aberto: do governo eletrônico ao governo aberto**

O governo aberto surge do desenvolvimento do conceito de governo eletrônico e da necessidade de colaboração e controle social da administração pública. Este governo tem suporte no desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação, com impactos diversos na economia, na política, na cultura e no direito, que podem ser considerados como a maior transformação em relação ao conceito de espaço-tempo<sup>7</sup>.

Essa transformação, derivada do surgimento de uma “sociedade em rede”<sup>8</sup> possibilita interação e troca de informações em uma velocidade e tempo real que possibilite um efetivo acompanhamento de tudo que ocorre na administração pública.

De acordo com Catells<sup>9</sup>, a rede é um conjunto de nós interconectados, que embora seja uma prática humana muito antiga, ganhou vida em nosso tempo transformando-se em redes de informação energizadas pela Internet em face das vantagens extraordinárias como ferramentas de organização em virtude da sua flexibilidade e adaptabilidade inerentes, características essenciais para sobreviver e prosperar num ambiente em rápida mutação.

---

<sup>6</sup>PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael. **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

<sup>7</sup> SANTOS, Boaventura da Sousa. **Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e informação**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan./jun. 2005.

<sup>8</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação**. São Paulo: Paz e Amor, 2002

<sup>9</sup> CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

A sociedade em rede e o avanço das novas tecnologias tiveram influências no aspecto político, com grande impacto na maneira pela qual as decisões do Poder Público são tomadas, a internet somada a ferramentas atinentes a esta permitem a criação e desenvolvimento de um espaço de discussão aterritorial, no qual a participação mais direta dos cidadãos nas decisões políticas é oportunizada, o que, segundo Manuel Castells<sup>10</sup> pode ser definido como “ágora eletrônica global”, equiparando ao que ocorria nas cidades-estados da Grécia Antiga que possuíam um espaço de debate dos cidadãos onde era operada a democracia direta (ágora).

No mesmo sentido, Levy<sup>11</sup> afirma que o afloramento tecnológico e a sociedade de informação trazem um novo conceito democracia inserida no ambiente digital, e por consequência exige um novo modelo de governança estatal, onde dispositivos eletrônicos prosperam na tentativa de harmonização na relação da sociedade e os agentes estatais, caminhando para a formação de um Estado Planetário:

A revolução da governança eletrônica (serviços em linha, derrube de paredes, transparência) do princípio do século XXI também abre caminho a uma padronização e a uma interligação dos estados que se aprofundará nos anos vindouros. O processo iniciar-se-á provavelmente nas zonas que já estão mais conectadas – a Europa, a América e os países avançados da região Ásia-Pacífico – e, depois estender-se-á progressivamente ao resto do mundo. A convergência das doutrinas e das práticas da governança eletrônica, assim como a transparência e a eficácia acrescida das administrações (que, em sua maioria, utilizam ferramentas técnicas compatíveis) preparam lentamente a instauração de um verdadeiro Estado planetário.<sup>12</sup>

As ferramentas implementadas através da Internet nos sítios oficiais dos órgãos públicos, a normatização da transparência pública e as garantias constitucionais que asseguram o controle social e a participação democrática, possibilitam aos governantes avaliar as suas decisões com as opiniões emitidas pelos cidadãos com maior frequência do que ocorria antes do advento do ciberespaço.

A formação de um novo espaço público com o advento das tecnologias impulsionou o desenvolvimento do governo eletrônico que consiste na:

Recorrência a equipamentos e procedimentos de informática e de comunicação eletrônica para disponibilizar informações e serviços para a população de uma dada jurisdição, bem como a adoção desses elementos para melhorar a eficiência do governo.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

<sup>11</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

<sup>12</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. p. 172.

<sup>13</sup> PINHO, J. A. G. **Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas Questões Básicas em Debate**. Revista Vera Cidade. Ano 3. V. 3. Maio 2008. Disponível em:

No entanto, embora o governo eletrônico constitua uma nova modalidade na relação entre o governo e o cidadão, face da necessidade de garantir a abertura do governo para a população, em um sentido mais amplo do que o previsto por esta forma de governo, e com o intuito de unir a democracia participativa e o governo eletrônico possibilitando que o Estado se abra ao debate público e a participação popular, surge um novo modelo, o governo aberto, representando uma evolução do governo eletrônico.<sup>14</sup>

Assim, ao passo que o governo eletrônico não significa necessariamente participação, o governo aberto traz a abertura do governo para o cidadão como premissa principal, com foco em tecnologias que possam intensificar essa relação, buscando aumentar a transparência dos atos governamentais, promover acesso à informação pública, incentivar a participação social e combater a corrupção, para em última instância estimular o crescimento econômico<sup>15</sup>.

Importante ressaltar as diferenças entre os conceitos de governo eletrônico, governança eletrônica e democracia eletrônica, que embora pareçam sinônimos, possuem significados distintos.

O Governo Eletrônico possui a ideia mais atrelada na eficiência, o que na visão de Santos, Bernardes e Rover<sup>16</sup> não atende as demandas geradas atualmente, principalmente no que se refere ao aumento da participação dos cidadãos nas questões públicas e na formulação das políticas públicas não mais como atribuição exclusiva do governo.

Já a Democracia eletrônica, conforme os mesmos autores, ocorre por meio de um aprimoramento decorrente de certa maturidade civil, que se interessam por

---

<<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: 23 setembro de 2017. p.14.

<sup>14</sup> RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI. (Org.). *Direito e novas tecnologias*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 264. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>15</sup> BRASIL. **Controladoria Geral da União**. OGP – Parceria para Governo Aberto. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>16</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Mariele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto**: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.

questões públicas, e por isso são atores e formadores de opinião capazes de participar nos processos democráticos.<sup>17</sup>

A democracia eletrônica, então, envolve o compartilhamento de informações políticas e de opiniões entre o governo e os cidadãos, e compreendida por iniciativas que envolvem o uso da internet no aumento da participação pública.

Já para Levy a passagem ao governo eletrônico constitui uma etapa importante na via da ciberdemocracia/ democracia eletrônica que então seria prévia ao próprio governo eletrônico e acelera a passagem das políticas de poder às políticas de potência.<sup>18</sup>

A governança eletrônica, para Santos, Bernardes e Rover<sup>19</sup> seria o resultado da fusão entre a democracia eletrônica e o governo eletrônico, que é mais abrangente, de modo que se insere o debate sobre o novo serviço público, cujo foco é o incremento da participação popular mediado pelas novas tecnologias, referente ao aprimoramento da boa governança, que geralmente é caracterizada pela participação, transparência e prestação de contas, a ideia do interesse público, da valorização do cidadão e do diálogo aberto, ou seja, o estabelecimento de um espaço democrático para servir a sociedade, que vai ao encontro dos preceitos de governo aberto.

Atualmente, a noção de governo eletrônico é ampliada, referindo-se a oferta e entrega efetiva de serviços públicos através de canais diversos na internet, a interação é o fundamento da noção contemporânea de governo aberto, propondo a abertura à participação e à colaboração dos cidadãos no ciclo de políticas públicas, que efetive a prestação de contas de forma pública e transparente.<sup>20</sup>

O Governo Eletrônico não transforma a sociedade, mas torna a vida mais fácil para os cidadãos, a Governança Eletrônica alia boas práticas a utilização dos meios de comunicação e informação, enquanto Governo Aberto, remete a valores, no repensar das administrações e governos, seus procedimentos e seus dogmas,

---

<sup>17</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Mariele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto**: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.

<sup>18</sup> LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. p. 380.

<sup>19</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Mariele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto**: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.

<sup>20</sup> RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

buscando colocar o resultado à frente do procedimento, e a promoção da democracia deliberativa em todos os pontos das administrações<sup>21</sup>.

O governo aberto pode ser considerado como uma evolução do conceito de governo eletrônico, o qual é conceituado por Raminelli<sup>22</sup>, como “a instrumentalização de práticas governamentais por meio das tecnologias”.

O governo aberto, considerando suas premissas, pressupõe para sua efetivação a criação de canais de colaboração direta abertos aos cidadãos que queiram participar ativamente nas definições do governo, sendo objeto de estudo por diferentes áreas do conhecimento, possuindo diversos contextos políticos e culturais, e em face disso ganhado distintos significados, visando principalmente a implementação de práticas inovadoras na gestão e melhorar serviços públicos, demonstrar compromissos no combate à corrupção, aprofundamento da democracia e promoção da participação social.<sup>23</sup>

Para Álvaro Ramírez-Alujas<sup>24</sup> a definição de governo aberto consiste em:

*Gobierno abierto fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público.*

Na visão de Hernandez<sup>25</sup> o conceito pode ser concebido como:

*Un gobierno abierto puede definirse como un modelo de gobierno que busca maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de*

---

<sup>21</sup> RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 255-281. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>22</sup> RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto**: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>23</sup> BELLIX, Laila. **Qual conceito de Governo Aberto?** Uma aproximação aos seus princípios -- Madrid, 2017. p. 78-91.

<sup>24</sup> RAMÍRES-ALUJAS, Alvaro. **Gobierno abierto y modernización de la gestión pública**: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, vol. 9, Nº 15, Santiago, Universidad Central de Chile. p. 103. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?idp=1&id=96021303006&cid=55246>. Acesso em 28 de janeiro de 2018.

<sup>25</sup> HERNANDEZ, Mila Gascó. **Las claves para abrir gobiernos**: una mirada desde la burocracia in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, nº 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 286 -287. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2017.

*cuentas, así como la participación y la colaboración. Mediante la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apuesta por el cogobierno y, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable.*

O Governo aberto também pode ser considerado como aquele que efetiva os eixos da transparência, colaboração e participação. Nesse sentido Hernandez<sup>26</sup> afirma que:

*Un gobierno abierto es un gobierno transparente —es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación—, un gobierno colaborativo —es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo— y un gobierno participativo —es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar en forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos.*

A figura do governo aberto, com o desenvolvimento da internet, tem transformado substancialmente a cultura das sociedades, sendo que a mais radical das mudanças consiste no acesso à informação, matéria prima do conhecimento, que deixou de ser reservada a alguns e é impulsionada pelas mídias digitais. Atualmente, a população consome e produz informação e conhecimento, como nunca antes na história a circulação de conteúdos depende cada vez mais da participação ativa de consumidores de informação, que são alimentos para internet, e nesse sentido a cidadania no seu sentido mais *lato*, tende cada vez mais para deixar, inevitavelmente, seu estado de passividade diante dos conteúdos, para assumir o protagonismo.<sup>27</sup>

A inevitabilidade desta mudança cultural ocorre independentemente da vontade do povo porque ela conta com mais recursos cognitivos (acesso a redes de conhecimento), menores custos de organização e mobilização (capacidade de identificar interesses comuns, para difundir mensagens, habilidades de comunicação, decisão – liderança através de processos de inteligência coletiva e coordenada), assim como menor necessidade ou dependência de recursos monetários e grandes

---

<sup>26</sup>HERNANDEZ, Mila Gascó. **Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto**. Bogotá, Observatorio–Universidad Externado de Colombia. 2014. p. 42. Disponível em [https://issuu.com/clog\\_unlp/docs/guia\\_para\\_abrir\\_gobiernos](https://issuu.com/clog_unlp/docs/guia_para_abrir_gobiernos). Acesso em 15 de setembro de 2017.

<sup>27</sup> NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, **La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional**. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

investimentos de capital para organizar-se, o que favorece lógicas organizacionais menos rígidas, centralizadas e a hierarquia da ação coletiva.<sup>28</sup>

As tecnologias de informação e comunicação são um poderoso agente de mudança cristalizadora, otimizando os processos e tornando-se um verdadeiro apoio ao cidadão, uma vez que tem sido implementadas com sucesso por meio da formalização de processos e práticas de trabalho apropriadas.

A virada cultural provocada pelo desenvolvimento das tecnologias da Informação e Comunicação é provocativa em relação a governabilidade democrática, de acordo com Nasser, Hoffmann<sup>29</sup>:

*La ciudadanía es capaz de identificar sus propias expectativas y exigencias con mayor facilidad que antes; es capaz de organizar y movilizar estas expectativas mejor que antes; y es capaz de llamar la atención de sus gobernantes para que reaccionen ante ellas más fácilmente que tiempo atrás. El tema remite a una transformación de la gobernabilidad democrática, de la que el gobierno electrónico y el gobierno abierto no pueden escapar.*

Essa mudança traz grandes impactos na cidadania e consequência das instituições do Estado, porque além do crescimento econômico e a competitividade das nações e suas localidades, há necessidade de ser assegurado o atendimento a qualidade de vida nas cidades, a redução da desigualdade, inclusão e coesão social, a participação social, o acesso da sociedade à informação pública e transparência do Estado, a integridade e probidade dos servidores públicos e prestação de contas, remetendo a déficits nucleares da democracia e no modo como o Estado está estruturado: desconfiança, falta de legitimidade, distância e incapacidade de criação de valorização da coisa pública, ou seja, em uma insatisfação pública emergente das instituições democráticas.<sup>30</sup>

Para compreender as informações públicas disponibilizadas através da internet é necessário que o cidadão tenha condição de realizar um juízo crítico sobre as mesmas para que assim possa usufruir dos instrumentos de transparência disponíveis para sua consulta e realizar o controle social.

---

<sup>28</sup> NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, **La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional**. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

<sup>29</sup> NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, **La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional**. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016.p.13

<sup>30</sup> NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, **La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional**. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016.

De acordo com Bresser-Pereira<sup>31</sup>, o objetivo da nova administração pública é construir um Estado democrático, que responda às necessidades de seus cidadãos, para que seja possível aos políticos fiscalizarem o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, bem como para que os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados, por lei, a lhes prestar contas.

Nesta esteira, Pérez Luño<sup>32</sup> afirma que as relações de cidadania e dos entes públicos sofreram uma profunda transformação devido às novas tecnologias da informação e comunicação, com destaque a transparência pública e interação por meio desta com o cidadão, e face a isso o conceito de cidadania reclama uma redefinição.

A transparência e participação social, aliadas a contribuição da tecnologia da informação e comunicação para maior aproximação entre Estado e sociedade, faz com que o conceito de governo aberto seja cada vez mais um objetivo a ser alcançado pelos estados.<sup>33</sup>

Berberian, Mello e Camargo<sup>34</sup> afirmam que pesquisas sobre governo aberto na base de dados Scopus evidenciaram a ocorrência de crescimento superior a 400% na quantidade de artigos científicos sobre o tema, publicados entre 2000 e 2013, sendo que os Estados Unidos e Inglaterra lideram o ranking de estudos publicados, seguidos por Austrália, China, Canadá e Alemanha.

Em razão da insuficiência do simples uso de tecnologia, sem um verdadeiro diálogo com o cidadão, a proposta de governo aberto abrange novos elementos que

---

31 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

32 PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadanía@ o Ciudadanía@.com**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

33 CALDERÓN, Cesar. (2012), **“Por qué un gobierno abierto”**, El desafío hacia el gobierno abierto em la hora de la igualdad. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponível em [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El\\_desafio\\_hacia\\_el\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

34 BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade**. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017.

vão além da abertura de dados proposta pelo Governo Eletrônico, promovendo também o estímulo a transparência, a colaboração e a participação social.<sup>35</sup>

Para Berberian, Mello e Camargo<sup>36</sup> a contribuição das TICs em relação a concretização do governo aberto diz respeito à adoção de práticas interativas e participativas para que a população, de forma colaborativa, atue como sujeito ativo na construção e na fiscalização de políticas públicas, tendo a internet e as mídias sociais como plataforma de apoio.

O governo aberto em sua proposta é aquele que concede poderes aos cidadãos, dentro de uma conjunção dos ideais de democracia participativa e deliberativa por meio de novos canais de participação e apoio à tomada de decisões que tem seu poder enormemente ampliado em face do desenvolvimento dos meios de tecnologia e comunicação, em especial da internet, tratando o cidadão de forma muito além de um mero receptor de informação<sup>37</sup>.

A Controladoria Geral da União, ao evidenciar o principal aspecto do Governo Eletrônico, qual seja, o aumento da eficiência da máquina pública, demonstra que as práticas de governo aberto vão mais além, na medida em que buscam aumentar a transparência dos atos governamentais, promover acesso à informação pública, incentivar a participação social e combater a corrupção, para em última instância estimular o crescimento econômico<sup>38</sup>.

De acordo com a Berberian, Mello e Camargo<sup>39</sup>:

O movimento de abertura de dados e implantação do conceito de Governo Aberto é um fenômeno mundial, uma vez que os governos e as autoridades locais em países como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Países

---

<sup>35</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto**: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>36</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto**: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017.

<sup>37</sup> CALDÉRON, Cesar. (2012), “**Por qué un gobierno abierto**”, El desafío hacia el gobierno abierto em la hora de la igualdad. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponível em [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El\\_desafio\\_hacia\\_el\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

<sup>38</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **OGP – Parceria para Governo Aberto**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>39</sup>BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto**: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017. p.33.

Baixos, Suécia, Espanha, Dinamarca e Áustria estão tornando seus dados acessíveis ao público, mediante publicação na web.

O governo de Barack Obama publicou, em dezembro de 2009, nos Estados Unidos, o *Memorandum on Transparency and Open Government*, no qual além de fixar um prazo de 120 dias aos departamentos e agências dos Estados Unidos para apresentassem planos para tornar mais transparente as operações e promover o acesso aos dados do governo, exigiu maior transparência, engajamento cívico e colaboração com diversos setores da sociedade, com base nos pilares da transparência, participação e colaboração.

Estes eixos centrais representam possibilidades para potencializar a democracia, possibilitam a construção de uma responsabilidade compartilhada, no âmbito da e-governança, remetem ao acesso à informação pública e à abertura de dados públicos, com a possibilidade de um exercício e controle social efetivo, com criação de plataformas e mecanismos de políticas públicas, com a integração dos atores sociais para a cidadania e à tomada de decisões mediante a integração e renovação entre o Estado e a sociedade civil.<sup>40</sup>

Governo aberto é reflexo da incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação no processo democrático, compreendido como um:

*Saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar em los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación em organizaciones sociales tradicionales.*<sup>41</sup>

Em que pese o recente desenvolvimento do conceito aliado as tecnologias da informação e comunicação, as origens do governo aberto remetem a possibilidade do exercício da cidadania por meio do acesso a informações públicas, e quanto a sua normatização, as origens dessa característica marcante do governo aberto remontam a década de cinquenta como uma resposta para contrariar alta insegurança dos governos, no período pós-guerra e o início da guerra fria, sendo que, na Europa, o

---

<sup>40</sup> BELBIS, Juan Ignacio. **Del gobierno abierto a los datos abiertos**. In: ELIZALDE, Luciano; RIORDA, Mario. Buenos Aires: La Crujía, 2013.

<sup>41</sup> CALDERÓN, Cesar. “**Por qué un gobierno abierto**”, El desafío hacia el gobierno abierto em la hora de la igualdad. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). p. 11. Disponível em [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El\\_desafio\\_hacia\\_el\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

primeiro país a aprovar legislação sobre o governo aberto foi a Finlândia em 1951, pela "Lei sobre a abertura de documentos públicos", que estabeleceu que todos os registros e documentos na posse de um funcionário do Estado estavam abertos a público.<sup>42</sup>

Mais tarde em 1966, nos Estados Unidos, o primeiro "*Freedom of Information Act*" foi promulgado, já no resto da Europa, leis semelhantes foram aprovadas na Dinamarca (1970), na Noruega (1970), França (1978) e Países Baixos (1978), dado curioso é que as leis de liberdade de informação das democracias consolidadas, como o Reino Unido e a Alemanha, foram aprovadas até 2000 e 2005, respectivamente.<sup>43</sup>

Na América Latina, a Colômbia foi o país pioneiro com o Código de Organização Política e Municipal da Colômbia, em 1988, que concedeu aos cidadãos o direito para solicitar documentos públicos de agências governamentais, seguidos posteriormente por México, Panamá e Peru em 2000, Argentina em 2003, República Dominicana e Equador em 2004, Honduras em 2006, Nicarágua em 2007, Chile, Guatemala e Uruguai em 2008, e Brasil e El Salvador até 2011.<sup>44</sup>

Como já afirmado, o conceito de governo aberto vem sendo ampliado principalmente no que se refere a vinculação deste com a transparência (ativa e passiva) e participação, sendo que a primeira proporciona a *accountability* das contas públicas e a tomada de decisões em coerência com o exercício das responsabilidades dos governantes, enquanto a participação possui relação direta com a tarefa de governar.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> GUTIÉRRE, Eduardo Guerrero. **Gobierno abierto y seguridad pública** in NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016.. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

<sup>43</sup> GUTIÉRRE, Eduardo Guerrero. **Gobierno abierto y seguridad pública** in NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

<sup>44</sup> GUTIÉRRE, Eduardo Guerrero. **Gobierno abierto y seguridad pública** in NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

<sup>45</sup>HERNANDEZ, Mila Gascó. **Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia** in Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2017.

Por consequência, a transparência e participação promovem a cidadania nos processos políticos e que tem produzido resultados positivos, em face da intensa utilização das tecnologias da informação e comunicação que possibilitam maior acesso dos cidadãos à arena política.

No âmbito do Brasil há vários desafios existentes no processo de abertura de dados, embora venha crescendo através dos órgãos de controle externo e legislações recentes o estímulo e controle de práticas, dados e informações de governo aberto, através do incentivo à promoção da transparência governamental, da colaboração e da participação social.

## 1.2 Parceria para o Governo Aberto

A Parceria para Governo Aberto<sup>46</sup> firmada para reforçar ideais de governo aberto utiliza a tecnologia como peça fundamental para que o Governo seja mais aberto, trazendo um novo eixo – tecnologia e inovação, o conceituando como o “Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate a corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança”.<sup>47</sup>

A Organização dos Estados Americanos<sup>48</sup> possui a seguinte concepção:

*El Gobierno abierto se basa en los principios de: Transparencia: un gobierno transparente dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad. Colaboración: un gobierno colaborativo compromete, involucra y convoca los ciudadanos y demás agentes sociales para solucionar los*

---

<sup>46</sup> De acordo com a Controladoria Geral da União, A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social, lançada em 20 de setembro de 2011, cujos oito países fundadores (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus Planos de Ação, sendo um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias, na luta contra a corrupção e no fomento a inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI. Na qual os países que a integram, como o Brasil, assumiram compromissos para tornar seus governos mais transparentes. BRASIL. **Parceria para Governo Aberto**. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>47</sup> BRASIL. **Declaração sobre Governo Aberto**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

<sup>48</sup> Organização dos Estados Americanos . **Gobierno Abierto** . Website, sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Disponível em: [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G\\_abierto.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp) . Acesso em: 22 de setembro de 2017.

*problemas públicos, de manera colectiva, aprovechando el potencial y la energía de varios sectores y actores sociales y privados. Participación: un gobierno participativo fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública.*

E nesse sentido, respaldando o governo aberto enquanto forma de governar que busque se concretizar através da transparência, colaboração e participação popular cabe destacar a importância de seu conceito e alcance na Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável ratificada pelos países membros das Nações Unidas em setembro de 2015, com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e que assim como o próprio conceito de governo aberto e indo ao encontro do mesmo, consiste em um marco histórico para a garantia de transparência das ações públicas, ao estabelecer uma visão universal e transformadora que integra as dimensões econômicas, sociais e ambientais do desenvolvimento através de um contexto de maior abertura e acesso à informação pelos cidadãos, valorizando a importância do fortalecimento dos quadros de monitoramento e responsabilização nos níveis global, regional e nacional.<sup>49</sup>

A flexibilidade do modelo da parceria para o governo aberto a torna importante plataforma global para todos os problemas que os países desejam abordar, implicando na possibilidade de utilização das premissas firmadas na Parceria para o Governo Aberto para implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável aprovado pelos Estados-Membros da Nações Unidas.<sup>50</sup>

Portanto, a evolução do conceito do governo aberto reside em uma metamorfose de considerável complexidade, considerando que inicialmente era compreendido de uma forma bastante limitada em um contexto do direito a informação pública, como um governo que procurou "abrir as janelas" do setor público para a sociedade, buscando a transparência das informações públicas a fim de combater o

---

<sup>49</sup> NASER, Alejandra; RAMIRES - Alujas, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

<sup>50</sup>Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 11 de janeiro de 2018.

segredo do governo e reduzir a opacidade burocrática, para em uma concepção atual englobar a participação e a colaboração.<sup>51</sup>

Essa nova conceituação é que atualmente engloba todas as iniciativas em termos mundiais e previstas na Parceria para o Governo Aberto fora inicialmente proposta pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama quando lançou o Memorando do Governo Aberto<sup>52</sup>, documento que:

*Sin duda, una primera referencia es el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del Presidente Obama, que introduce los principios de transparencia, colaboración y participación. En dicho Memorando, la transparencia se vincula explícitamente con la rendición de cuentas y se define como la puesta a disposición de los ciudadanos de información gubernamental que puede encontrarse y utilizarse fácilmente. En el documento, además, se alienta a las agencias y departamentos a utilizar la tecnología con este fin. La participación, por su parte, se relaciona con la implicación ciudadana en la formulación de políticas públicas, lo que se considera fundamental para mejorar la eficiencia del gobierno y la calidad de sus decisiones. La colaboración, por último, va más allá del ciudadano como individuo y de su derecho a saber y a participar en los procesos políticos, ya que tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal en las tareas propias de la administración.*<sup>53</sup>

Sendo que posteriormente, na Parceria para Governo Aberto, foram inseridos vários desafios ao trio de componentes elencados pelo memorando presidencial americano, como a prestação de contas, responsabilidade social corporativa e inovação tecnológica, na qual os países membros buscam iniciativas que acabam expandindo e legitimando essas tendências, aderindo preocupações com a gestão pública, como eficiência, serviço público, responsabilidade ou moral administrativa.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup>RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro V. **Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta?**. Ago 2012. Disponível em: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

<sup>52</sup> U.S. White house. **“Memorandum on Transparency and Open Government” (OGD)**, Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. (2009). Disponível em: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

<sup>53</sup> HERNÁNDEZ, Mila Gascó. **Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia** in Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.p. 284. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2017.

<sup>54</sup> OSZLAK, Oscar. **La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe** in Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 220.

A Parceria para Governo Aberto de 2011<sup>55</sup> define o conceito de governo aberto por meio de quatro princípios estabelecidos, a transparência, exigindo informações abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos, a prestação de contas e responsabilização (*Accountability*)<sup>56</sup>, que requer regras e mecanismos que estabelecem o dever de transmitir a gestão de suas contas a sociedade acarretando responsabilidades aos governantes, a participação cidadã, promovendo um governo mobilize a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsável, e por fim, o reconhecimento da tecnologia e inovação, com o reconhecimento pelo governo da importância das novas tecnologias no fomento à inovação, com vistas prover acesso à tecnologia e buscar a ampliação da capacidade da sociedade de utilizá-la.<sup>57</sup>

Nesse contexto, um governo é considerado aberto se sua gestão, ações, projetos e programas refletem esses quatro princípios de governo aberto.

A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP) foi instituída com base na Declaração de Governo Aberto, em setembro de 2011, sendo que o Governo brasileiro assumiu a copresidência e liderou junto ao governo norte-americano sua implementação, tendo sido inicialmente composta por 9 países, e contanto, em 2017, com 63 estados membros.<sup>58</sup>

A Declaração de Governo Aberto buscou sintetizar todas as obrigações a que se sujeitam os participantes, bem como os anseios pela possibilidade de criação de um governo aberto, os quais os signatários da parceria se comprometem a buscar através das iniciativas propostas no documento, principalmente no que se refere a

---

<sup>55</sup> BRASIL. **Parceria para Governo Aberto**. Disponível em : <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>56</sup> A noção de accountability encontra-se relacionada ao uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão e não os políticos eleitos. A accountability quase sempre pode ser observada na presença de três dimensões: informação, justificação e punição. São diferentes formas para se evitar e corrigir abusos cometidos por governos, políticos e gestores públicos. SANTOS, José Luiz Lins dos. **Transparência Regulatória e Controle Social** Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe. Presidência da República, Brasília, 2012.

<sup>57</sup> BRASIL. **Parceria para Governo Aberto**. Disponível em : <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>58</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Países participantes da OGP**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/composicao-paises-ogp.pdf>.

reformas destinadas a proporcionar maior transparência, participação e responsabilidade aos cidadãos.<sup>59</sup>

A Parceria para o Governo Aberto é uma iniciativa internacional que se destina a ajudar os países a avançar com reformas destinadas a proporcionar maior transparência, participação e responsabilidade aos cidadãos que busca estabelecer parâmetros para o desenvolvimento do governo aberto, reforçando a participação cidadã como elemento essencial, e que “pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social”<sup>60</sup>

Para o país poder ingressar na Parceria para o Governo Aberto, deve cumprir requisitos mínimos, endossar uma Declaração de Princípios e apresentar planos de ação, cujas propostas de ações e políticas públicas específicas, mensuráveis, factíveis, relevantes e delimitadas no tempo em atendimento aos quatro princípios de governo aberto definidos pela Parceria Para Governo Aberto (transparência, colaboração, participação cidadã e tecnologia e inovação).<sup>61</sup>

Ao identificar as ações propostas pelos governos participantes da Parceria para Governo Aberto, Ribeiro e Stabile<sup>62</sup> as dividiram em 10 grandes eixos:

1. Transparência pública: ações que fomentam a transparência ativa;
2. Modernização e eficiência governamental: ações que pretendem tornar as atividades estatais e seus processos internos mais céleres e modernos numa perspectiva government-to-government;
3. Participação social: ações que tratam da participação presencial (off-line), eletrônica (on-line), da regulamentação e aperfeiçoamento desses processos e das instituições que coordenam e fomentam tais mecanismos;
4. Melhoria dos serviços públicos: ações que englobam a dimensão government-to-citizen, como as políticas e serviços ofertados à sociedade;
5. Acesso à informação: ações de transparência passiva e regulamentação de Leis de Acesso à Informação e processos a ela relacionados;

---

<sup>59</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra (editores). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Fevereiro – 2017. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1). Acesso em 23 de setembro de 2017.

<sup>60</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **OGP – Parceria para Governo Aberto**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>61</sup> BRASIL. **Declaração sobre Governo Aberto**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

<sup>62</sup> RIBEIRO, Felipe; STABILE, Max. **As novas tecnologias e a participação eletrônica: Entre Promessas e Desafios in TIC Governo Eletrônico 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro**. Comitê gestor da internet no Brasil. São Paulo, 2014. Acesso em 20 de janeiro de 2018. p. 51-52.

6. Integridade pública e prevenção da corrupção: ações cujo objetivo é regulamentar, gerenciar e promover a integridade pública e a redução do risco de ocorrência de atitudes que violam princípios éticos e legais;
7. Integridade no setor privado e indústrias extrativistas: ações similares ao eixo anterior, mas de aplicação exclusiva ao setor privado, além de englobar iniciativas específicas para indústrias da área extrativista.;
8. Dados abertos: ações que visam melhorar a abertura, gestão e divulgação de dados em formato aberto;
9. Licitações, contratos e compras públicas: ações de criação de sistemas de compras e da modernização desses processos;
10. Poderes Judiciário e Legislativo: ações que tratam de temas de competência, no Brasil, desses poderes, como a aprovação de leis e a modernização do processo judicial.

De acordo Ribeiro e Stabile<sup>63</sup>, 71,1% dos países da Parceria para Governo Aberto apresentaram pelo menos uma ação no eixo de participação social e possuem uma ação que visa fomentar, de alguma maneira, a e-participação, demonstrando que a temática da participação é preponderante no âmbito do Governo Aberto, investindo no desenvolvimento da e-participação, apesar de não ser o único caminho que os governos têm adotado na sua concretização.

Neste contexto, o eixo central e o centro nervoso dessa iniciativa é a formulação e a implementação de um plano de governo nacional aberto cujo elemento essencial é a natureza participativa do processo de consulta e acompanhamento e avaliação subsequentes.<sup>64</sup>

Os planos de ação devem incluir compromissos para promover transparência e responsabilidade de contas, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias para fortalecer a governança, dando ênfase ao planejamento como um processo que permite especificar um roteiro nacional, estabelecer objetivos claros e realizáveis, visando articular esforços para estabelecer compromissos em uma esfera participativa, gerando confiança e dando viabilidade ao desenvolvimento de um governo que possibilite a *accountability*, e ferramentas efetivas de controle e participação social.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> RIBEIRO, Felipe; STABILE, Max. **As novas tecnologias e a participação eletrônica: Entre Promessas e Desafios** in TIC Governo Eletrônico 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro. Comitê gestor da internet no Brasil. São Paulo, 2014. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

<sup>64</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra (editores). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Fevereiro – 2017. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1). Acesso em 23 de setembro de 2017

<sup>65</sup> NASER, Alejandra; RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

A Parceria para o Governo Aberto busca o trabalho colaborativo, não apenas em relação à criação, desenvolvimento e implementação de planos de ação locais, mas também sugere a institucionalização de um mecanismo permanente de diálogo e cooperação entre o governo e a sociedade civil.<sup>66</sup>

### 1.3 Governo aberto no Brasil: participação social como elemento central

No Brasil, o marco legal de desenvolvimento do governo aberto relaciona-se com o desenvolvimento do governo eletrônico que teve sua diretriz criada com a implementação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) em 03 de abril de 2000, para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, e em 18 de outubro de 2000 criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). Em 2004 foi criado o Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134, em 2006, foi realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov, considerando os parâmetros da metodologia de indicadores e métricas de serviços de governo eletrônico e, criado o portal de inclusão digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes. A partir de 2008 foram criadas cartilhas referentes aos padrões web em governo eletrônico (e-PWG) buscando boas práticas que buscam aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.<sup>67</sup>

No que corresponde ao governo aberto, o Brasil faz parte da Parceria Para Governo Aberto desde a sua criação (2011) quando assumiu o compromisso de consolidar ações relacionadas à transparência dos atos governamentais, prevenir e combater a corrupção, aprimorar a prestação do serviço público e proporcionar o acesso à informação pública e à participação social no governo e fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, sob o incentivo de tornar tais setores mais

---

<sup>66</sup> Países participantes da OGP. **Controladoria Geral da União**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/composicao-paises-ogp.pdf>.

<sup>67</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Mariele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.

abertos, vem buscando implementar tais iniciativas principalmente através da então Controladoria Geral da União<sup>68</sup>.

Em, 15 de setembro de 2011, foi instituído através do Decreto nº 13.117 o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, cujas diretrizes, entre elas, o aumento de disponibilização de informações, fomento a participação social, e estímulo a utilização de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos e incremento de processos de transparência e acesso a informações foram assim previstas no artigo 1º<sup>69</sup>:

Art. 1º Fica instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública, que serão pautadas, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

I - aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;

II - fomento à participação social nos processos decisórios;

III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e

IV - incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

Dentre as iniciativas Brasileiras, em relação a parceria para governo aberto, ainda em 2011, as primeiras iniciativas foram direcionadas para gestão pública, com o lançamento do 1º Plano de Ação Nacional, com 32 compromissos em governo aberto para implementação em 2 (dois) anos, dentre as quais destacam-se: a criação do Sistema Federal de Acesso a Informação, que proporcionou ao Governo Federal o ambiente adequado para a implementação da Lei de Acesso à Informação, a reestruturação do Portal da Transparência, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e do Portal Brasileiro de Dados Abertos.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Parceria para Governo Aberto. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>69</sup> BRASIL. **DECRETO DE 15 DE SETEMBRO DE 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

<sup>70</sup> BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **1º Plano de Ação Nacional**. 2016. Disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

Dentre os principais compromissos e como algo em comum a todos eles se percebe a aproximação com os cidadãos, a facilidade em monitorar resultados e em criar novas estratégias administrativas, o que contribui para formar novos parâmetros para que a Administração Pública esteja preparada para receber novos planos de gestão com foco em Governo Aberto.

Em 2013, foi estabelecido o 2º Plano de Ação brasileiro, com o principal objetivo de promover o maior engajamento do governo e da sociedade civil, dentre os principais resultados foram o aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), o Programa Brasil Transparente, a Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias, a abertura dos dados da execução do orçamento da União, das compras governamentais, a disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos e a criação de um sítio brasileiro da Parceria para o Governo Aberto.<sup>71</sup>

Os resultados do 2º Plano de ação são bem recentes, e estão aos poucos repercutindo na vida dos cidadãos, embora alguns não estivessem ligados diretamente aos compromissos estabelecidos naquele plano de ação forma enumerados pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União como:

- Política Nacional de Participação Social - PNPS (Decreto nº 8.243/2014) – instituiu tanto a Política Nacional de Participação Social (PNPS), quanto o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com a finalidade de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.
- Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia (REDE-LAB) – instituída em setembro de 2014, a Rede é um conjunto de laboratórios de tecnologia contra a lavagem de dinheiro e sua principal característica é o compartilhamento de experiências, técnicas e soluções voltadas para a análise de dados financeiros, a detecção daquela prática criminosa, corrupção e crimes relacionados.
- e-Ouv – canal integrado para encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que reúne informações de todas as ouvidorias federais. As manifestações são apresentadas em transparência ativa no site [www.ouvidorias.gov.br](http://www.ouvidorias.gov.br), a fim de que os cidadãos também possam exercer o controle social.
- Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (Decreto nº 8.777/2016) – estabeleceu regras para disponibilização de dados no âmbito dos órgãos do Poder Executivo Federal. O objetivo da Política é promover a ampliação do foco da transparência para que não se limite a combater a corrupção e controlar os gastos públicos, mas que também alcance a

---

<sup>71</sup> BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **2º Plano de Ação Nacional**. 2016. disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

qualidade do gasto, assim como a obtenção de informações para monitorar e avaliar as políticas públicas. Além disso, essa legislação tem por finalidade aumentar o controle social e promover o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e a melhor oferta de serviços públicos para a sociedade. A implementação da Política de Dados Abertos ocorrerá com a execução de um Plano de Dados Abertos no âmbito de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional.

- Dialoga Brasil ([dialoga.gov.br](http://dialoga.gov.br)) – consiste num espaço de participação digital no qual as ideias da população viram propostas para ajudar a melhorar as ações do governo. Nesse espaço, a sociedade civil pode conhecer mais sobre os programas federais e apresentar sugestões para a criação de novos programas ou o aperfeiçoamento dos existentes.<sup>72</sup>

E em 2016 foi publicado 3º Plano de Ação Nacional, visando apoiar os meios para se programarem compromissos com potencial transformador e que reforcem ainda mais as iniciativas de governo aberto no Brasil.

Este é o plano de ação vigente atualmente no Brasil, cujos compromissos estão previstos a serem executados até 2018, são 16 compromissos, construídos em parceria entre governo e sociedade civil, que refletem temas priorizados e indica quais ações relacionadas a Governo Aberto serão implementadas para se avançar na questão.<sup>73</sup>

Nesse sentido, o 3º Plano de Ação Nacional, os compromissos foram firmados nas áreas mais diversas relacionadas a construção de um governo aberto:

Compromisso 1: Identificar e implementar mecanismo para reconhecer problemas solucionáveis ou mitigáveis a partir da oferta de dados pelo governo, que atenda expectativas de demandantes e ofertantes.

Compromisso 2: Elaborar matriz estratégica de ações em transparência, com ampla participação social, com vistas a promover melhor governança e garantir acesso e apropriação de dados e informações dos recursos públicos.

Compromisso 3: Ampliar mecanismos para garantir mais celeridade e qualidade das respostas às solicitações de informação e divulgação adequada do rol de documentos classificados.

Compromisso 4: Proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação.

Compromisso 5: Integrar ferramentas online em uma plataforma única para consolidar e fortalecer o Sistema de Participação Social.

---

<sup>72</sup> BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **2º Plano de Ação Nacional**. 2016. Disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

<sup>73</sup> BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **3º Plano de Ação Nacional**. 2016. Disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

Compromisso 6: Estabelecer novo modelo de avaliação, aquisição, fomento e distribuição de Recursos Educacionais Digitais - RED no contexto da cultura digital.

Compromisso 7: Disponibilizar respostas aos pedidos de acesso à informação dos últimos quatro anos em plataforma de transparência ativa e ampliar o número de indicadores da Sala de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE, com monitoramento da sociedade civil.

Compromisso 8: Implementar um sistema informatizado, único e de formato aberto de inspeção prisional, garantindo a participação da sociedade civil na sua construção e gestão.

Compromisso 9: Consolidar uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade.

Compromisso 10: Realizar inventário dos serviços do Poder Executivo Federal e implementar avaliação por meio de mecanismos de satisfação, priorizando serviços para melhoria.

Compromisso 11: Criar e difundir repositório para institucionalização de Parlamento Aberto contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas.

Compromisso 12: Implementar ações de fomento a governo aberto com o envolvimento da sociedade civil, considerando experiências já existentes em estados e municípios.

Compromisso 13: Implantar Processo Judicial Eletrônico na Justiça Eleitoral.

Compromisso 14: Ampliar a participação social no PPA por meio do Fórum Interconselhos.

Compromisso 15: Criar espaço de diálogo entre governo e sociedade para a geração e implementação de ações voltadas à transparência em meio ambiente.

Compromisso 16: Consolidar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, SNIIC, para a produção, difusão e uso compartilhado de dados, informações e indicadores para a co-gestão da cultura.<sup>74</sup>

Para Hernandez<sup>75</sup>, as iniciativas de governo aberto devem perseguir a maximização do valor público, buscando melhores decisões, mais eficácia e eficiência, e melhores condições de serviços públicos através do bem estar dos cidadãos.

O governo aberto é um conceito em construção, sendo necessário um consenso sobre sua definição sob dois aspectos: o primeiro diz respeito a determinar se algumas das ações propostas em seu nome pertencem a este conceito ou devem ser consideradas de outra forma, e segundo, porque uma definição mais precisa permite que se compreenda sobre quando um governo pode ser considerado aberto. Considerando esses dois aspectos a resposta aos mesmos estará relacionada entre

---

<sup>74</sup> BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **3º Plano de Ação Nacional**. 2016. Disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018. p. 21-25

<sup>75</sup> HERNANDEZ, Mila Gascó. **Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto**. Bogotá, Observatic–Universidad Externado de Colombia. 2014. Disponível em [https://issuu.com/clog\\_unlp/docs/guia\\_para\\_abrir\\_gobiernos](https://issuu.com/clog_unlp/docs/guia_para_abrir_gobiernos). Acesso em 15 de setembro de 2017.

a distância entre o conjunto ideal como objetivo do governo aberto e o grau, possibilitando avaliar a abertura alcançada.<sup>76</sup>

Aspectos fundamentais que orientam as políticas abertas do governo residem no fato deste propor uma conversa constante entre o Estado e os cidadãos para que ouça o que eles dizem e pedem, e certifique-se de que as decisões sejam baseadas em suas necessidades e preferências, colaboração entre cidadãos e funcionários públicos no desenvolvimento de serviços prestados pelo governo e comunicados abertamente e transparente tudo o que é decidido e feito.<sup>77</sup>

Entre os maiores desafios enfrentados pelos governos da atualidade está o exercício da democracia, em face da necessidade de um Estado que funciona e que possa atender e responder com transparência e eficiência às demandas do sociedade como ponto crucial para seu fortalecimento. No entanto, é necessário enfatizar que com a evolução comunicacional, atualmente os cidadãos estão mais e melhor informados, são muito mais exigentes em termos de funcionamento das instituições públicas e exigem a prestação de serviços de qualidade de uma forma transparente e eficaz.<sup>78</sup>

Não é por acaso, que o artigo 4º da Carta Democrática Interamericana<sup>79</sup> dispõe em vários de seus artigos, intenções que visam assegurar a participação popular na Administração Pública, bem como a necessidade de um governo que forneça meios para o controle e o acesso a informação pública, destacando-se o art. 4º:

---

<sup>76</sup> HERNANDEZ, Mila Gascó. **Las claves para abrir gobiernos:** una mirada desde la burocracia in Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2017.

<sup>77</sup> CONCHA, Gastón; NASER, Alejandra (editores). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Fevereiro – 2017. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1). Acesso em 23 de setembro de 2017.

<sup>78</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 33

<sup>79</sup> A Carta Democrática Interamericana foi aprovada pelos Estados Membros da OEA durante uma Sessão Extraordinária da Assembléia Geral realizada em 11 de setembro de 2001, em Lima, Peru. Disponível em [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm).

Art. 4º: São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Este acesso a informação e transparência na gestão pública é impulsionado pelas novas tecnologias da informação e comunicação, um dos mecanismos para a implementação do governo aberto, considerando que o acesso dos cidadãos às essas tornou a população mais participativa, manifestando o descontentamento nas ruas e através das mídias sociais<sup>80</sup>, a exemplo, com o que ocorreu com o famoso caso batizado como “primavera árabe” e nos protestos realizados no Brasil em 2014, quando milhares de manifestantes saíram às ruas para exigir melhorias na prestação de serviços de transporte e educação.

O governo aberto trata-se de uma resposta a complexa tarefa de governar em face das influências das tecnologias de informação de comunicação<sup>81</sup>, buscando abordar a crescente demanda dos cidadãos e dos governos em razão da necessidade de adaptações a esta nova realidade que exige transparência na gestão pública, prestação de contas, e garantia de acesso a informação pública para buscar fortalecer a colaboração com a sociedade e a incorporação da participação cidadã em todo ciclo de políticas públicas.<sup>82</sup>

O Governo Aberto está fundamentado em quatro eixos, consoante a Parceria para o Governo aberto: Transparência, Prestação de Contas e Responsabilização (*Accountability*), Participação Cidadã e Tecnologia e Inovação.<sup>83</sup>

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1945, já estabelecia no artigo XIX que todo ser humano possui direito à liberdade de expressão, bem como de “procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e

---

<sup>80</sup> Castells, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

<sup>81</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

<sup>82</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

<sup>83</sup> BRASIL. **Controladoria Geral da União. PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

independentemente de fronteiras”<sup>84</sup>, evidenciando a importância do direito à informação que foram propagadas a partir de então pelos ordenamentos e pactos internacionais, destacando-se a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão a qual asseverou que “o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito”.<sup>85</sup>

Em face desse reconhecimento do direito fundamental de acesso à informação pela comunidade internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>86</sup> e a Declaração de Atlanta<sup>87</sup> destacaram a necessidade de promoção da transparência governamental.

O acesso a informação é um direito assegurado na Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 5º, inciso XXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>88</sup>

A transparência é uma prática de governança pública e deve representar toda atividade realizada pelos gestores públicos, possibilitando aos cidadãos o acesso e a compreensão daquilo que está sendo realizado pelos gestores governamentais, sendo um conceito essencial no cumprimento de todos os objetivos não somente do governo aberto, mas do Estado Democrático de Direito, com vistas a possibilitar o controle e fiscalização deste pela própria sociedade:

*La transparencia no solo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, sino también al derecho de todo ciudadano al acceso a la información pública. Este derecho permite que todo ciudadano pueda acceder y conocer cualquier información generada por el Estado y la*

<sup>84</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

<sup>85</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

<sup>86</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**, de 31 de outubro de 2003. Disponível em: [http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf). Acesso em: 30 de setembro de 2017..

<sup>87</sup> INTERNACIONAL CONFERENCE ON THE RIGHT PUBLIC INFORMATION. **Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação**. Disponível em: [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta\\_declaration\\_unofficial\\_por\\_tuguese.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_por_tuguese.pdf). Acesso em: 30 de setembro de 2017.

<sup>88</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988.

*administración en ejercicio del gobierno. De ahí que se encuentra estrechamente ligado a los conceptos de democracia y gobernabilidad democrática, en tanto que permite a los ciudadanos ejercer sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Solo a través del conocimiento oportuno y amplio de la información pública los ciudadanos podrán contar con elementos suficientes que les permitan tomar decisiones adecuadas para su vida.*<sup>89</sup>

Com a promulgação da lei de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011), houve a regulamentação da transparência na gestão pública brasileira, que evidenciou de forma indireta os conceitos referentes à transparência ativa e passiva.

Sendo a transparência ativa uma obrigação dos órgãos e das entidades públicas disponibilizar a todos, independente de solicitação, de modo imediato a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências de informações de interesse coletivo ou geral, consoante previsão do art. 8º da Lei nº 12.5127/2011, e conceituada, pela Controladoria Geral da União, como “a divulgação de informações à sociedade por iniciativa do próprio setor público, que se antecipa e torna pública as informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet”<sup>90</sup>, ou seja, nesses casos, o governo publica os dados, embora ninguém o solicitou ou o disponibilizou a todos os cidadãos após uma pessoa ou grupo de pessoas receber a informação em resposta a um pedido.

Assim, a transparência ativa, identifica-se o conceito da informação como a regra, nesse sentido, a informação deve ser caracterizada como imediata, automática e de fácil acesso, no entanto, em face de situações que não podem ser viabilizadas de forma ativa, há a necessidade da transparência passiva que consiste na “divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações da sociedade”<sup>91</sup>, ou seja, refere-se a legislação sobre acesso à informação ou liberdade de informação, e nesse caso, a informação é dada somente a quem o solicita.

A transparência visa aperfeiçoar o Estado Democrático de Direito tornando mais clara a atuação dos gestores públicos e garantindo o direito constitucional do

---

<sup>89</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, nº 144 Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2017. p. 41.

<sup>90</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação**: a Lei 12.527/2011, módulo 2, Escola Virtual da CGU, 2013, p. 09.

<sup>91</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União, **Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação**: a Lei 12.527/2011, módulo 2, Escola Virtual da CGU, 2013, p. 09.

acesso a informação, através da busca de um novo modelo de gestão pública, que torna a atuação pública mais eficiente e eficaz, aperfeiçoando a participação dos cidadãos na gestão pública.

De acordo com Gomes<sup>92</sup>:

Qualquer política de transparência para a gestão pública deve considerar dois ângulos, com vistas à sua implementação. O primeiro deles, de que transparência exige disposição de abertura por parte de quem detém o poder, no sentido de remover obstáculos ao acesso à informação por parte daqueles sobre quem o poder se exerce. O segundo ângulo da questão refere-se à disposição de informar, de disponibilizar informação suficiente ao pleno desvelamento do poder diante daqueles sobre quem ele se exerce.

A transparência é a base do exercício do poder e fundamento do Estado de direito, e confere visibilidade ao cidadão como consequência dos processos de informatização democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento com o condão de permitir que o poder se transforme<sup>93</sup>.

No contexto da transparência, os dados abertos são muito importantes, considerando que as informações devem ser divulgadas em formatos abertos e acessíveis, sem licença, processável por uma máquina e reutilizável.<sup>94</sup>

No entanto, Governo aberto não é sinônimo de dados abertos, uma vez que estes seriam movimentos complementares, considerando que:

El acceso a la información y los datos abiertos tienen varias dimensiones que benefician a la administración pública. Entre otras cosas, reducen las posibilidades de corrupción, facilitan la participación ciudadana, legitiman las decisiones del gobierno, favorecen la generación de actividades económicas, y permiten corregir errores y evaluar la gestión pública para mejorar la provisión de bienes y servicios.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Santiago: 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/181128086/o-Desafio-de-Implementar-Uma-Gestao-Publica-Transparente>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

<sup>93</sup> GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente.** In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Santiago: 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/181128086/o-Desafio-de-Implementar-Uma-Gestao-Publica-Transparente>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

<sup>94</sup> RIBEIRO, Roberta Solis. **¿En qué consiste un gobierno abierto?** In NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

<sup>95</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 42.

Contudo, a transparência, o acesso à informação, a abertura de dados e o uso das tecnologias de informação e comunicação não são suficientes, é necessário que se busque a qualificação desse processo mediante a adaptação da administração a este novo contexto e as novas demandas, principalmente em relação a consecução de uma democracia participativa e colaborativa.<sup>96</sup>

*Es necesario que el gobierno abierto y la innovación atraviesen todos los niveles de la administración. El Estado debe poner en marcha diversas iniciativas para que estos sean una realidad a lo largo y a lo ancho el territorio, incluso en las zonas rurales y las comunidades más alejadas. Los factores estructurales económicos, sociales y de inclusión explican una parte de este déficit de participación, que también tiene raíces en la incapacidad de algunos gobiernos de crear canales y herramientas accesibles para que la ciudadanía se involucre. Se debe enseñar las capacidades mínimas de acceso y análisis de la información pública y proporcionar diversos canales de participación para que los ciudadanos no solo los conozcan, sino que cuenten con las habilidades para poder hacer pleno uso de ellos.*<sup>97</sup>

Nesse sentido, e considerando as premissas do governo aberto é necessário estabelecer uma cultura de responsabilidade na qual o setor público e a cidadania colaborem mutuamente na preparação, implementação e avaliação de políticas públicas mediante uma de gestão pública participativa com vistas a recuperar e fortalecer o valor do que público e cívico, uma vez que:

*el acceso a la información pública es uno de los aportes más importantes que puede hacer el gobierno abierto, pues el ciudadano debería recibir información veraz y oportuna que le permita no solo informarse, sino también, en un marco de corresponsabilidad social, a partir de la información suministrada, contribuir a la mejora de la gestión de los servicios públicos y los trámites.*<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. V.1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

<sup>97</sup>TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 42.

<sup>98</sup>MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p. 62. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

O fortalecimento da democracia passa pela necessidade de uma revisão que atenda de forma transparente, eficiente e eficaz para as demandas dos cidadãos através de uma gestão pública que incorpore as ferramentas da sociedade em rede nas suas interações diárias com cidadania, onde todos são chamados a colaborar para construir a democracia do futuro: um governo transparente, efetivo, colaborativo e participativo, ou seja, com base nos pressupostos do governo aberto.<sup>99</sup>

O mecanismo da colaboração no âmbito de governo aberto é fundamentado pela busca da responsabilidade compartilhada, que serve de pressuposto para a potencialização da democracia através do engajamento e empoderamento dos cidadãos nos assuntos relacionados a gestão pública, sendo que para sua efetivação é necessária a existência de garantias de acesso a informação pública e transparência, bem como, de garantias legais que prevejam a necessidade dos órgãos públicos prestarem contas de seus atos.<sup>100</sup>

A colaboração é a ligação entre a transparência e a participação, através da transformação dos dados públicos em informação para o cidadão, ocorre na Administração através da promoção da melhoria na qualidade dos dados.

A necessidade de colaboração preconizada no governo aberto vai ao encontro ao preconizado pela teoria do discurso de Habermas<sup>101</sup>, para o qual os indivíduos que se dispõem a participar do debate sobre as questões coletivas, em ação comunicativa, mediante o uso da linguagem como fundamento da compreensão mútua, mediante dimensões importantes da política, sendo a primeira dimensão referente ao reconhecimento do outro enquanto um igual, cuja igualdade prático-moral reflete-se no reconhecimento tanto do modo de vida particular do outro, e a segunda dimensão política decorrente do ponto de partida prático-moral entendida por Habermas como a ideia de democracia, com vistas a participação em um debate crítico-racional acerca da organização normativa e política da sociedade.

Assim, a esfera pública, tratada por Habermas leva em consideração o avanço das sociedades modernas e a complexificação das engrenagens do Estado, face a

---

<sup>99</sup> TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Veronica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

<sup>100</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Marciele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.p.12

<sup>101</sup> AVRITZER, Leonardo. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: 1996

necessidade de convergência das demandas dos diversos atores sociais, nos quais os mesmo buscam influenciar os processos de tomada de decisão.<sup>102</sup>

Esses processos de tomadas de decisões em face do desenvolvimento da internet ampliam as possibilidades de consecução de uma esfera pública eficaz, tratada por Habermas como um princípio organizacional:

Os fundamentos sociais estão, no entanto, há cerca de um século novamente se diluindo; tendências à decadência da esfera pública não se deixam mais desconhecer: enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força. Mesmo assim, a esfera pública continua sendo, sempre ainda, um princípio organizacional de nosso ordenamento político.<sup>103</sup>

Nesse sentido, a democracia deliberativa e o conceito de esfera pública trazida por Habermas encontram respaldo no desenvolvimento do Governo Aberto:

A democracia deliberativa, uma democracia em que todos devem participar da tomada de decisões, como uma utopia necessária para a construção de uma nova sociedade mais ecológica, capaz de superar a nossa etapa atual na América Latina de democracia somente delegativa. A teoria da ação comunicativa fornece instrumentos para uma melhor compreensão da racionalidade democrática.<sup>104</sup>

Por meio de um Estado participativo e que assegure a deliberação entre os atores sociais, uma gestão transparente e o controle social, se estabelece uma nova equação entre o Estado e a sociedade, estabelecendo a cidadania como eixo central para possibilitar a execução do papel central dos governos, impulsionando o atendimento aos princípios democráticos.<sup>105</sup>

Nesse sentido:

*Cuando existen estos espacios, cuando los ciudadanos disponen de información transparente y el Estado promueve activamente la participación ciudadana, emergen las condiciones para fundar una ciudadanía activa que participe en la visión y la vida del país, de la región y del mundo y que se involucre plenamente en los problemas públicos. Ello supone acceso a la información, participación y justicia. Se trata entonces de una nueva forma de*

---

102 HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

103 HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.p.17

104 ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. São Leopoldo: UNISINOS, 2003, p.114-115.

105NASER, Alejandra; RAMIRES - Alujas, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

*governar para, con y a través de los ciudadanos, que fortalece precisamente esa nueva ecuación entre el Estado, el mercado y la sociedad.*<sup>106</sup>

Em que pese os princípios norteadores do governo aberto primarem para que a internet seja utilizada como um instrumento de participação cidadã, por muitas vezes “os governos, as administrações, os partidos políticos confundem a internet com um quadro de anúncios”<sup>107</sup>, e essa situação deve ser combatida para buscar na internet a promoção de um espaço democrático, transparente, colaborativo e participativo.

O governo aberto, reflexo do mecanismo democrático aflorado pela participação cidadã, exige do Estado uma maior atenção às demandas postuladas pela sociedade, bem como de garantias constitucionais para permitir a fiscalização e controle da Administração Pública. Reforça-se através da democracia deliberativa que reflete a possibilidade dos cidadãos com consciência das liberdades contidas na Constituição Federal, colaboração efetiva através da cidadania e do reconhecimento da sociedade como titular de direito.<sup>108</sup>

Assim, a internet não é mero meio de comunicação, mas uma ferramenta de exercício de direitos através do acesso a informação e de demanda da sociedade a fim de propiciar uma prática de consolidação de direitos.

Montero<sup>109</sup> contextualiza o desenvolvimento do governo aberto:

*Es sabido que los ciudadanos de hoy, por múltiples razones, tienen mayor capacidad de presión e incidencia sobre los asuntos públicos, pero también que el Estado y la administración pública tienen menos capacidad de respuesta que antes. Por ese motivo aumentan los niveles de tensión en una relación que coloca al ciudadano en una posición cada vez más importante. Esa situación obliga a las autoridades públicas a procurar nuevas formas que les permitan administrar con eficacia las instituciones, a fin de elevar su capacidad básica y sus niveles de eficiencia y transparencia, y granjearse con ello la confianza ciudadana, ostensiblemente deteriorada. En ese contexto es que se va configurando una “nueva” forma de gobernar, con un conjunto de herramientas que, desde un enfoque sistémico e integral, están dirigidas a*

---

<sup>106</sup> NASER, Alejandra; RAMIRES - Alujas, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.22.

<sup>107</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.p. 279.

<sup>108</sup> BONAVIDES, Paulo. **As bases da participação Democrática**. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p\\_bonavides\\_27.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm)>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

<sup>109</sup> MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** in. NASER, Alejandra, RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**, CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.54 Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

*gestionar lo público con base en un cuerpo de principios y valores inspirados en el bienestar de la gente, la responsabilidad y el desarrollo sostenible. Se trata del gobierno abierto, que se fundamenta en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, las tecnologías, el acceso a la información pública, los datos abiertos, la colaboración, la innovación, la eficiencia, la calidad de los servicios públicos, entre otros. Con el gobierno abierto se procura poner en práctica estrategias e instrumentos de gestión con miras a generar institucionalidad pública para la gobernanza democrática, colocando en el centro a los ciudadanos, a quienes les asigna un rol protagónico.*

Nesse sentido, cita a necessidade de aproximação dos cidadãos das instituições públicas e de democratização do setor público:

*El Estado y la administración pública en el siglo XXI tienen el gran reto de profundizar la democracia, pues el progreso social en estos tiempos está determinado por la forma en que se vinculan las instituciones públicas con los ciudadanos. Debe reconocerse la nueva posición que estos ocupan en esa relación, que es condicionante a su vez de la consolidación del Estado en sus otras dimensiones: social, de derecho y de justicia. Ahora bien, no es posible hablar de democratización del sector público si no se logra acercar las instituciones a la gente y hacer que la acción del gobierno se traduzca en bienestar para las personas.*<sup>110</sup>

Assim, se justifica a atual tarefa de governar, marcada e tutelada por esses anseios sociais e exigências da sociedade moderna de promover a participação, e o desafio que reside na instituição do governo aberto:

*A propósito de la complejidad del Estado moderno y su necesario vínculo con la ciudadanía, es preciso entender que la democracia de este tiempo, participativa y deliberativa, se construye en procesos abiertos, con la gente y al margen de toda actitud de opacidad. En definitiva, de lo que se trata es de construir y consolidar el Estado desde sus cláusulas social, democrática, de derecho y de justicia, por lo que se hace necesaria una forma distinta de gobernar.*<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto**: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo in. NASER, Alejandra, RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.55. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>111</sup> MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto**: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo in. NASER, Alejandra, RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.55. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

Residindo no governo aberto a esperança de transformação do Estado, principalmente em relação a novas concepções relativas a cidadania e desenvolvimento humano:

*Los esfuerzos históricos por reformar el Estado y modernizarla administración pública encuentran hoy en las herramientas del gobierno abierto una oportunidad de sistematización que propende a la configuración de una estrategia de transformación del Estado, colocando en el centro de las acciones a la ciudadanía y el desarrollo humano.*<sup>112</sup>

E nesse diapasão, o governo aberto:

*Debe facilitar una gestión pública centrada en los ciudadanos y en instituciones más cercanas a la gente. Resulta claro que el funcionamiento del gobierno tiene que mejorar constantemente, los instrumentos de gestión tienen que aportar al buen gobierno, a la buena administración y a la gobernabilidad democrática.*<sup>113</sup>

O Governo aberto ao assegurar a participação social, deve buscar seu desenvolvimento em conjunto com proteção ao cidadão, respeito aos direitos fundamentais e o sistema democrático.

No Brasil, uma das primeiras e mais bem sucedidas experiências de e-participação, de acordo com Stabile<sup>114</sup>, é o portal e-Democracia da Câmara dos Deputados do Brasil, inaugurado em 2009, o qual desenvolve uma série de ferramentas por meio das quais o cidadão pode, de forma colaborativa, participar e acompanhar audiências públicas. Porém, deve haver motivação e interesse da sociedade pela participação e o controle da Administração considerando que em pesquisas recentes em portais dos Legislativos e Executivos municipais brasileiros

---

<sup>112</sup> MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto**: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo in. NASER, Alejandra, RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.57. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>113</sup> MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto**: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo in. NASER, Alejandra, RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro, ROSALES, Daniela (editores), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. p.57. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

<sup>114</sup> STABILE, Max. **Democracia eletrônica para quem?** Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.p.54

mostrou-se que existe um déficit de mecanismos mais arrojados de participação, notadamente de ferramentas da web 2.0 de interação entre governantes e cidadãos.<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> BATISTA, Cesar. **TIC e Participação Cidadã na América Latina**: um estudo dos legislativos locais. Brasília. 2006.

## CAPITULO II – PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS AÇÕES PÚBLICAS

O princípio da participação social está previsto na Constituição Federal de 1988, sendo resultado da inserção da perspectiva participativa para além da representativa na Democracia Brasileira.

Nesse sentido, buscar-se-á realizar uma breve análise do contexto histórico referente ao surgimento da democracia, a evolução da democracia representativa a participativa, e por fim, um parâmetro em relação as principais implicações da democracia na atualidade, com considerações acerca da teoria habermasiana no que tange a democracia sob uma contextualização de deliberativa, para além da participativa, propõe a formação de um diálogo entre os cidadãos, em busca da construção de um consenso, e utilização da esfera pública como espaço colaborativo.

A importância da participação social não contrapõe o exercício representativo do poder, mas sim, entrega ao povo a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública, sendo que o controle social é reconhecido como forma de participação social em sua sistematização na legislação brasileira.

Para possibilitar a efetivação do controle social, e da utilização dos ambientes virtuais para sua execução, a transparência e abertura de dados, são fundamentais, uma vez que o dever do Estado de prestar informações de maneira aberta vem ao encontro do interesse público e da construção de um governo efetivamente democrático e aberto<sup>116</sup>.

O direito informacional na Constituição Federal de 1988 prevê claramente o direito de acesso à informação no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, fazendo com que a transparência do poder público viabilize o exercício do controle social através das Tecnologias de Informação e Comunicação.

A normatização do direito informacional estabelecido na Constituição Federal, com a sanção da lei de acesso a informação ampliou consideravelmente as garantias ao direito fundamental de acesso a informação e buscou amparo no desenvolvimento tecnológico e nas ferramentas e benefícios da internet, para o estabelecimento de

---

<sup>116</sup> LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993. p. 187..

mecanismos de democracia participativa, para que a sociedade contribuía na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações governamentais, e nesse sentido a evolução normativa foi se aperfeiçoando, através da criação de canais entre o governo e sociedade, e que repercutem consecutivamente no controle da Administração.<sup>117</sup>

O controle social revela-se como importante complemento, do exercício pelos órgãos fiscalizadores, no entanto, um controle efetivo somente é possível se houver garantias e mecanismos para garantir o acesso e a disponibilização de informações públicas, e por consequência, o cumprimento dos princípios administrativos gera transparência na gestão pública.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo analisar a participação social nas ações públicas, como fundamento do Estado Democrático de Direito no Brasil e condição de cidadania, examinando o atual Sistema Nacional de Participação Social, que reconhece o controle social como forma de participação, expondo a contextualização da evolução normativa que norteou sua expedição e que, de certa forma, assegura a possibilidade da participação social através da internet, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência, Lei de Acesso a Informação e, mais após a regulamentação do Sistema Nacional de Participação, a Política Nacional de Dados Abertos e Lei que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

## **2.1. Participação social como fundamento do Estado Democrático de Direito: da democracia representativa à democracia participativa**

A evolução do conceito de democracia remete a Grécia Antiga, onde a participação dos cidadãos na tomada de decisão da vida política dava-se na Ágora, por meio de assembleias populares, os cidadãos exerciam sua soberania de maneira direta, a assembleia de cidadãos exercia o poder soberano, cujas preocupações

---

<sup>117</sup> NOGUEIRA. Jean Alessandro Serra Cyrino. PIRES, Maria Coeli Simões. **O Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. n.45, 2004. p.13. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

versavam sobre questões públicas, caracterizava-se por uma democracia direta, mas com um modelo participativo exclusivista, por excluir do processo político as mulheres, os escravos e os estrangeiros.<sup>118</sup>

Segundo Held<sup>119</sup>, o governo democrático surgiu em meados do século VI, em Quíros (Grécia Antiga), destacando-se a criação das cidades atenienses que facilitou o desenvolvimento de cidadãos independentes em termos econômicos, ainda que de forma restrita, criando um modelo de cidadão propiciado pelo incipiente fluxo de comunicações oral e presencial entre os cidadãos das pequenas cidades estado, ou seja, a democracia era a condição do estabelecimento de uma relação inerente, semiótica com a *polis*, uma vez que na “cidade-estado” ateniense o Estado não difere de sociedade, sendo o cidadão criador e sujeito às leis, através do estabelecimento de uma relação de pertencimento a *polis*.

Nos séculos XVII e XVIII, a palavra “democracia” estava praticamente banida da organização política dos Estados, e, na Europa já estavam começando os tempos modernos, a divisão da sociedade em classes era predominante, os nobres gozavam de muitos privilégios, eram proprietários de grandes extensões de terras, não pagavam impostos e ocupavam os cargos políticos mais importantes, em detrimento daqueles que compunham a burguesia, e aqueles que por não terem riqueza, viviam de seu trabalho, no campo ou na cidade, nessa fase os reis que governam sem nenhuma limitação, com poderes absolutos (absolutismo). Houve um momento em que os burgueses e os trabalhadores já não suportavam as arbitrariedades e as injustiças praticadas pelos reis absolutistas e pela nobreza e por esse motivo, unindo-se todos contra os nobres, fizeram uma série de revoluções, conhecidas como revoluções burguesas, nesse contexto, ocorreram as revoluções Inglesa (1688 e 1689) e Francesa (1789).<sup>120</sup>

Com a revolução francesa, o conceito de cidadania continuou a indicar o conjunto de pessoas com direito de participação política, no entanto, deixou de ser um símbolo de igualdade de todos pois a derrubada dos privilégios da nobreza deu lugar ao aparecimento de uma nova classe de privilegiados, tanto que a Constituição francesa de 1791, feita pouco depois da Declaração de Direitos de 1789, manteve a monarquia, estabeleceu que somente os cidadãos ativos poderiam ser eleitos para a

---

<sup>118</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Tradução de João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

<sup>119</sup> HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 1991.

<sup>120</sup> DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

Assembleia Nacional e para ser cidadão ativo era preciso ser francês, do sexo masculino, ser proprietário de bens imóveis e ter um renda mínima anual elevada.<sup>121</sup>

Mesmo com essas restrições impostas a participação democrática após as revoluções Inglesa e Francesa, para Perez<sup>122</sup> “o Estado Democrático, tal como entendemos hoje, é fruto das revoluções liberais do final do século XVIII e de seu posterior desenvolvimento”, época em que a burguesia liberal veiculava os ideais democráticos visando a derrubada do absolutismo, fazendo com que o conceito de democracia tivesse roupagem de um “grito de guerra” contra o poder autoritário e autocrático.

De acordo com Perez<sup>123</sup>, foi no século XIX que a democracia foi aperfeiçoada como forma de governo, na forma de democracia representativa, que com base em seus principais ideólogos (Rosseau, Madison, Benthan), a era moderna a concebeu como o regime ideal para proteção da sociedade em face do Estado, e a partir desse entendimento, governo democrático passou a ser associado a máxima de Lincon: Governo do povo, pelo povo e para o povo, e aquele que preserva as liberdades públicas, direitos fundamentais individuais, separação de poderes e submissão a eleições periódicas.

Para Perez<sup>124</sup>:

De qualquer sorte, as idéias democráticas prevaleceram e o Estado Democrático desenvolveu-se em meio a todos esses conflitos sociais, e até mesmo, em razão da pressão deles advinda. A chamada democracia representativa liberal fortaleceu-se e atingiu o ápice de seu prestígio entre o final do século XIX e o início do século XX em razão, principalmente, da gradativa universalização do sufrágio.

Segundo Bobbio<sup>125</sup>, a complexidade social torna indesejável a participação popular nas decisões coletivas, considerando que um sistema de poder só será democrático caso as decisões coletivas sejam tomadas por todos os membros da coletividade, e que a democracia caracteriza-se por um conjunto de regras que ditam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por meio de quais procedimentos.

---

<sup>121</sup>HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 1991.

<sup>122</sup>PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p. 28.

<sup>123</sup>PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009..

<sup>124</sup>PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.p. 28-29.

<sup>125</sup>BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986

Não obstante, os significados históricos dos termos democracia representativa e democracia direta demonstram que não se pode resolver a questão em termos de escolha forçada entre duas alternativas como se elas fossem excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível, mas sim, a necessidade de coexistência de ambas.

A ampliação da democracia participativa trouxe mudanças ao perfil do Estado, impulsionando as liberdades públicas consagrando os direitos sociais sob a pressão dos eleitores, passando a democracia a tentar conciliar a realização de políticas sociais e impulsionar a economia, e para tanto, os instrumentos de contenção do poder do Estado devem ser suficientes para coibir arbítrios.<sup>126</sup>

No entanto, a democracia demora para se firmar, seja no cenário internacional face aos regimes autocráticos da primeira metade do século XX e advento das duas grandes guerras mundiais, e a nível do Brasil, onde embora proclamada a República desde o início do século XX, o coronelismo, clientelismo, ditaduras não foram capazes de permitir um governo democrático verdadeiramente.<sup>127</sup>

Com o final da segunda guerra os ideais democráticos ressurgiram, e nesse contexto ocorre pela passagem do Estado de Direito para Estado Social de Direito, e em seguida para o Estado Democrático de Direito. De acordo com Bobbio<sup>128</sup> desde a idade clássica até hoje o termo democracia sempre foi utilizado para designar uma forma de governo e exercício do poder político, o qual, mais especificamente é exercido pelo povo, e o Estado é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, entre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, que são relações entre desiguais.

Passados mais de duzentos anos de lutas, apesar de muitas conquistas para que a cidadania seja, realmente, expressão dos direitos de todos e não privilégio dos setores mais favorecidos da sociedade, há mudanças que ainda necessitam ser implementadas, principalmente para se atingir um modelo de Estado democrático. O conceito de democracia deve ser considerado como parte de um sistema mais amplo,

---

<sup>126</sup>PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública . 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009..

<sup>127</sup>PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública . 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009..

<sup>128</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987..

consoante os tratamentos atribuídos as formas de governo (descritivo, prescritivo, histórico).<sup>129</sup>

Para Touraine<sup>130</sup> a democracia não pode ser vista apenas como um conjunto de garantias institucionais, porque é o resultado da luta dos sujeitos contra a lógica de dominação dos sistemas, e portanto, uma forma vida política que concede maior liberdade a maior número de pessoas, protegendo e reconhecendo as diversidades.

Em uma sociedade democrática, a responsabilidade pela tomada e cumprimento das decisões são compromissos do poder público e sociedade civil, face a isso a democracia caracteriza-se por um conjunto de regras que ditam quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por meio de quais procedimentos, sendo necessária para a aceitabilidade de tais decisões que sejam tomadas com base em regras por maiorias a quem compete tomar decisões.<sup>131</sup>

No entanto, há fatores que historicamente dificultam a concretização da democracia, principalmente em relação a representativa, para Perez<sup>132</sup> esses problemas podem ser enumerados, destacando-se a oligarquização dos partidos políticos, o desinteresse de eleitores pela participação política, a incapacidade dos parlamentares identificar e resolver problemas relacionados a atuação estatal no domínio social e econômico, a falta de educação política dos eleitores, dificuldade de contenção no abuso poder econômico nas eleições, a influência nociva dos meios de comunicação de massas, personalização excessiva do processo eleitoral, o desprestígio da lei enquanto instrumento normativo, a concentração do poder nas mãos da burocracia do Executivo e o cerceamento de debate parlamentar mediante edição de atos normativos com força de lei pelo Executivo.

Embora não exista uma fórmula para resolver esses problemas, a perspectiva participativa começou gradativamente a ser inserida nas legislações para reforçar os controles sobre a atuação estatal, contudo, sem causar o abandono por completo da democracia representativa.

---

<sup>129</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987..

<sup>130</sup> TOURAINE, Alain. **O que é democracia?** Tradução de João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

<sup>131</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia:** Uma Defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986

<sup>132</sup> PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática:** institutos de participação popular na administração pública . 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009..

Para Bobbio<sup>133</sup>, a centralidade do jogo democrático passa do indivíduo, para grupos de indivíduos que passam a exigir seus direitos através da representatividade, uma vez que o modelo democrático social inaugura uma fase com múltiplos centros de poder, e decorre do apoderamento pela democracia das condições de mundo da época, se envolvendo pelos âmbitos econômico-político-administrativo, criando um novo espaço institucional.

A mutabilidade da democracia reforça-se pela a pluralidade de atores sociodemocráticos, pela globalidade planetária do espaço político-democrático, a extensão dos efeitos das decisões numa esfera de deliberação democrática e, principalmente pela multiplicação dos espaços discursivos.<sup>134</sup>

A participação social confere ao cidadão a possibilidade, como sujeito político-social, de ser sujeito ativo na administração pública e, assim, estabelecer-se como participante efetivo do processo democrático.<sup>135</sup>

Dessa forma, associa-se à ideia de democracia a noção de cidadania.

O Governo Aberto, por sua vez, reflete um repensar da democracia, construindo não apenas um espaço democrático-decisório aberto à participação cidadã, mas também um lugar para o acontecer da democracia em toda sua extensão, possibilitando um ambiente culturalmente democrático-participativo que abarque todos os meios de participação democrático-cidadã na vida pública.

O desenvolvimento do ciberespaço a partir do aumento das variações tecnológicas e dos fluxos de tecnologia que permeiam a sociedade contemporânea favorece e agiganta o desenvolvimento de participação (*ciber*) democrática<sup>136</sup>, a temporalidade democrática contemporânea confere a complexidade do “estar em sociedade”, que é impulsionada pela conflituosidade social e possibilita o reinventar da democracia historicamente pelo desenvolvimento de uma ciberdemocracia que traz uma possibilidade ampla de confluência de vários modelos democráticos clássicos, que englobam a participação política da sociedade civil e o controle da gestão pública.

---

<sup>133</sup>BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986

<sup>134</sup>CRUZ, Paulo Márcio; SIRVENT, José Francisco Chofre. **Ensaio sobre a necessidade de uma Teoria para a superação democrática do Estado Constitucional Moderno**. Novos Estudos Jurídicos, Vol. 11, N. 1, p. 41-62, jan-jun 2006.

<sup>135</sup> GÓMEZ, José María. **Política e Democracia Em Tempos de Globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000.

<sup>136</sup> LEMOS, André; LEVY, Pierre. **O Futuro da Internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária**. São Paulo: Paulus, 2010

## 2.2. Democracia participativa no Brasil: condição de cidadania

A evolução da Democracia no Brasil, até o surgimento da democracia participativa, é marcada por diversos períodos que se alternaram entre monarquia, garantias democráticas ausência destas e ditaduras.

No Brasil Colonial o exercício de quaisquer direitos políticos se limitava a uma restrita parcela da população composta por poucos latifundiários, e o exercício da política tinha caráter elitista e excludente. Com a independência do Brasil, em 07 de setembro de 1822, impulsionada por uma elite interessada em assegurar a continuidade de seus privilégios e suas vantagens econômicas, foi mantida a escravidão e o voto censitário foi instituído em nossa primeira constituição (Constituição de Federal de 1824) estabelecendo a participação política como uma regalia destinada somente a uns poucos privilegiados, não havia qualquer controle popular do poder político, considerando a monarquia que fora instaurada.<sup>137</sup>

Após 1870, os ideais abolicionistas ganharam força, em mesmo após a abolição da escravatura, em 1888, não houve o acesso ao direito de votar e ser votado continuaria limitado, uma vez que a instrução formal por meio da alfabetização foi erigida em requisito para a escolha de representantes políticos. Assim, iniciou-se a Primeira República, com um sistema eleitoral reconhecidamente corrupto e dominado por mecanismos políticos que determinavam a alternância dos representantes das oligarquias no poder, que começou a ruir, até que em 1930, uma Revolução eclodiu e Getúlio Vargas foi alçado à Presidência da República, que ao mesmo tempo era crítico da corrupção eleitoral e instituiu direitos sociais ligados a proteção do trabalhador, buscou garantir sua presença no poder, sendo que em 1937, Getúlio Vargas dissolveu o Congresso e outorgou uma nova Constituição à nação, proibindo os partidos políticos e acabando com as eleições presidenciais.<sup>138</sup>

Em 1945, com o final da segunda guerra mundial, e a revalorização do poder da ideia democrática, começaram a insurgir críticas as falhas e inversão de valores constante na Constituição da época, Getúlio Vargas renuncia pressionado por miliares e em 1946 é eleito ainda pelo voto indireto, seu ex-ministro de guerra, o general Eurico Gaspar Dutra, referido governo buscou o retorno da democracia e através do voto de

---

<sup>137</sup> LVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67. 2006.

<sup>138</sup> LINHARES, Maria Yeda (org). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus;1990.

milhares de brasileiros e da devolução da soberania ao povo mediante eleições livres, tendo sido realizadas eleições presidenciais e parlamentares onde vários partidos políticos, inclusive o comunista, puderam concorrer. <sup>139</sup>

Logo após, os deputados eleitos para o Congresso dos Deputados, formaram a Assembleia Nacional Constituinte e promulgaram a Constituição em setembro de 1946. Entre 1945 e 1964 o Brasil passou por um período de democratização, onde ocorreu o desenvolvimento de instituições democráticas, mas em contradição, o agravamento das questões sociais, o que causava reivindicações por transformações políticas. <sup>140</sup>

Em 1964, o golpe militar depôs o Presidente da República, João Goulart, tendo o segmento militar ocupado o poder político e o estado, sufocando os avanços democráticos, a reduzindo as liberdades democráticas até então conquistadas, extinguindo o pluripartidarismo e impedindo qualquer oposição real e democrática ao regime exposto perdurando 21 anos (1964-1985), que foi sendo superado pelo retorno gradual da democracia, com destaque aos movimentos sociais como o “Diretas Já” e os movimentos sindicais que lutaram pelo retorno das eleições diretas e pela livre organização partidária. <sup>141</sup>

Assim, a partir de meados da década de 80, muitos partidos políticos foram formados em um tempo em que o povo tinha suas demandas divididas entre o desejo de retorno a democracia e combate a instabilidade econômica e inflação que corroía os salários dos trabalhadores. <sup>142</sup>

Ou seja, assim como em 1930 e 1945, buscava-se um processo de democratização da sociedade Brasileira, no entanto, o diferencial estaria na perspectiva participativa reivindicada e incluída nos debates a partir de então.

Com o entendimento de que a democracia brasileira precisava se enriquecer para além de uma concepção representativa, levando em conta elementos econômicos, sociais e culturais, a democracia participativa foi contemplada no Brasil com a Constituição Federal de 1988, que marca o surgimento da democracia

---

<sup>139</sup> LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER , Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67. 2006.

<sup>140</sup> BONAVIDES. Paulo. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.

<sup>141</sup> LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER , Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67. 2006.

<sup>142</sup> BONAVIDES. Paulo. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente**. São Paulo: Malheiros, 2002.

participativa no país, e modificou, substancialmente, a característica da democracia brasileira, ao introduzir a perspectiva participativa para além da representativa no sistema político nacional, arrolando a cidadania e a participação como fundamentos da República Federativa do Brasil, ao lado da soberania, a dignidade e o pluralismo político.<sup>143</sup>

Nesse sentido, a democracia, na Constituição Federal de 1988, passou a ter *status* de verdadeiro princípio da participação como condição para a concretização da ordem democrática, cuja finalidade é a plena efetivação dos direitos políticos de intervenção dos cidadãos na atividade estatal na formação de sua vontade.<sup>144</sup>

A participação popular introduz na democracia representativa do Brasil um elemento da chamada democracia direta, ou participativa, que na visão de Britto<sup>145</sup>:

Não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas obriga o Estado a elaborar o seu Direito de forma emparceirada com os particulares (individual, ou coletivamente). E é justamente esse modo emparceirado de trabalhar o fenômeno jurídico, no plano da sua criação, que se pode entender a locução "Estado democrático" (figurante no preâmbulo da Carta de outubro) como sinônimo perfeito de "Estado participativo". [...] Os novos institutos da democracia direta redimensionam o princípio constitucional da soberania popular, permitindo-nos falar de uma democracia participativa.

A participação popular como exercício de poder político vem afirmada no artigo 1º da Constituição<sup>146</sup>, o qual assevera que a República Federativa do Brasil constitui um "Estado democrático de direito", ou seja, um Estado cujo Direito se forma por necessária via popular (democrática), e o poder é exercido diretamente, ou por seus representantes eleitos, assim, o exercício direto do poder político é garantido pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, referendo e leis de iniciativa popular, como formas de exercício da soberania popular.

---

<sup>143</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Constitucional Contemporâneo: os direitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>144</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre.** Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2002.

<sup>145</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular".** Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992. P. 122

<sup>146</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Para Bobbio <sup>147</sup> a democracia participativa:

É um regime onde se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A democracia participativa ou democracia deliberativa é considerada como um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

A participação nos moldes da Magna Carta está inclusa no exercício de todas as funções estatais, no legislativo (referendo, plebiscito, e leis de iniciativa popular), judiciário (ações populares, mandados de segurança coletivos), e na administração pública em funções decisórias, consultivas e de controle, ou seja, em um Estado Democrático de Direito todos os poderes estão sujeitos a participação popular cuja institucionalização é essencial para as decisões e controle da Administração Pública<sup>148</sup>.

O princípio da participação popular previsto constitucionalmente, não está contrapondo o exercício representativo do poder com o exercício direto, mas sim, entregando ao povo a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública, consoante assevera Carrion<sup>149</sup> ao afirmar que:

Quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a ideia de um controle ao mesmo tempo político e social. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo.

A participação popular assegurada constitucionalmente é ampla, não restringindo-se ao controle social, atividades administrativas, de elaboração normativa, entre outros, e apesar de não ser utilizado literalmente o termo “participação” na Constituição Federal, a democracia representativa e democracia direta acabam por consolidar a participação popular como própria do Estado Democrático de Direito, tanto em decorrência natural deste modelo, quanto diante de várias previsões de participação popular em diversos setores da vida pública,

---

<sup>147</sup> BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: Uma Defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

<sup>148</sup> PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>149</sup> CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 83-84.

considerando ainda, a alocação da participação popular no capítulo dos Princípios Fundamentais.

Ademais, a coexistência da democracia participativa com a representativa, deve ser complementada mutuamente, mantendo-se as mesmas condições de sobrevivência para ambas em respeito as necessidades substanciais destas.

Para Bresser Perreira <sup>150</sup>:

A nova democracia que está emergindo é participativa ou republicana porque a tradição republicana se baseia na participação dos cidadãos no processo político. Na primeira parte do século XX, quando os sindicatos e outras organizações corporativas ganharam influência política, a idéia de democracia participativa alcançou uma audiência mais ampla, mas não assumiu o status de uma nova forma de democracia na teoria política anglo-americana. No entanto, quando um filósofo político importante como Habermas escreveu sobre ação comunicativa e Joshua Cohen traduziu essa noção para o conceito de democracia deliberativa, a idéia imediatamente se expandiu. Tal como a democracia participativa, também a democracia deliberativa é um conceito republicano moderno.

Embora participação e deliberação não sejam sinônimos, compreende-se que os próprios arranjos deliberativos são formas amplificadas de participação, e que:

Ao estudar a democracia hoje, os teóricos políticos não têm alternativa senão discutir a democracia participativa ou republicana em termos práticos e a democracia deliberativa em termos normativos. No entanto, a resistência a esta última permanece forte, especialmente entre os teóricos da escolha racional. Na medida em que professam um forte pessimismo acerca da possibilidade de ação coletiva, eles resistem a reconhecer a existência de um contingente significativo de cidadãos republicanos orientados para o interesse público e comprometidos a participar, ainda que de modo limitado, dos assuntos públicos. <sup>151</sup>

Outrossim, a atual configuração da sociedade moderna impossibilita que a democracia seja restrita a representatividade, sem que haja participação da sociedade nas decisões políticas.

Na configuração moderna do Estado e da sociedade, a ideia de democracia já não se reduz à prerrogativa popular de eleger representantes, nem tampouco às manifestações das instâncias formais do processo majoritário. Na democracia deliberativa, o debate público amplo, realizado em contexto de livre articulação de ideias e de informações, e observado o respeito aos

---

<sup>150</sup>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005: Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf) . p. 84.

<sup>151</sup>BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf). p. 84.

direitos fundamentais, desempenha uma função racionalizadora e legitimadora de determinadas decisões políticas.<sup>152</sup>

Em que pese a Constituição Federal Brasileira traga a coexistência da democracia representativa e participativa, deve-se destacar que a participação popular é uma forma de emancipação e empoderamento social frente às decisões dos representantes eleitos, a emancipação e transformação social no cenário democrático somente ocorrem quando presentes e garantidos em todos os espaços de poder, ou seja, as relações emancipatórias desenvolvem-se no interior das relações de poder, no entanto, a democracia participativa não pode ser concebida como um poder paralelo de intervenção social, uma vez que sua essência da democracia participativa está em pretender que o monopólio de poder que é detido pelo Estado contemporâneo se disperse por diferentes entidades autogovernadas do mesmo modo que o macro governo estatal deve ser substituído por representantes democraticamente escolhidos<sup>153</sup>.

Em qualquer das formas democráticas (participativa ou deliberativa) a participação social é fundamental, o cidadão passa a ser o ator fundamental o que, nas democracias contemporâneas, está de uma forma ou de outra, promovendo as reformas institucionais do Estado.

A perspectiva de democracia participativa é ampliada de modo possibilitar ao cidadão exercer influência e intervenção nos processos decisórios, ao encontro da perspectiva de democracia deliberativa de Habermas, consoante o postulado que o procedimento de decisão do governo deve ocorrer em forma de deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação.<sup>154</sup>

Para Amartya Sen<sup>155</sup>:

A democracia é mais bem-vista como ‘governo por meio do debate’, na medida em que, na filosofia contemporânea, “a compreensão da democracia ampliou-se enormemente, de modo que já não seja vista apenas com relação às demandas por exercício do voto secreto, mas, de maneira muito mais aberta, como um constante espaço de participação e deliberação coletivas, como um constante “exercício da razão pública”.

---

<sup>152</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Constitucional Contemporâneo: os direitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009.p.91.

<sup>153</sup>SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

<sup>154</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Editora Paz e Terra, São Paulo, 1992.

<sup>155</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Tradução Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.p.358

Ou seja, a democracia já não pode mais ser vista como exercício majoritário e representativo do poder, sendo relevante para seu desenvolvimento a implantação de mecanismos de participação social nos diferentes espaços públicos, com vistas a promover a inclusão e sustentabilidade econômica, social e ambiental de médio e longo prazo. Existe uma relação intrínseca entre democracia e desenvolvimento, a qual é elemento constitutivo do próprio desenvolvimento, ao possibilitar condições de escolha e de liberdade.<sup>156</sup>

Igualmente, na obra *Desenvolvimento como Liberdade*, o Autor<sup>157</sup> destacou a importância das instituições deliberativas para a conceituação do desenvolvimento, que se caracteriza por "um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam", sendo a participação e a dimensão política partes constitutivas do próprio desenvolvimento, devem garantir a instrução de processos de discussão, escolhas e deliberações para contribuir na realização de políticas que resultam em melhores condições de vida para a maioria da sociedade, diminuindo as desigualdades sociais, constatando que "nenhuma fome coletiva substancial jamais ocorreu em nenhum país independente com uma forma democrática de governo e uma imprensa relativamente livre".<sup>158</sup>

Para Luchmann<sup>159</sup> os processos de justificação e debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação com o Poder Público, ao serem pressupostos da democracia deliberativa, são uma alternativa aos limites e impasses criados pelo modelo do sistema democrático representativo.

Nesse sentido, assevera-se a necessidade da democratização das organizações sociais cujas atividades se relacionem com o Estado, "pois o processo de transformação do poder social em político precisa tanto de crítica e controle quanto o exercício legítimo do poder sobre a sociedade."<sup>160</sup>

A efetiva participação da sociedade é um dos pilares da democracia, quanto mais consciente e participativa for a sociedade, mais consolidada é a democracia, e

---

<sup>156</sup> SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

<sup>157</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.52.

<sup>158</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.180.

<sup>159</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2002.

<sup>160</sup> HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 245.

esta participação deve ser considerada em uma sociedade informacional na qual a informação assume a posição de centralidade e confere uma espécie de empoderamento ao cidadão, influenciando sua atuação econômica e interação social, além de produzir significativos impactos políticos.<sup>161</sup>

A administração pública vem incorporando a utilização das novas tecnologias em seus atos e funções e por consequência a participação dos cidadãos na esfera política.

No entanto, verifica-se que há pouca participação ou interesse da sociedade na administração pública, nesse sentido, destaca-se a corrente dos teóricos do elitismo competitivo, que de acordo com Faria<sup>162</sup> referem-se a defesa da posição de caber aos cidadãos preocupar-se preponderantemente com seus objetivos pessoais e individuais, relegando o exercício da gestão pública a representantes eleitos.

O desenvolvimento das Tecnologias da Informação e Comunicação tem impactado o funcionamento dos governos e as dinâmicas sociais, econômicas e políticas das sociedades uma vez que podem realizar a ligação entre a esfera local e a nacional, mas o desafio reside em utilização das mesmas para fortalecer a educação cívica, garantir acesso igualitário à informação e envolver indivíduos em redes que irão possibilitar uma efetiva participação e discussão de temas políticos relevantes<sup>163</sup>.

O governo aberto necessita e se fortalece através desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação para a disseminação e ampliação do espaço virtual, para Frey<sup>164</sup> estas buscam “revigorar processos de coordenação social no âmbito das comunidades locais e para revitalizar a participação comunitária na gestão pública local”, possibilitando ampliar o envolvimento direto dos cidadãos, sua participação e colaboração de um número maior de pessoas.

Na Constituição Federal Brasileira de 1988, a cidadania é assegurada como um dos fundamentos da República, seu exercício e fortalecimento está diretamente ligado ao desenvolvimento e respeito dos direitos fundamentais, e só existe mediante

---

<sup>161</sup> SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo :Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

<sup>162</sup> FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**. Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara de Deputados, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

<sup>163</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1992.

<sup>164</sup> FREY, Klaus. **Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede**: O Potencial das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação. Revista de Sociologia Política, n. 21, 2003.p. 165.

a efetiva participação social, uma vez que a cidadania reflète uma forma de convivência e organização social. Na visão de Peces-Barba<sup>165</sup>

*Ciudadanía plena supone y exige un clima de democracia y de derechos. La democracia se manifiesta en participación de los ciudadanos, principio de las mayorías, instituciones representativas como el Parlamento, sometimiento a la ley, separación de poderes y derechos iguales para todos. Los derechos acompañan al ciudadano desde su nacimiento hasta su muerte, y son individuales, civiles y político, económicos, sociales y culturales.*

Assim, a cidadania é um vínculo que une uma pessoa a um Estado, e a partir desse vínculo que se abrem possibilidades de participação do cidadão nas esferas do poder políticos do Estado, que necessitam da democracia para serem concretizados. Sua previsão no texto constitucional tem amplitude muito maior do que o direito ao voto, representando uma cidadania ativa, com direito e deveres que devem ser assumidos pelos cidadãos como o controle da administração pública.<sup>166</sup>

A inclusão de práticas cidadãs comprometidas com a transformação social tem a capacidade de possibilitar a construção de uma sociedade com a participação nos processos decisórios e reflexos na efetivação de políticas públicas.<sup>167</sup>

A democracia e a cidadania são pressupostos essenciais para garantir a eficiência dos pressupostos do governo aberto, uma vez que por meio da abertura de espaços públicos de participação os indivíduos poderão emancipar-se, controlar as ações públicas e construir políticas públicas que sejam compatíveis com os anseios sociais, assim, ao assegurar a participação e o controle, instituem-se as condições para a cidadania.

### **2.3. Sistematização da participação social no Brasil: reconhecimento do controle social como forma de participação**

A participação social é respaldada constitucionalmente como fundamento do Estado Democrático de Direito, há mecanismos e ferramentas de participação

---

<sup>165</sup> PECES-BARBA, Gregório. **Educación para la ciudadanía y los derechos humanos**. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007.

<sup>166</sup> DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

<sup>167</sup> COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. **Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania**. In: *Gestão local e políticas públicas*. Organizador Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

dispostos na Constituição Federal em relação ao planejamento e execução das ações do governo que visam possibilitar a participação popular.

Em relação a participação no planejamento, em especial em relação a questão orçamentária, o Estado deve planejar suas políticas públicas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil conforme instrumentos previstos na Constituição Federal.<sup>168</sup>

Os instrumentos desse planejamento, definidos na Constituição Federal, são o Plano Plurianual (PPA) que apresenta os critérios de ação e decisão que devem orientar os gestores públicos e prevê os resultados que se busca alcançar na gestão através de metas e programas, a LDO que dispõe sobre as metas e prioridades para a Administração Pública, política salarial, percentuais a serem repassados para integrantes da administração, as alterações da legislação tributária e as formas de financiamento do orçamento e fixa as bases para elaboração do orçamento (LOA), e a LOA se ocupa de definir as fontes de arrecadação, estimar as receitas e prever as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração.<sup>169</sup>

Em todas as leis orçamentárias acima elencadas, a sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração com vistas a orientar o planejamento da vida do Estado, tanto que as legislações atinentes, como a Lei Complementar nº 101/2000<sup>170</sup>, exigem de forma obrigatória a realização de audiências públicas quadrimestrais para demonstrar o cumprimento de respectivas legislações em obediência a responsabilidade fiscal e orçamentária.

Assim, controle social da execução das despesas públicas ocorre após o encerramento do processo legislativo de aprovação das peças orçamentárias, sendo importante que a sociedade participe da gestão desses recursos em conjunto com os agentes público, face a isso, o ordenamento jurídico estabelece algumas regras para que as despesas não se realizem arbitrariamente, como por exemplo, a Lei das

---

<sup>168</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

<sup>169</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

<sup>170</sup> BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 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 10 de janeiro de 2018.

Finanças Públicas (Lei n.º 4.320/1964), a Lei das Licitações (Lei n.º 8.666/1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).<sup>171</sup>

Após a Constituição Federal de 1988, o primeiro ordenamento que merece destaque em relação a garantias de participação e transparência é a Lei Complementar 101/2000 conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que surgiu com intenção de aumentar a transparência na gestão pública referente aos gastos do Estado e os mecanismos de controle, sendo um marco legal em relação à transparência e a abertura de dados orçamentários e financeiros a população.

Ao estabelecer regramento para buscar gerir com responsabilidade a coisa pública, a lei de responsabilidade fiscal trouxe consigo o conceito de transparência fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal<sup>172</sup>, residindo em um grande avanço ao controle estatal e na busca de uma gestão pública mais transparente, dispondo sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, buscando a criação de um compromisso com a gestão fiscal responsável e com o equilíbrio e controle das contas públicas, além de impor sanções e restrições à conduta dos administradores dos bens públicos.

Assim, ao criar instrumentos de transparência de gestão fiscal, possibilita, diante do não atendimento destes, a intervenção do Tribunal de Contas, da Controladoria Geral da União e até mesmo da sociedade, possibilitando que cada pessoa assuma essa tarefa de participação da gestão pública e de exercer o controle social, instituindo os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumentos de transparência da gestão fiscal, sujeitos a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, assegurados mediante incentivo à participação popular

---

<sup>171</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

<sup>172</sup> Conforme se depreende da redação do art. 1º, §1º: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.[...] BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 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 10 de janeiro de 2018.

e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.<sup>173</sup>

Ampliando a transparência na gestão fiscal, merecem destaque as alterações realizadas pela Lei Complementar 131/2009<sup>174</sup>, a chamada lei da transparência pública à Lei 101/2000, determinando que União, Estados e Municípios divulguem seus gastos na internet nos chamados ‘portais de transparência”, e inserindo dispositivos visando a transparência da execução orçamentária do entes públicos, fixando prazo para o cumprimento das exigências, sob pena de aplicação das penalidade cabíveis<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Art. 48 da Lei Complementar 101/2000, afirma que: São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 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 10 de janeiro de 2018.

<sup>174</sup> BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

<sup>175</sup> Art. 1º. O art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (NR) Art. 2º A Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 48-A, 73-A, 73-B e 73-C: Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar. Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a

Verifica-se que a legislação assegura o controle social como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores através participação ativa da sociedade na gestão pública, assegurando que para possibilitar a efetividade do controle, o Estado precisa observar os princípios constitucionais.

O controle é um direito que tem que ser visto também como um dever, uma vez que além de auxiliar na formulação das políticas públicas, merece fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos, cobrando das autoridades retorno e qualidade do bem público, sendo assegurado a todos os cidadãos o direito de propor ação popular para possibilitar o controle em face de atos lesivos a administração pública, ficando o cidadão, inclusive, isento de custas, exceto no caso de comprovada má-fé<sup>176</sup>.

Para regulamentar a transparência pública, fora editado o decreto nº 7185 de 27 de maio de 2010<sup>177</sup>, dispondo sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da federação, com o objetivo de garantir características mínimas de transparência na divulgação das informações nos chamados portais, bem como, uma padronização em relação a forma como as informações que são disponibilizadas em tempo real ao cidadãos.

Para o desenvolvimento da transparência pública, principalmente através dos portais governamentais, canais de interação com o cidadão, ouvidorias, redes sociais, e para atendimento as obrigações constantes na legislação, é necessário que além da disponibilização das informações as mesmas sejam compreensíveis, e que

---

disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

<sup>176</sup> Art. 5º [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>177</sup> BRASIL. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

dinamicidade e necessidade de sua constante atualização, possua linguagem que permita o entendimento pelo cidadão.<sup>178</sup>

Depois de referida legislação, é promulgada a Lei nº 12.527, em 18 de novembro de 2011<sup>179</sup>, a chamada Lei de Acesso a Informação, resultado de uma das ações constantes no plano de ação do Brasil para entrar na Parceria para Governo Aberto, que vem a ser um marco na regulamentação do direito fundamental de acesso às informações públicas, pois institui aos órgãos públicos a necessidade de disponibilizar a sociedade dados que são de interesse da coletividade.

O exercício do direito à informação se enquadra numa terceira dimensão de direitos, e se encontra ligada à cidadania, como obrigação do ente Estatal de possibilitar o acesso à informação pública.<sup>180</sup>

A Lei de acesso a informação buscou disciplinar a obrigação estatal, regulamentar o direito, os prazos e as formas que as informações devem ser prestadas. As diretrizes do acesso a informação pública, estão expressos no artigo 3º<sup>181</sup>, dentre as quais, a observância da publicidade, a divulgação das informações de interesse público, a utilização dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, o estímulo a cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Ainda, assegurou às formas de acesso a informação pública, disciplinando a criação do serviço de informação ao cidadão com orientações e atendimento em

---

<sup>178</sup> SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo :Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

<sup>179</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

<sup>180</sup> SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo :Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. p.62.

<sup>181</sup> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

relação ao acesso a informação, bem como, a realização de audiências ou consultas públicas com vistas a incentivar a participação social.<sup>182</sup>

O decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS,<sup>183</sup> prevê os conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social como mecanismos de participação social, propondo a utilização destes na formulação de políticas públicas e como forma de diálogo com a sociedade.

O decreto tem o objetivo de compartilhar com a sociedade civil decisões sobre programas e políticas públicas, fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil<sup>184</sup> e visa sistematizar os espaços de participação social dentro da administração pública federal, no âmbito da autorização que lhe é conferida de modo genérico pela Constituição Federal:

A sistematização de mecanismos de participação social dentro da administração, no processo de planejamento e implementação de políticas públicas, enriquece a organização estatal com novas instâncias decisórias e de controle social, superando a lógica gerencial ou meramente burocrática da atividade administrativa.<sup>185</sup>

Os mecanismos criados pela política nacional de participação social, são obrigatórios a todos os órgãos e entidades da administração federal e devem ser

---

<sup>182</sup> Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

<sup>183</sup> BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

<sup>184</sup> Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Participação Social - PNPS, com o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Parágrafo único. Na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS. BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2017.

<sup>185</sup> ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. p.25

considerados para formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas. No entanto, esses mecanismos não são exaustivos, sendo possível a criação ou o reconhecimento de outros que promovam o diálogo entre a administração e a sociedade civil no planejamento e na implementação de suas políticas.<sup>186</sup>

Entre suas diretrizes estão o reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas através do uso de linguagem simples e objetiva, o incentivo a educação para a cidadania ativa, a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil e ampliação dos mecanismos de controle social, assim como demais previstas no artigo 3º do Decreto em tela.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> Art. 4º São objetivos da PNPS, entre outros: I - consolidar a participação social como método de governo; II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e IX - incentivar a participação social nos entes federados.

Art. 5º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas. § 1º Os órgãos e entidades referidos no caput elaborarão, anualmente, relatório de implementação da PNPS no âmbito de seus programas e políticas setoriais, observadas as orientações da Secretaria-Geral da Presidência da República. § 2º A Secretaria-Geral da Presidência da República elaborará e publicará anualmente relatório de avaliação da implementação da PNPS no âmbito da administração pública federal. Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil: I - conselho de políticas públicas; II - comissão de políticas públicas; III - conferência nacional; IV - ouvidoria pública federal; V - mesa de diálogo; VI - fórum interconselhos; VII - audiência pública; VIII - consulta pública; e IX - ambiente virtual de participação social. Art. 7º O Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, será integrado pelas instâncias de participação social previstas nos incisos I a IV do art. 6º deste Decreto, sem prejuízo da integração de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Parágrafo único. A Secretaria-Geral da Presidência da República publicará a relação e a respectiva composição das instâncias integrantes do SNPS. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2017.

<sup>187</sup> Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS: I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas,

Não obstante, ao regulamentar as formas de participação da sociedade, com vistas a fortalecer o controle social, a cidadania ativa e incentivar as formas de transparência, surgiram fortes críticas em relação a constitucionalidade/legalidade do decreto, principalmente em relação a impossibilidade de instituição dos mecanismos nesta elencados através de decreto, alegando que o mesmo teria ultrapassado o poder regulamentar, e que a densidade normativa utilizada não é comum nos decretos presidenciais do artigo 84, IV da Constituição.<sup>188</sup>

As maiores críticas partiram dos meios de comunicação<sup>189</sup>, que afirmavam o Decreto seria uma forma de revogar a democracia representativa por decreto. Em oposição as críticas dos meios de comunicação, Leonardo Avritzer<sup>190</sup> afirma que o Decreto n.º 8.243/2014 apenas veio institucionalizar uma política já existente e em

---

com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e VII - ampliação dos mecanismos de controle social. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2017.

<sup>188</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:[...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;[...] BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>189</sup> No dia 29 de maio de 2014, o jornal 'O Estado de São Paulo' (MUDANÇA, 2014 *apud* ZIELINSKI, PECCININ, 2014) sustentou que a PNPS afronta o sistema democrático representativo brasileiro, porque a participação ocorreria representantes no Congresso, e que o decreto procura fundar a participação direta como nova fonte de poder, além de ser antidemocrático, ao propiciar que alguns determinados cidadãos, aqueles que são politicamente alinhados a uma ideia, sejam mais ouvidos, criando-se canais paralelos de poder, não legitimados pelas urnas, inverte-se a lógica do sistema. Para 'O Globo' (NOBLAT, 2014 *apud* ZIELINSKI, PECCININ, 2014) o decreto subtrai o poder legislativo em face dos novos mecanismos criados junto à administração direta e até estatais, e que este estaria a rever o regime de democracia representativa por decreto. No mesmo sentido, a 'Revista Veja' (AZEVEDO, 2014 *apud* ZIELINSKI, PECCININ, 2014), opinou que o decreto seria "escandalosamente inconstitucional, por afrontar o fundamento da igualdade perante a lei e ferir o princípio da representação democrática, e que membros de 'movimentos sociais' estariam respaldados por estes em virtude de configurarem uma categoria de aristocratas com poderes acima dos outros cidadãos, e que muitas vezes a integração a um movimento social pressupõe a vinculação a um partido político. Com entendimento ainda mais enfático, Ives Gandra Martins (IVES, 2014 *apud* ZIELINSKI, PECCININ, 2014) destacou o direcionamento do normativo, afirmando que a Governo Federal quando trata de participação da sociedade, se refere na verdade, a grupos articulados, como os movimentos dos Sem Terra e dos Sem Teto que têm mentalidade favorável à Cuba, à Venezuela, e que embora a participação seja aberta a toda população, o povo diferente desses movimentos não são articulados, que a sua intenção seria alijar o Congresso Nacional. ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas.** 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

<sup>190</sup> AVRITZER, Leonardo. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano.** Carta Capital, 2014 *apud* ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

prática deste a Medida Provisória n.º 103 convertida na Lei n.º 10.683/2003<sup>191</sup>, e que o decreto apenas institucionaliza novos modos de articulação, representação e participação da sociedade civil visando a participação na elaboração e gestão das políticas públicas, seguindo uma tendência mundial para suprir as deficiências do mandato representativo não consegue dar, visando maior envolvimento da sociedade civil através de instituições híbridas que conectem a representação e a participação.

O “Manifesto de juristas, acadêmicos, intelectuais e movimentos sociais em favor da Política Nacional de Participação Social”<sup>192</sup>, ratificado por autores como Celso de Mello, Fábio Konder Comparato e Dalmo de Abreu Dallari, defende que o decreto reproduz o espírito republicano previsto na Constituição Federal Brasileira de e contribui para a ampliação da cidadania, reconhecendo e contemplando as novas formas de participação social em rede.

Nesse contexto, Luis Carlos Bresser-Pereira analisa a reação de setores conservadores contra o Decreto n.º 8.243, com interesse em limitar a qualidade da democracia brasileira, e afirma que muitas das formas de participação contempladas no Decreto já existem no Brasil<sup>193</sup> e muitas delas são dotadas de grande vitalidade e legitimidade, principalmente com caráter consultivo, e que, portanto, o decreto não seria uma ameaça à democracia e sim um relativo avanço pelo qual é possibilitado ao governo ouvir melhor as demandas e propostas da sociedade civil”.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup> A Lei 10683/2003 tratava da organização da Presidência da República e dos Ministérios, no entanto, fora revogada pela lei nº 13.502 de 2017, que Estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

<sup>192</sup> HAUBERT, Mariana. **Em manifesto, juristas e acadêmicos defendem decreto de consulta popular**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 jun. 2014, *apud* ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

<sup>193</sup> Cabe, por exemplo, ressaltar o caso dos conselhos na legislação brasileira, nos quais sua participação, muitas vezes é vinculada ao repasse e aprovação de recursos públicos para o desenvolvimento de uma série de ações, entre os quais destacam-se, os recursos dos Fundos da Saúde, da Educação, e da Assistência Social, nos quais os membros da sociedade tem influência direta na gestão e avaliação das políticas respectivas, nesse sentido: GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001

<sup>194</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia participativa**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 12 jun. 2014 *apud* ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

Para Corralo,<sup>195</sup> embora os instrumentos de consulta e participação social dispostos na Política e no Sistema Nacional de Participação Social tragam instrumentos específicos em nível de administração federal (conselhos de políticas públicas, comissões de políticas públicas, conferências nacionais, ouvidorias federais, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e os ambientes virtuais de participação social), não vinculam a administração pública, mas servem de estímulo à participação e ao controle social no processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas.

A centralidade da política e do sistema nacional de participação social está na utilização de instrumentos para que as pessoas do povo e a sociedade civil organizada possam participar efetivamente do processo de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas.<sup>196</sup>

Marcos Perez<sup>197</sup> apresenta uma classificação na qual demonstra os instrumentos de participação popular em relação a seu caráter vinculante, nessa classificação na qual caracteriza como vinculantes, o referendo, plebiscito, conselhos deliberativos e eleição para funções de chefia, direção ou confiança, como não vinculantes, a audiência pública, consulta pública, orçamento participativo e ouvidoria e como não vinculantes e autônomos, as organizações não governamentais, de utilidade pública, organizações sociais e serviços sociais autônomos.

Nesse contexto, Zielinski e Peccinin<sup>198</sup> afirmam que o Decreto n.º 8.243 não ultrapassou os limites do artigo 84 da Constituição, pois visa implementar formalmente instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, bem como, busca incrementar a transparência de gestão dentro da administração pública federal, criando mecanismos por meio dos quais a sociedade civil será consultada, sem criar novos órgãos administrativos à administração pública federal, porque as instâncias de participação previstas no decreto não representam órgãos públicos.

---

<sup>195</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **A (in)constitucionalidade da Política e do Sistema Nacional de Participação Social**. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 20, n. 1, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7203>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

<sup>196</sup> CORRALO, Giovani da Silva. **A (in)constitucionalidade da Política e do Sistema Nacional de Participação Social**. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 20, n. 1, jan./abr. 2015. p.19. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7203>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

<sup>197</sup> PEREZ, Marco Augusto. **Institutos de Participação Popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

<sup>198</sup> ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

Ademais, ante a atual consolidação da democracia participativa na Constituição da República, os autores afirmam que as divergências em relação a constitucionalidade do decreto não seria de ordem jurídica, mas sim de caráter predominantemente ideológico, principalmente em relação ao questionamento sobre o temor da participação popular.<sup>199</sup>

Posteriormente ao referido decreto, ainda contribuindo no ideal da busca de um governo aberto com foco na participação, controle e transparência, fora promulgado o decreto nº 8.777, de 11 de maio 2016<sup>200</sup>, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, com vistas a contribuir para o aumento da transparência do governo, criando melhores possibilidades de controle social das ações governamentais, ampliando a transparência para que não se limite a combater a corrupção e controlar os gastos públicos, mas também o alcance a qualidade do gasto, assim como a obtenção de informações para monitorar e avaliar as políticas públicas.<sup>201</sup>

Entre os objetivos deste normativo está a promoção da publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos o aprimoramento da cultura de transparência pública, possibilitando aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso, o fomento ao controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> ZIELINSKI, Dioleno Zella; PECCININ, Luiz Eduardo. **O Decreto n.º 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas.** 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018. p.26.

<sup>200</sup>BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

<sup>201</sup>BRASIL. **Controladoria Geral da União.** Disponível em: [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/copy\\_of\\_disponivel-2a-fase-da-consulta-publica-do-decreto-do-202a200emarco-civil202c-da-internet](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/copy_of_disponivel-2a-fase-da-consulta-publica-do-decreto-do-202a200emarco-civil202c-da-internet). Acesso em 19 de fevereiro de 2018.

<sup>202</sup>BRASIL. **Controladoria Geral da União.** Disponível em: [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/copy\\_of\\_disponivel-2a-fase-da-consulta-publica-do-decreto-do-202a200emarco-civil202c-da-internet](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/copy_of_disponivel-2a-fase-da-consulta-publica-do-decreto-do-202a200emarco-civil202c-da-internet). Acesso em 19 de fevereiro de 2018.

Em 26 de junho de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.460,<sup>203</sup> que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, com destaque para a institucionalização da ouvidoria no ambiente virtual.

Nesse sentido, a implantação de canais de ligação entre a sociedade e a administração pública é direito do cidadão e permite que se conheça sua realidade e seus anseios, visando um dos princípios da boa governança.<sup>204</sup>

A legislação possui respaldo no artigo 37, § 3º, da Constituição Federal,<sup>205</sup> sendo que para concretização dessa previsão constitucional, foram previstas as atribuições e os deveres das ouvidorias públicas, estabelecendo prazos de resposta final às demandas da população e demais condições de efetividade. A legislação começa a vigorar de forma gradativa de acordo com a faixa populacional dos municípios, a partir de junho de 2018,<sup>206</sup> e vem estabelecer aos serviços públicos características como presteza, acessibilidade, racionalidade, proporcionalidade, qualidade e eficiência, com que devem ser prestados os serviços públicos postos à disposição da população, bem como na institucionalização de meios para que o

---

<sup>203</sup> BRASIL. **LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

<sup>204</sup> Direito a boa governança é conceituado por Juarez Freitas como: “O direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.” FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 20.

<sup>205</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [...]. BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>206</sup> Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em: I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes; II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes. BRASIL. **LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

cidadão pode cobrá-los por meio dos instrumentos e canais de acesso instituídos pela legislação.

Os mecanismos de participação e controle são projetados para permitir e incentivar a participação pública no governo por meio de contribuições voluntárias de ideais, proporcionando aos cidadãos a oportunidade de influenciar diretamente as políticas públicas, no entanto, a participação do cidadão é uma escolha.<sup>207</sup>

O uso efetivo dos dados públicos somado a envolvimento do cidadão para a gestão do que é público, traduz a ideia de participação esperada pelo governo aberto, ou seja, a efetividade vai muito além da entrega de dados, pois o cidadão deve ser colocado como protagonista na administração da coisa pública, permitindo-lhe participar das decisões, do controle e da gestão de tudo que envolve a gestão da coisa pública.

### **CAPÍTULO III – DA PARTICIPAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL: OS AMBIENTES VIRTUAIS NO MARCO DO GOVERNO ABERTO**

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação transformou a internet em um local no qual os cidadãos passaram a expor suas opiniões, assim como buscar informações sobre os atos públicos.

---

<sup>207</sup> PINTO, Céli. **Teorias da democracia. Diferenças e identidades na contemporaneidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

Nesse contexto, desenvolveram-se legislações no âmbito brasileiro, contemplando os objetivos da Parceria para o Governo Aberto, visando criar mecanismos para incentivar a transparência, prestação de contas e responsabilização (*Accountability*), participação social e os avanços da tecnologia e inovação.

Assim, buscar-se-á realizar uma avaliação da participação por meio do controle social no Brasil, com ênfase nos ambientes virtuais de participação social como mecanismos de controle, analisando situações fáticas em âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, e de como os ambientes virtuais auxiliam na fiscalização dos atos públicos e participação e colaboração da sociedade.

Ainda, a importância de se conceber o governo aberto através do estímulo e fornecimento de mecanismos capazes de ampliar a participação através do controle social, considerando as novas obrigações instituídas pelas recentes legislações que trouxeram à administração pública um dever de informação à sociedade para possibilitar que além do acesso à mesma a deliberação e discussão acerca das ações públicas e um efetivo controle social, mediante o conhecimento, interação e empoderamento da sociedade.

Não obstante, a recente regulamentação dos ambientes virtuais como esfera de participação, bem como, de toda a relevância que é instituída aos mesmos quando se trata de transparência, acesso a informação e regulamentação de dados abertos, há diversos fatores que influenciam no controle social por meio destes para que o Governo Aberto se efetive, como a exclusão digital, fatores culturais, uso político da internet, entre outros.

### **3.1. A Participação social por meio do controle das ações públicas: A evolução do conceito de controle social da Administração Pública**

A evolução do controle dos atos dos detentores do poder político tem reflexos na edificação da doutrina dos direitos do homem, com suas origens no direito natural da Antiguidade, a qual consistiu em verdadeiro ancestral filosófico da doutrina dos direitos fundamentais, na qual diversos institutos jurídicos voltados à proteção da liberdade e de direitos de indivíduos e grupos em face do poderio do Estado foram

surgindo, destacando no Império Romano, o veto do tribuno da plebe, contra ações injustas dos patrícios em Roma.<sup>208</sup>

O Estado é uma forma específica de sociedade política que resultou da forma como ocorreu evolução do poder e das transformações sociais da forma de sua organização e controle. Nesse sentido, Bastos<sup>209</sup> explica:

O Estado — entendido portanto como uma forma específica da sociedade política — é o resultado de uma longa evolução na maneira de organização do poder. Ele surge com as transformações por que passa a sociedade política por volta do século XVI. Nessa altura, uma série de fatores, que vinham amadurecendo ao longo dos últimos séculos do período medieval, torna possível — e mesmo necessária — a concentração do poder numa única pessoa. É esta característica a principal nota formadora do Estado moderno. O poder torna-se mais abrangente. Atividades que outrora comportavam um exercício difuso pela sociedade são concentradas nas mãos do poder monárquico, que assim passa a ser aquele que resolve em última instância os problemas atinentes aos rumos e aos fins a serem impressos no próprio Estado.<sup>210</sup>

Para os antigos povos orientais, gregos, romanos e mesmo no mundo ocidental cristão até o século XVIII, o exercício do poder por seus detentores era vontade divina e superior à vontade humana, dos pensadores como Antígona, Sófocles, Cícero, e mais tarde de Tomás de Aquino.<sup>211</sup>

Os antecedentes mais diretos das declarações de direito datam precisamente da Idade Média, marcando o aparecimento das leis fundamentais do Reino, limitadoras do poder do monarca, bem como do conjunto de princípios denominado humanismo, nessa época surgiram os pactos, os forais e as cartas de franquia, nos quais reis e senhores feudais inscreveram direitos predominantemente individuais.<sup>212</sup>

Para Siraque<sup>213</sup>:

Os ingleses que fizeram repercutir com mais firmeza os seus institutos, com a elaboração de cartas e estatutos assecuratórios de direitos fundamentais, tais como a Magna Carta (1215-1225), marco histórico para a humanidade, o Mayflower Compact (1620), a Petition of Rights (1628), o Habeas Corpus Amendment Act (1679) e finalmente o Bill of Rights (1688), documento

---

<sup>208</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

<sup>209</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.22.

<sup>210</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. p.107.

<sup>211</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

<sup>212</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

<sup>213</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 35.

advindo da Revolução de 1688 e que consagrou na Inglaterra a monarquia constitucional submetida à soberania popular, inspirando posteriormente as democracias liberais da Europa e América nos séculos XVIII e XIX.

Embora referidos textos sejam testamentais e condicionarem-se à formação de regras consuetudinárias, foram a base, especialmente da Magna Carta, para os fundamentos da ordem jurídica democrática inglês.<sup>214</sup>

Embora a Magna Carta seja tratada como antecedente mais direto das Declarações de Direito, acabou sendo garantia de direitos a barões e prelados ingleses, e foi em nome dessa minoria que se buscou restrição do poder absoluto do monarca.<sup>215</sup>

Em outra fase histórica, Silva<sup>216</sup> destaca as Declarações de Direitos dos Estados da Virgínia e da Pensilvânia de 1776, que precederam à Revolução burguesa na França, e tinham por base as mesmas ideias e embasamento filosófico de Rousseau, Montesquieu, Locke, sendo a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia apontada como a primeira declaração de direitos fundamentais em sentido moderno.

No entanto, o marco dos direitos fundamentais em face do Estado, de acordo com Siraque,<sup>217</sup> foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, fruto da Revolução Francesa, que com cunho universalista, dirigiu-se a todos os homens de todos os tempos e lugares, sendo constitucionalizado pela grande maioria dos Estados, convertendo-se em normas jurídicas, geradoras de direitos subjetivos em âmbito nacional.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada na França em 1789, previu no art. 15<sup>218</sup>: "A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração", evidenciando a antiga preocupação com o controle e a participação da população.

Nesse contexto, vislumbrava-se um Estado predominantemente passivo incumbido de conservar os direitos dos que já os possuíam, e a partir do industrialismo

---

<sup>214</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>215</sup> DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

<sup>216</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

<sup>217</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>218</sup> DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

do século XIX e, que se despertou a consciência de que aqueles que não têm direitos a conservar são os que mais precisam do Estado<sup>219</sup>.

Conforme Bonavides<sup>220</sup>:

Constatou-se então com irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço de abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era o caso das antigas colônias americanas, ao passo que a Declaração francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano.

Mais tarde, a Revolução de 1848, em Paris, garantiu o direito do trabalho, e posteriormente, a Constituição do México, em 1917, foi a primeira que sistematizou um conjunto de direitos sociais do homem, seguida pela Constituição alemã de Weimar de 1919, a qual incluiu os direitos da pessoa individual, os da vida social, os da vida religiosa, os da educação e escola e os da vida econômica.

Para Nogueira, Serra e Pires<sup>221</sup>, essa evolução normativa decorre do contexto histórico e dos anseios sociais:

No primeiro pós-guerra (1918), surge, no hemisfério ocidental, mais especificamente no centro-oeste da Europa e na América do Norte, a tendência de reconhecimento, pelos governos, dos direitos sociais dos trabalhadores, que, a seu turno, procuram ampliar o rol de suas conquistas, mediante mobilizações e pressões. A maior consciência dos direitos de cidadão e dos direitos de classe acarreta a luta por maior espaço de influência nas instâncias decisórias do Estado. Com o propósito de influenciar políticas públicas de materialização de direitos sociais, movimentos populares vão-se organizando.

Para Cancian<sup>222</sup> o conceito de controle social tem origem na sociologia americana da segunda década do século XX, com previsão de instrumentos para assegurar que os indivíduos se comportem de maneira previsível, com identificação

---

<sup>219</sup> DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

<sup>220</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p.516.

<sup>221</sup> NOGUEIRA, Jean Alessandro, SERRA, Cyrino. PIRES, Maria Coeli Simões. **O Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. n.45, 2004. p.26. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

<sup>222</sup> CANCIAN, Renato. **Comissão Justiça e Paz de São Paulo – Gênese e atuação política**. São Paulo: Edusfar, 2005.

de similaridade entre o conceito de controle social e alguns atributos do conceito de dominação elaborado por Max Weber.

A partir da década de 1940, a sociologia americana agregou ao conceito de controle social elementos associados com o fenômeno da interdependência social, incluindo o comportamento dos governos.<sup>223</sup>

Embora possua contradições, a Declaração francesa representou um marco histórico, um passo muito grande para a humanidade, pois por meio de seus ideais foi possível a conquista de outros direitos fundamentais, que em 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, alcançando o humanismo político da liberdade seu ápice no século passado. Assim, o controle dos atos públicos surge como um dos mais caros valores políticos desde a Revolução Francesa, representando uma das principais características do Estado de Direito, qual seja, a transparência na Administração Pública que é inerente a quem atue em nome da sociedade.<sup>224</sup>

Para Sundfeld<sup>225</sup>:

O Estado de Direito pode ser entendido como aquele criado e regulado por uma Constituição, onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, com o objetivo de controle recíproco, de modo que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.

Os documentos históricos acima discriminados tinham em comum a limitação do poder dos governantes e estabelecimento de garantias e direitos para o povo, tendo como consequência a participação popular e o controle das atividades estatais.

Nessa seara, as normas constitucionais instituídas buscam disponibilizar os instrumentos jurídicos necessários para que a sociedade busque o controle administrativo do Estado, independentemente de ser esta competência do Poder Executivo, do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo<sup>226</sup>.

---

<sup>223</sup> CANCIAN, Renato. **Comissão Justiça e Paz de São Paulo** – Gênese e atuação política. São Paulo: Edusfar, 2005.

<sup>224</sup> MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.2003.

<sup>225</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. P.38.

<sup>226</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.22.

A garantia de mecanismos de controle do poder é inerente ao Estado de Direito e se fortalece com a forma de governo democrática:

O Estado de Direito pode ser entendido como aquele criado e regulado por uma Constituição, onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, com o objetivo de controle recíproco, de modo que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado.<sup>227</sup>

No Brasil, alguns instrumentos de controle social, já eram previstos na Constituição do Império que trazia a previsão o direito de petição, e a ação popular, na Constituição Federal de 1934<sup>228</sup>, mas foi a Constituição Brasileira de 1988, com característica democrática, que refletiu essa evolução da forma de realizar o controle dos atos estatais, da participação e dos deveres de transparência e informação dos entes públicos, prevendo diversos artigos que fundamentam e garantem o controle social.

Para Corralo<sup>229</sup>, deve-se considerar que em qualquer situação, os procedimentos democráticos devem estar limitados constitucionalmente, uma vez que a Constituição é o espaço para a organização do poder político do Estado.

Meireles<sup>230</sup> afirma que o conceito de controle administrativo pode ser entendido como “faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Segundo a Controladoria Geral da União<sup>231</sup> o controle social é entendido como:

Participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

---

227 SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

228 NOGUEIRA, Jean Alessandro, SERRA, Cyrino, PIRES, Maria Coeli Simões. **O Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. n.45, 2004. p.26. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

229 CORRALO, Giovani da Silva. **A (in)constitucionalidade da Política e do Sistema Nacional de Participação Social**. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 20, n. 1, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7203>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

230 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 27. ed., 2002, p. 632.

231 BRASIL Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.p.16.

O controle efetivo da administração pública pressupõe uma democracia com participação social ativa, aliada a uma responsabilização efetiva dos gestores públicos, com vistas a assegurar uma cidadania ativa<sup>232</sup>.

Para Sidraque<sup>233</sup> as normas constitucionais que fundamentam o controle social da função administrativa do Estado estão enunciadas, em especial, no caput, no inciso II e no parágrafo único dos artigos 1º e 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal<sup>234</sup>, com respaldo na cidadania, na soberania popular, nos princípios da legalidade, moralidade e da publicidade ou transparência.

Partindo ao controle social de forma mais específica as normas constitucionais que o asseguram estão dispostas, especialmente, nos incisos XXXIII, XXXIV, a, b; XXXV, LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII e LXXIII do art. 5º, art. 74, § 2º<sup>235</sup>, normatizando

---

<sup>232</sup> SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **Controle Social da Gestão Pública**: Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Porto Alegre, 2010.

<sup>233</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**: Possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

<sup>234</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] II - a cidadania; [...]Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...] BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>235</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; [...]LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e

e prevendo o direito a receber informações dos órgãos públicos, direito à petição, direito à certidão, princípio da proteção judiciária, habeas corpus, mandado de segurança individual, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data e ação popular, e de denunciar irregularidades aos órgão de controle externo.

A democracia confere aos cidadãos a possibilidade e a oportunidade de exigirem governos responsáveis e transparentes, e essa nova visão de estados responsáveis e transparentes, fortalece a figura do Estado através da possibilidade de exigir de seus governantes, responsabilidade sobre suas ações, mediante a efetividade do controle da administração.<sup>236</sup>

Nesse contexto, a participação cívica seria a chave do desempenho institucional de uma nação, tanto que, em pesquisa realizada por Putnam<sup>237</sup> na Itália, entre uma comunidade cívica participante e o desempenho de suas instituições, considerando as regiões onde haviam sistemas dinâmicos de engajamento cívico, política horizontal e uma cultura dominada pela confiança, verificou que o desempenho das instituições era melhor, e concluiu que as normas e os sistemas de participação cívica promoveram o crescimento econômico, em vez de inibi-lo, e que existe uma forte relação entre associações cívicas e instituições públicas eficazes.

Embora parecem semelhantes e auxiliam no fortalecimento da cidadania e democracia, o controle social se diferencia da participação, para Siraque<sup>238</sup> a participação se traduz como um exercício de poder político através da divisão de poder entre governantes e sociedade para a deliberação de interesse público, enquanto controle é fiscalização, investigação, o acompanhamento da execução

---

liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; LXXII - conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [...] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>236</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 1996.

<sup>237</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. 1996.

<sup>238</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público, ou seja, é direito público subjetivo dos integrantes da sociedade fiscalizarem as atividades do Estado.

Desse modo, a “participação popular é poder político, partilha de poder entre o Estado e a sociedade, essencialmente para a elaboração de normas jurídicas. Controle social é direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado.”<sup>239</sup> Enquanto a participação da sociedade representa exercício de poder político e marca a divisão de poder entre governantes e sociedade para a deliberação de interesse público, o controle representa fiscalização, sindicalização, investigação, acompanhamento da execução daquilo que foi decidido e constituído por quem tem o poder político,<sup>240</sup> sendo imprescindível a eficiência e conjugação de ambos para efetividade dos preceitos democráticos e republicanos.

Para Britto<sup>241</sup>:

O direito ao controle social do poder é tão direito público subjetivo quanto a liberdade de locomoção, o respeito à integridade física e moral do preso, a inviolabilidade domiciliar e tantos outros modelos constitucionais de direito público subjetivo, com a particularidade de pertencer ao rol dos direitos políticos; quer dizer, direitos que exigem uma atuação comissiva (não a simples inação) do Estado-autoridade. Mas tal interferência nos negócios políticos do Estado não altera o fato de que o gozo do direito subjetivo é tão-somente uma aplicação da Constituição, e não uma aplicação a que se segue a elaboração de uma nova regra jurídica estatal, com a participação obrigatória do setor privado. O controle é direito, e não poder, e fora do exercício do poder não há como o setor privado irrogar-se a prática de ações governamentais.

Dessa forma, embora o controle social do poder não seja forma de exercício do poder político, não possuindo a capacidade de produzir uma regra nova de Direito, mas, simplesmente, de aplicar norma constitucional preexistente, sem participação do processo de elaboração jurídica, sua efetividade auxilia em uma participação qualificada, a qual possui a possibilidade de intervenção na criação das normas, como expressão de poder político, e não como expressão de Direito público subjetivo.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.11.

<sup>240</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>241</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992.p. 118.

<sup>242</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. SERRA, Jean Alessandro, NOGUEIRA, Cyrino. **Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade

De acordo com Britto:<sup>243</sup>

A fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil. A ela é que se aplica a expressão "controle popular" ou "controle social do poder", para evidenciar o fato de que a população tem satisfações a tomar daqueles que formalmente se obrigam a velar por tudo que é de todos.

Assim, verifica-se a diferença entre a participação popular e o controle social, sendo que a primeira pode ser vista como uma emanção da soberania popular, ou seja, poder, enquanto o controle social como uma emanção da cidadania, ou da liberdade, e, portanto, direito<sup>244</sup>.

A participação social instrumentaliza os sistemas de controle da Administração, frente à maior intervenção na sociedade, o que contribui para serem criadas e disciplinadas novas formas de controle dos atos administrativos, pois a própria sociedade provoca e cobra a atualização dos mecanismos de censura sobre os atos ilegais da Administração Pública.

Para a efetivação da participação e controle social, é necessária a criação de espaços públicos para deliberação, os quais devem servir para garantir inclusão na esfera pública, possibilitando aos cidadãos decidir, acompanhar, executar e fiscalizar as políticas públicas, fortalecendo os próprios conceitos de cidadania e democracia, "o controle social da Administração Pública desponta como a atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para seu desenvolvimento individual e intersubjetivo."<sup>245</sup>

O princípio democrático define que o titular do poder, o povo, tem o dever de assumir sua posição como detentor desse poder, e nesse sentido, o controle social e a participação da sociedade possuem um viés determinante com vistas a legitimidade de princípio democrático deve ocorrer em três momentos distintos, primeiro promovendo amplo esclarecimento aos administrados e simplificá-los, em um

---

de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Nº45. 2004. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296/1228>. Acesso em 14 de fevereiro de 2018.

<sup>243</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992.p. 115.

<sup>244</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992.

<sup>245</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**. Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.p.113.

segundo momento consultando a sociedade sobre o ato administrativo a ser emanado, e, após o ato, ante sua atividade regulatória, apresentar um programa que atenda ao princípio do menor impacto econômico ao cidadão do ato administrativo emitido.<sup>246</sup>

O controle social, então, além de instrumento político-social é pressuposto da cidadania, e a criação e difusão de canais democráticos de participação e controle através da internet possibilita remodelar a própria forma de administração pública, pois com a ampliação dos níveis de participação dos cidadãos diminui os centros de decisão de poder, ampliando o próprio conceito de cidadania e concretizando os princípios constitucionais, não apenas com função de legitimar as decisões de ordem política.<sup>247</sup>

Na democracia, quem exerce o poder último de legitimação são as pessoas sobre quem esses atos incidirão, ou seja, os cidadãos, e nesse sentido, a possibilidade de controle do cidadão em relação ao poder público, é a principal característica da democracia participativa e inerente à ideia da autonomia dos cidadãos para decidirem sobre sua organização.

O princípio da participação popular na administração pública decorre do princípio republicano, o qual requer exigências de controle popular sobre os atos administrativos e governamentais, como meio de concretização de um Estado que realize os objetivos de se assegurar a existência de uma sociedade, justa, fraterna, pluralista e que preste contas de seus atos em consonância ao devido uso da “coisa pública” consoante significado etimológico do princípio republicano, e de qual axiologicamente decorre o controle popular da Administração Pública, como forma de legitimar a mesma.

A participação social deve, portanto, ter efeitos e repercussão no controle da administração pública e de seus atos, o qual advém da própria natureza humana, que não é sociável e, ao contrário, é naturalmente egoísta e guiada pela busca única de seu interesse individual, com menosprezo pelo interesse dos outros, e nesse sentido, caso se considerasse o homem governado somente pela sua natureza, a condição

---

<sup>246</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**. Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.113.

<sup>247</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadanía@ o Ciudadanía@.com**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

coletiva seria um estado de guerra permanente entre os indivíduos providos de uma liberdade absoluta.<sup>248</sup>

Justificada a relevância/necessidade do controle da Administração Pública, destaca-se que para Carvalho Filho<sup>249</sup>, este pode se dar sob dois aspectos: político e administrativo, sendo o primeiro, diretamente relacionado ao "sistema de freios e contrapesos" e o segundo referente à atividade administrativa propriamente dita, e nesse sentido assevera que:

O controle da Administração Pública representa o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder.

Para França:<sup>250</sup>

O controle da Administração pública é a força aplicada ao maquinário administrativo estatal com o objetivo de impedir sua atuação fora dos limites do sistema legal institucionalizado, contrariando os valores que conformam o direito.

O controle da administração pública possui a fiscalização e revisão como elementos fundamentais e abrange todos os poderes da república pois é através dele que será aferida a legitimidade das condutas administrativas, representando uma garantia para a sociedade e para a própria administração.

Aspecto relevante de ser analisado no tocante ao estabelecimento dos mecanismos de controle e participação, prevista na Constituição é a questão do poder, uma vez que sua regulação e controle são objetivos desta e principal foco da influência/interferência do cidadão na administração pública, como realça Bastos e Martins.<sup>251</sup>

Se perguntamo-nos qual o objeto fundamental com que se defronta uma Constituição, vamos encontrar uma só resposta: a regulação jurídica do poder. Na verdade, é a configuração que vier a ser imprimida a ele, a sua

---

<sup>248</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**. Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

<sup>249</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

<sup>250</sup> FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**. Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.p.83.

<sup>251</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988. p.12.

afetação a estes ou aqueles detentores, sua maior ou menor concentração, os controles de que é passível, assim como as garantias dos destinatários do poder que acabam por conformar o Estado e a sociedade”.

Em decorrência desse poder, quem o detém busca impõe sua vontade na formação da lei, da atividade administrativa e na interpretação definitiva do ordenamento jurídico, porém o seu exercício deve estar adstrito às finalidades estabelecidas pelo ordenamento jurídico e indisponível por abranger toda a sociedade, ou seja, o poder dos agentes estatais configura um poder dever com vistas ao atendimento finalidades públicas.

E nesse sentido, se destacam a submissão à responsabilização, à prestação de contas e ao controle institucional e social, que são características do constitucionalismo e da democracia moderna, sendo cada vez mais atual a necessidade e lógica de limitação do poder considerada por Hamilton, Jay e Maidison,<sup>252</sup> no século XVIII:

Pode ser um reflexo da natureza humana que tais mecanismos deveriam ser necessários para controlar os abusos do governo. Mas o que é um governo, senão o maior de todos os reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo. Se os anjos governassem, não seriam necessários controles internos e externos. Em um governo que será administrado por homens sobre outros homens, a maior dificuldade é esta: você deve primeiro permitir ao governo que controle os governados; e em seguida obrigar o governo a se controlar.

A importância das leis e instituições criadas pelos homens estar sujeita ao controle, buscando evitar que os interesses individuais tenham rumos divergentes dos interesses da sociedade, e a responsabilização dos agentes políticos foi debatida pelos autores acima destacados de forma associada à ideia de liberdade política, liberdade de associação e de liberdade de opinião, sendo que a relação de prestação de contas restava evidenciada pelo processo eleitoral para a escolha dos representantes do povo e na instituição dos mecanismos de controle mútuo entre os poderes estatais.<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> HAMILTON, Alexandre; JAY, John; MAIDSON, James. **O Federalista**: um comentário a Constituição Americana. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 2003. p.318.

<sup>253</sup> HAMILTON, Alexandre; JAY, John; MAIDSON, James. **O Federalista**: um comentário a Constituição Americana. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 2003.

Para que o cidadão seja capaz de interferir na vida política em busca da efetividade de uma democracia participativa é necessário que a sociedade civil e o governo lhe garantam direitos básicos, como o acesso a informação e meios de participação popular que fortaleçam a cidadania e os vínculos sociais com a administração pública.

Como ferramenta de participação popular e para possibilitar o controle social da Administração Pública, é primordial o acesso e a transparência da informação dos atos públicos, respaldada pelo princípio constitucional da publicidade, uma vez que o grau de difusão da informação ao cidadão é o meio efetivo para aferir a extensão do exercício de controle democrático de determinado Estado.<sup>254</sup>

O dever de publicar e fornecer informações por parte dos órgãos públicos é inerente as funções da própria administração pública sendo respaldada constitucionalmente.

A criação de canais de ligação entre governo e sociedade civil como espaço de discussão e debate, permitindo o exercício da cidadania com vistas à resolução de problemas sociais e a busca por políticas públicas eficazes, buscando o ideal da tomada de decisões em num ambiente plural, com participação ativa do cidadão no processo de discussão vai ao encontro dos princípios de um estado democrático:

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.<sup>255</sup>

A criação de meios para a expressão da cidadania, desenvolvimento da democracia e do próprio controle social em decorrência das novas tecnologias da

---

<sup>254</sup> SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo :Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

<sup>255</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.p.13.

informação e comunicação, alteraram a forma e o espaço de expressão destas, trazendo novos conceitos como de *ciberdemocracia*<sup>256</sup> e *cibercidadania*<sup>257</sup>.

A existência de ferramentas eletrônicas e disponibilização de informações e possibilidade de interação do cidadão auxiliam na construção de uma democracia real e no controle da administração pública.

De acordo com Naser, Concha<sup>258</sup>:

*La presión sobre los organismos públicos para mejorar sus servicios, para aumentar su eficiencia, para mostrar una mayor transparencia y entregar mayor accesibilidad son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental.*

A atividade do Estado está sujeita a dois tipos de controle: político e administrativo. O controle político com o objetivo de manter o equilíbrio entre os poderes, com base no sistema de freios e contrapesos, já o controle administrativo visa garantir a legitimidade, legalidade e economicidade das atividades desenvolvidas pelos três poderes, enquanto exercerem funções administrativas.<sup>259</sup>

Para Siraque<sup>260</sup>, a essência jurídica do controle social está nos direitos fundamentais de informação, de petição e de certidão dos órgãos públicos e nos princípios da publicidade, da legalidade, da indisponibilidade do interesse público, da soberania popular e, em especial, no princípio republicano, considerando ainda que o

---

<sup>256</sup> *Ciberdemocracia* é conceituada por Antonio-Enrique Perez Luño como “ *Al conjunto de teorías y de fenómenos prácticos referentes a la incidencia de las NT [novas tecnologías] em la política. En su acepción más amplia y genérica, la teledemocracia puede definirse como la proyección de las NT a los procesos de participación política de las sociedades democráticas*”. LUÑO, Antonio-Enrique Perez. **Cibercidadanía o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.p.60.

<sup>257</sup> *Cibercidadania* pode ser compreendida como a cibercidadania é um direito humano de terceira geração, cujo desenvolvimento exige condições propícias, que estimulem os cidadãos a se interessarem pela esfera pública e a participarem dos processos políticos, um desses fatores é a inclusão digital, que visa, dentre outras coisas, disseminar para o maior número de pessoas o acesso à internet. LUÑO, Antonio-Enrique Perez. **Cibercidadanía o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

<sup>258</sup> NASER, Alejandra; CONCHA, Gaston. **El Gobierno Electrónico en la gestión pública**. Cepal, Serie Nº 7. Santiago. Chile. 2007. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145\\_es.pdf;jsessionid=1CDEE3B07882CBC436621C32398876B7?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/S1100145_es.pdf;jsessionid=1CDEE3B07882CBC436621C32398876B7?sequence=1). Acesso em: 21 de junho de 2017

<sup>259</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

<sup>260</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

termo controle foi utilizado no sentido de fiscalização e não de domínio, com a finalidade de submeter o Estado à fiscalização da sociedade.

Nesse diapasão, o controle social do poder pode ser compreendido como forma de exercício dos direitos de liberdade e de cidadania, posto que na Constituição Federal assume forma de exercício dos direitos de cidadania e que tem como contraponto um específico dever estatal a ser exigido perante o Estado.<sup>261</sup>

O poder político, no Estado Democrático de Direito, é juridicamente limitado e suas funções são subordinadas a Constituição, aos princípios da legalidade, da isonomia, da transparência, da soberania popular, da fiscalização, da prestação de contas, da indisponibilidade do interesse público, no entanto, muitas vezes esse poder político é utilizado para finalidades privadas e escusas, em consequência das quais o Estado é transformado em verdadeiro balcão de negócios para atender aos interesses de alguns privilegiados da sociedade em detrimento dos direitos fundamentais da pessoa humana.<sup>262</sup>

O controle social exerce importante função com vistas a exercer a conter os abusos desse poder, considerando que muitas vezes as autoridades competentes para o controle institucional são coniventes com estes<sup>263</sup>.

Para Bobbio<sup>264</sup>, controle social representa a ação de uma sociedade ou grupo social, que visa o cumprimento às normas que a caracterizam ou a adequação do sistema normativo.

A aplicação da lógica discursiva esposada por Habermas é aberta a oportunidade de participação daqueles a aqueles que irão suportar os efeitos oriundos do resultado final.<sup>265</sup> O controle social e a participação são instrumentos de um Direito que se legitima em face das oportunidades que concede aos cidadãos de participar

---

<sup>261</sup> MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.2003.

<sup>262</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**: Possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

<sup>263</sup> MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.2003.

<sup>264</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

<sup>265</sup>PIRES, Maria Coeli Simões. SERRA, Jean Alessandro, NOGUEIRA, Cyrino. **Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Nº45. 2004. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296/1228>. Acesso em 14 de fevereiro de 2018..

dos processos de criação e aplicação das normas através de uma compreensão procedimentalista do atual paradigma de Estado Democrático<sup>266</sup>.

Corroborando com a compatibilidade do procedimentalismo habermasiano aos anseios sociais e de sua importância na atual democracia e administração pública, Moreira Neto<sup>267</sup> assevera:

A participação e a consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

No entanto, ressalta as dificuldades de efetivação do controle social em virtude o contexto histórico cultural da sociedade brasileira:

À luz do paradigma democrático, a prática do controle tem acenado com significativas mudanças, embora as instituições e o cidadão venham ainda tentando construir a eficácia dos mecanismos disponíveis, não se olvidando que a forma na qual se estabeleceu a sociedade brasileira – com base em relações econômicas mercantis e escravocratas, apoiada em estruturas sociopolíticas patrimonialistas - acarreta dificuldades para a construção e o exercício do controle democrático.<sup>268</sup>

Segundo Ataliba o fato da república estabelecer que a coisa pública pertence ao povo, é perante este que todos os seus gestores devem responder, e nesse sentido, a soberania popular determina que o administrador responda e preste contas de seus atos.<sup>269</sup>

Igualmente, esse princípio republicano, reforça a ideia de um governo democrático, da limitação do poder dos governantes, de responsabilidade política e a garantia de liberdades individuais, a soberania popular é a instância final de legitimidade no exercício do Poder estatal uma vez que a república “traduz-se num

---

<sup>266</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>267</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.276.

<sup>268</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.279.

<sup>269</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

conjunto de instituições cujo funcionamento harmônico visa a assegurar, da melhor maneira possível, a eficácia do seu princípio básico, consistente na soberania popular”

270

### **3.2. Os ambientes virtuais de participação social como ferramentas para o controle social**

Uma democracia é baseada em cidadãos que são capazes de buscar objetivos comuns e instituições participativas, uma responsabilidade colaborativa, pela qual o Estado torna-se um instrumento para efetivar o bem-estar dos seus cidadãos, contexto no qual a transparência e a existência de canais de comunicação virtuais, aproximam a sociedade e o Estado e auxiliam este a cumprir sua missão, ou seja, prestando contas de como está agindo e desempenhando seu papel, gerindo suas receitas, e justificando seus atos a população, e possibilitando o controle social de forma efetiva.<sup>271</sup>

O controle social é um requisito, mais que uma possibilidade, uma necessidade do estado democrático de direito e um instrumento de cidadania ativa, que se consolida e se aperfeiçoa, tanto no plano individual dos cidadãos, quanto no seio dos grupos sociais, nos diversos setores e formas de organizações sociais, tais como organizações não-governamentais, entidades associativas diversas e os variados conselhos institucionalizados. A legislação está se adequando a isso, os sistemas de controles internos nas três esferas de governo também, aperfeiçoando seu papel de agente promotor, interlocutor e de apoio às atividades do controle social.<sup>272</sup>

O novo paradigma tecnológico promove uma inclusão de indivíduos que exercem o controle social por meio eletrônico, e por consequência a efetivação de seu direito de cidadania em questões relacionadas ao seu interesse propulsionado pela extensão ilimitada do ambiente, o que acarreta que a sociedade informacional se

---

<sup>270</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.63.

<sup>271</sup> CAMPOS, Rosane; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. **Gestão da informação pública**: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. Sociedade e Estado. vol. 28 nº.2 Brasília May/Aug. 2013.. disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012). Acesso em 13 de janeiro de 2018..

<sup>272</sup>PIRES, Maria Coeli Simões. SERRA, Jean Alessandro, NOGUEIRA, Cyrino. **Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Nº45. 2004. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296/1228>. Acesso em 14 de fevereiro de 2018..

mostre como um ambiente de acesso à informação de forma ágil e instantânea, possibilitando explorar com mais facilidades os interesses da sociedade.

[...] O ciberespaço permite-nos, de forma cada vez mais direta, observar quase tudo o que queremos ver e esta tendência é evidentemente chamada a acelerar o futuro. [...] Por consequência, o ciberespaço também se torna uma rede de captadores de informação <<externa>> (o mundo físico) e <<interna>> (a sociedade e a imaginação humana) cada vez mais vasta e diversificada. Esta rede de receptores de formas está associada a processos de visualização e de difusão que responderão de forma cada vez mais flexível a sede de saber dos cibernautas. Sistemas de estimulação todos os dias mais realistas e mais lúdicos permitir-nos-ão explorar com facilidade cenária respeitante à evolução de sistemas complexos de toda a espécie, inclusive a sociedade humana.<sup>273</sup>

Para Rosane Leal:<sup>274</sup>

No Brasil, os ocupantes de cargos públicos tradicionalmente se preocupavam com o controle exercido pelo Estado em dois âmbitos: o sistema de controle interno de cada Poder e o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conferindo pouca atenção ou até mesmo ignorando o controle social. Esse comportamento permeou a atuação pública, que insistia em tratar a população como mera usuária e/ou consumidora dos serviços, ignorando a dimensão da cidadania que a legitima a obter informação, participar, acompanhar e fiscalizar a gestão administrativa e financeira do Estado.

Ademais, a participação social por meio das tecnologias de informação e comunicação pode ser qualitativamente superior a participação realizada através da eleição dos representantes, correspondendo ao verdadeiro ideal democrático:

O ideal da democracia não é a eleição de representantes, mas a maior participação do povo na vida da cidade. O voto clássico é apenas um meio. Por que não conceber outros, com base no uso de tecnologias contemporâneas que permitiriam uma participação dos cidadãos qualitativamente superior à que confere a contagem de cédulas depositada nas urnas?<sup>275</sup>

Considerando a implantação dessa cultura de considerar a população como mera usuária/destinatária dos serviços percebe-se a necessidade de romper essa

---

<sup>273</sup> LÉVY, Pierry. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002. p.37

<sup>274</sup> SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo :Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014. p.63.

<sup>275</sup> LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007, p. 64

“ausência” do controle social, principalmente através da transparência para buscar a efetividade na condução das informações e na *accountability*, com informações tempestivas e coerentes, e a criação de ambientes virtuais propícios a participação e controle são ferramentas, que em virtude da atual “sociedade em rede”, podem funcionar como verdadeiros canais de ligação entre a sociedade e o Estado.

O processo democrático através da internet é oportunizado também pelas garantias de liberdade e participação democrática previstas em nossa Constituição Federal, o que justifica o poder do controle social existente nesta relação.<sup>276</sup>

O controle social necessita da prestação de informações por parte do poder executivo, o que é fomentado pelo uso das tecnologias de informação e comunicação, que provocaram um processo de culturalização, através da abertura das informações e conteúdos que são atinentes ao interesse da sociedade, o que se traduz em mudanças na administração pública e até na forma como esta aborda esse processo em consequências do surgimento de um novo conceito de cidadania na modernidade:

A partir da Modernidade, a cidadania significará o vínculo jurídico pertencente ao Estado de Direito, e fará referência ao conjunto de direitos políticos que definem a participação imediata de seus titulares na vida do Estado.<sup>277</sup>

Os meios de comunicação e informação devem possuir qualidade de informação para que se possa estabelecer viabilizar o exercício da cidadania. Para que haja boa governança no setor público é imprescindível que se pratique a *accountability*, caracterizada como um mecanismo de controle que visa aferir a legitimidade das ações do gestor público mediante prestação de contas.<sup>278</sup>

A Controladoria Geral da União vem desenvolvendo iniciativas importantes relativas a governo aberto e promoção da transparência, gerencia o portal da transparência do Governo Federal, e desde novembro de 2004 mantém um canal pelo

---

<sup>276</sup> OLIVEIRA, Rafael Santos (org). **Direito e novas tecnologias da informação**. Curitiba: Íthala, 2015.

<sup>277</sup> PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?** Barcelona: Gedisa Editorial, 2004. p. 47.

<sup>278</sup> ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil**: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>. Acesso 10 de janeiro de 2018.

qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal<sup>279</sup> .

Essas iniciativas seguem as propostas da Parceria para Governo Aberto lançada em 2011, com o compromisso de tornar os governos mais transparentes, confiáveis e responsivos aos cidadãos <sup>280</sup> .

Os avanços do governo brasileiro para aumentar a transparência e tornar as informações públicas mais acessíveis foram significativos para possibilitar a construção de uma estrutura de transparência ativa e consolidar mecanismos de participação e controle social, principalmente através dos ambientes virtuais.

Entretanto, ainda existem muitos desafios quando se pensa em governo aberto no Brasil, são várias as lacunas para migrar do modelo em que o cidadão é apenas consumidor de soluções do governo para aquele em que o cidadão atua como parceiro na construção dessas soluções.<sup>281</sup>

### **3.3 O controle social dos municípios gaúchos por meio da internet: Uma análise a partir dos dados do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe que os ambientes virtuais de participação social possuam acesso a transparência das ações governamentais, e nesse sentido, o governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para possibilitar a participação no processo de tomada de decisões, a garantia de informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência.

---

<sup>279</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **OGP – Parceria para Governo Aberto**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>280</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **OGP – Parceria para Governo Aberto**. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

<sup>281</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade**. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017

Para a Controladoria Geral da União<sup>282</sup> a transparência da gestão pública e das ações do governo depende:

- da publicação de informações;
- de espaços para a participação popular na busca de soluções para problemas na gestão pública;
- da construção de canais de comunicação e de diálogo entre a sociedade civil e o governante;
- do funcionamento dos Conselhos, órgãos coletivos do poder público e da sociedade civil com o papel de participar da elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas;
- da modernização dos processos administrativos, que, muitas vezes, dificultam a fiscalização e o controle por parte da sociedade civil;
- da simplificação da estrutura de apresentação do orçamento público, aumentando assim a transparência do processo orçamentário.

Nesse contexto, destacam-se ações de órgãos de controles externo, como a Controladoria-Geral da União (CGU), que em nível de gestão de recursos federais, busca a conscientização da população em relação ao controle social, tanto que em cartilha sobre o controle social, dentro do programa Olho Vivo – Controle social e cidadania, seu objetivo reside em:

Contribuir para a formação de uma nova cultura política, fundada na democracia participativa, em que cada cidadão, individualmente, ou reunido em associações civis, é convidado a exercer o seu papel de sujeito no planejamento, gestão e controle das políticas públicas.<sup>283</sup>

Para o Tribunal de Contas da União:

O controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos.<sup>284</sup>

---

<sup>282</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018. p. 27

<sup>283</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.p.09

<sup>284</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012.

Igualmente, os Tribunais de Contas dos Estados, órgãos de controle externo, examinam a regularidade das contas dos gestores públicos estaduais e municipais (nos estados onde não existem Tribunais de Contas de Municípios) e para realização deste controle institucional, cada vez mais buscam implementar canais de contato com a população para possibilitar a efetividade do controle social, bem como para receber denúncias e ouvir a população.

Para facilitar o controle social, destaca-se iniciativa presente no portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que busca utilizar dados de controle social dos municípios com links específicos para cada ente municipal gaúcho, sendo possível a cada cidadão, ao clicar em seu município no mapa disponibilizado no site, verificar gastos e despesas do município em tempo real.<sup>285</sup>

O Tribunal de Contas Gaúcho também disponibiliza link remetendo ao Portal de Dados Abertos, instituído em 6 de agosto de 2015, que reúne em tal formato, um conjunto de 26 mil grupos de informações, facilitando pesquisas, downloads e cruzamentos de dados, viabilizando mais instrumentos à população para o exercício do controle social.<sup>286</sup>

Verifica-se que os órgãos de controle externo, mais especificamente, no caso em análise, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, vem buscando prover estímulos ao controle social através dos ambientes virtuais de seu sitio eletrônico, bem como, o acompanhamento e orientação para implementação dos portais de transparência, e demais exigências legais.

Nesse sentido, referida corte de contas realizou estudo em relação a implementação dos portais da transparência, que passaram a ser exigidos a partir de da lei da transparência e lei de acesso a informação, sendo que em 2012 apenas 50% das câmaras de vereadores no Estado possuíam portais de transparência, subindo 87% em 2015. Em relação a disponibilização de formulários para solicitações de informações por meio de internet, o número que era em 2012 de apenas 4,6%, passou em 2015 para 70%, o que representa um aumento de 1.393%, enquanto a

---

Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.p.09.

<sup>285</sup> RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

<sup>286</sup> RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/control-social/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

publicação de contratos passou a ser realizada por 50,7%, em 2015, quando em 2012 era de 18,5%.<sup>287</sup>

Através de pesquisa junto ao sítio oficial do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, com vistas a verificar a evolução do controle social através de denúncias junto a ouvidoria do órgão, realizou-se um estudo em relação ao número de demandas recebidas pela população desde o ano de 2010, e a forma de recebimento das mesmas, especialmente através da utilização da internet.

O crescimento do número de denúncias foi de 1354 em 2010, para 11863 em 2017, enquanto o uso da internet como meio de realização das denúncias subiu de 28 em 2010, para 11648 em 2017.<sup>288</sup>

Em um pequeno resumo da evolução ao longo desses 8 (oito) anos, verificou-se:

- No ano de 2010, foram recebidas 1354 denúncias, e destas apenas 28 foram através da Internet, ou seja, 2,06%.
- No ano de 2011, foram recebidas 3713 denúncias, e destas 2902 foram através da Internet, ou seja, 78,15%.
- No ano de 2012, foram recebidas 4861 denúncias, e destas 4164 foram através da Internet, ou seja, 85,66%.
- No ano de 2013, foram recebidas 7971 denúncias, e destas 7160 foram através da Internet, ou seja, 89,82%.
- No ano de 2014, foram recebidas 7152 denúncias, e destas 6434 foram através da Internet, ou seja, 89,96%.
- No ano de 2015, foram recebidas 8002 denúncias, e destas 7543 foram através da Internet, ou seja, 94,26%.
- No ano de 2016, foram recebidas 7692 denúncias, e destas 7399 foram através da internet, ou seja, 96,19%.
- No ano de 2017, foram recebidas 11863 denúncias, e destas 11648 foram através da internet, ou seja, 98,18%.

Esse aumento de participantes ativos no controle social e da forma de realização das mesmas através da internet, deve-se, principalmente ao

---

<sup>287</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/controle-social/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

<sup>288</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/controle-social/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

desenvolvimento da legislação brasileira no sentido de exigir a transparência e o acesso as informações referentes as despesas e receitas públicas, uma vez que a partir de 2012, todos os municípios foram obrigados a disponibilizar as informações referentes a execução orçamentárias, receitas, despesas e contratos, através de portais governamentais.

Assim, pode-se constatar que em consonância ao desenvolvimento da transparência nos municípios gaúchos, houve o conseqüente estímulo ao controle social, considerando que a transparência influencia diretamente na possibilidade do cidadão contribuir com a fiscalização da máquina pública.

Desataca-se, em relação específica a instituição e ouvidorias como canais de acesso entre a sociedade e o poder público, que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul realizou um estudo durante o ano de 2016, avaliando a oferta desses canais de comunicação entre a sociedade e as administrações municipais gaúchas.

Esse estudo constatou que pelo menos 37% dos Legislativos e 41% dos Executivos possuem essas estruturas, as quais aparecem em 88% dos Municípios com população acima de 50 mil habitantes, e estão menos presentes nos Municípios de até 10 mil habitantes, sendo estes representantes de mais de 70% dos municípios gaúchos, que para se adequarem precisam manter quadros de pessoal e estruturas físicas compatíveis com sua situação orçamentária muitas vezes limitada para atender às necessidades administrativas e de serviços públicos.<sup>289</sup>

Em relação aos meios de comunicação, utilizados para a comunicação da sociedade com a administração pública, a pesquisa verificou que a internet é o meio mais utilizado, seguido do e-mail, enquanto o telefone não tarifado (0800) é o meio menos utilizado. Dentre os entes públicos que declararam oferecer o serviço de ouvidoria, 94% dos portais dos Legislativos e em 89% dos portais dos Executivos disponibilizam *link* específico, e atualmente apenas 34% dos Legislativos e 25% dos Executivos possuem prazos para resposta e decisão administrativa ao usuário.<sup>290</sup>

---

289 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Diagnóstico das Ouvidorias Públicas do RS / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. – Porto Alegre : TCE/RS, 2017. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal\\_tcers/diagnostico\\_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#](https://portal.tce.rs.gov.br/portal_tcers/diagnostico_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

290 RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Diagnóstico das Ouvidorias Públicas do RS / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. – Porto Alegre : TCE/RS, 2017. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal\\_tcers/diagnostico\\_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#](https://portal.tce.rs.gov.br/portal_tcers/diagnostico_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

Considerando estes dados, cabe destacar que o artigo 16 da Lei nº 13.460/17<sup>291</sup> fixa prazo de 30 dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período para resposta ao usuário, sendo que o cumprimento dos prazos deve vir acompanhada de respostas conclusivas e acessíveis com vistas a estabelecer relação de confiança com a população local e impulsionar a prática do controle social, assim como, a lei exige que o órgão público mantenha pesquisa de satisfação do usuário, e sistema informatizado que possibilite aos usuários o envio de demandas e denúncias *online* e anônimas, e possibilidade de acompanhamento de sua tramitação, o que atualmente é realizado por 64% dos Legislativos e 66% dos Executivos gaúchos.<sup>292</sup>

Nesse sentido, ainda cabe destaque em relação referida legislação a instituição da ouvidoria como um órgão que permite o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos, que leva em consideração a avaliação sobre o serviço prestado e possa conduzir a uma avaliação do desempenho da gestão pública, a qual poderá ser utilizada para os gestores implementar melhorias aos serviços e produtos produzidos e como ferramenta para o cidadão auxiliar e colaborar com o controle e fiscalização dos serviços.

Assim, a instituição da ouvidoria nos órgãos públicos, embora já tenha tido alcance com a publicação da lei de acesso a informação, no contexto da necessidade de instituição do serviço de informação ao cidadão<sup>293</sup>, com as novas exigências da recente legislação verifica-se a busca pela maior transparência devida à gestão

---

<sup>291</sup> Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

Parágrafo único. Observado o prazo previsto no caput, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período.

<sup>292</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. Diagnóstico das Ouvidorias Públicas do RS / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. – Porto Alegre : TCE/RS, 2017. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal\\_tcers/diagnostico\\_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#](https://portal.tce.rs.gov.br/portal_tcers/diagnostico_ouvidorias/diagnosticoOuvPubMunRS/assets/basic-html/page-19.html#). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

<sup>293</sup> Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

pública, com a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas, podendo ser um instrumento eficaz de aprimoramento, modernização e humanização da relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, através do exercício da avaliação e controle da gestão pública.

Dessa forma, seja na sistemática do Sistema Nacional de Participação Social ou em relação as legislações que visam assegurar a participação da sociedade civil na administração pública verifica-se que o controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada.

Não obstante os avanços e novas possibilidades do controle social, principalmente a dinamicidade através da utilização da internet para exercê-lo, e a possibilidade do cidadão participar isoladamente da fiscalização das contas públicas, através dos portais de transparência, requerendo informações por meio das ouvidorias ou denunciando irregularidades, é essencial a vontade e interesse da sociedade em contribuir com o controle, como destaca a Controladoria Geral da União:

A efetividade dos mecanismos de controle social depende essencialmente da capacidade de mobilização da sociedade e do seu desejo de contribuir. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social da despesa pública. Somente com a participação da sociedade será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis.<sup>294</sup>

Ou seja, mesmo com a existência de mecanismos, e avanço das legislações no sentido de possibilitar ao cidadão além de acesso aos dados públicos, a possibilidade de realizar um efetivo controle da Administração Pública, para Siraque<sup>295</sup> a maioria da sociedade interpreta a fiscalização com um sentido vingança para além de um direito de cidadania, não possuem interesse em participar e têm certo receio

---

<sup>294</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controlesocial/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018. p.25.

<sup>295</sup> ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil**: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>. Acesso 10 de janeiro de 2018.

dos interesses políticos e ideológicos envolvidos nas organizações públicas e privadas de interesse público, carecendo de espírito público, cívico e de cidadania ativa, por muitas vezes acreditarem que a corrupção é inerente à atividade política.<sup>296</sup>

No entanto, não pode-se deixar de reconhecer que a lei de acesso a informação, a lei de transparência, o decreto que regulamenta a participação social, a lei dos dados abertos não são apenas disposições normativas que garantem o controle social, mas sim fruto da conquista da cidadania, do amadurecimento político da sociedade, tornando-se valiosos instrumentos disponibilizados aos governantes para avaliarem a implantação das políticas públicas e para que o cidadão tenha acesso ao cotidiano da administração pública.

A participação e interesse da população deve ser estimulada como complemento indispensável ao controle institucional, assim como a criação de meios para possibilitar ao cidadão estar mais próximos da realidade a ser verificada, pois é ele o destinatário e beneficiário das políticas públicas e sua contribuição pode possibilitar uma administração estatal mais eficiente, prevenir a corrupção, fortalecer as instituições, além de possibilitar que as decisões estejam embasadas de forma legítima.<sup>297</sup>

Para Sidraque, há fatores extrajurídicos que podem promover ou prejudicar o exercício do direito fundamental ao controle social, entre os quais, o clientelismo, o assistencialismo político, o tráfico de influências junto aos órgãos públicos e as dificuldades de acessibilidade à função jurisdicional do Estado.<sup>298</sup>

A interferência e dependência desses fatores, é explicado pelo contexto histórico do próprio controle social, uma vez que resulta da ação da sociedade na busca por sua prerrogativa de exercer influência sobre atos dos gestores públicos que dizem diretamente respeito ao interesse coletivo, e sua efetividade é diretamente

---

<sup>296</sup> Em análise aos dados constantes das pesquisas referentes as denúncias junto ao Tribunal de Contas, verificou-se que sempre houve aumento significativo no ano seguinte ao que realizaram-se as eleições municipais (2013 e 2017), o que leva a concluir que muitas vezes o interesse no controle social possa estar ligado a motivações pessoais de quem perdeu o poder ou teve algum descontentamento.

<sup>297</sup> GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

<sup>298</sup> SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

relacionada ao grau de conscientização da sociedade, da determinação em exercer plenamente a sua cidadania e situação educacional.<sup>299</sup>

No que tange a eficiência dos institutos que visam assegurar a participação popular e o controle social, Britto<sup>300</sup> lamenta afirmando que:

Tais institutos ainda sejam de reduzido número e com baixo teor de eficácia, a patentear o abismo que se rasga entre as promessas de arejamento político da Carta em vigor e os efeitos práticos que ela pode deflagrar por si mesma. Não assim quanto ao regramento dispensado ao controle social do poder, anote-se, cujos mecanismos são mais numerosos e dotados de maior teor de operacionalidade. A liberdade e a cidadania à frente da soberania.

Um dos graves problemas enfrentados pelas instituições de controle social é a falta de formação específica de seus participantes, o que faz com que, embora a tecnologia esteja a disposição com todas as suas facilidades, os interesses em participar de organizações e estruturas políticas, econômicas e sociais seja baixo, e nesse seara, interessante que as redes sociais virtuais sejam utilizadas para oportunizar o local adequado para se discutir, juntamente com as instituições governamentais, programas específicos de capacitação e treinamento para esses agentes de controle social, para possibilitar além da disseminação de uma quantidade maior e melhor de informações, a possibilidade de interpretação das mesmas.<sup>301</sup>

Para Lemos<sup>302</sup> o internauta "faz parte" da rede, constrói o ambiente digital a cada clique e fornece, assim, um sentido de realidade, de percurso, nem sempre previamente estabelecido.

A internet, principalmente através das ferramentas da web 2.0 (Facebook, Blogs, GoogleDocs, Wikipedia, etc.) trazem a possibilidade de construção de redes

---

<sup>299</sup> NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. PIRES, Maria Coeli Simões. **O Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. n.45, 2004. p.13. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

<sup>300</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992.

<sup>301</sup> SZEREMETA, Jerzy. **Participação Genuína na Era da Tecnologia e Informação (TIC)**. Gestão Pública e Participação – Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador, v. 8, FLEM, 2005, p. 107.

<sup>302</sup> LEMOS, André. **Cibercultura: Tecnologia e vida social na cultura contemporânea**. 2ª. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

que conectam indivíduos e organizações dentro de uma comunidade onde a informação é compartilhada, adaptada e atualizada por todos os membros da comunidade que escolhem participar dela, levando à democratização da informação *online*, possibilitando aos usuários influenciarem a organização e gerarem conteúdos de acordo com suas preferências,<sup>303</sup> dentro dessas possibilidades, há também uma grande ferramenta de controle e participação dos atos públicos, embora nem todos os órgãos estatais possuam perfis em redes sociais e/ou disponibilize nestas as informações condizentes com a atividades estatal, muitas vezes, quando possuem, as mesmas servem de vitrine dos atos realizados em prol da sociedade e não trazem toda a realidade do ente público, e por vezes, a informação pode ser manipulada em prol de interesses políticos e/ou midiáticos.

Não obstante, o desenvolvimento da internet também possui problemas, como a exclusão digital e o dilúvio informacional que cerca seus usuários, e por esse viés seria incoerente afirmar que a Internet é um espaço democrático por natureza quando o acesso a rede é ainda restrito a uma parcela da população.<sup>304</sup>

Embora deva-se reconhecer que o emprego da tecnologia digital na criação de espaços de participação política para possibilitar interação entre o governo e a esfera civil, e articulações de movimentos sociais com vistas a alçar maior igualdade política seja coerente com os anseios de uma sociedade em rede e de um governo aberto, é preciso compreender que ao mesmo tempo, nem todos têm os equipamentos e as capacidades suficientes para utilizá-los, não havendo apenas vantagens e potencialidades em relação ao desenvolvimento da internet, uma vez que o acesso e a capacidade de compreensão das informações não são isonômicas a todos cidadãos. Ou seja, não seria apenas a questão relacionada ao atendimento digital, mas ao conhecimento e domínio do emprego destas tecnologias pelos usuários que devem ser considerados.

Pierre Lévy,<sup>305</sup> relaciona que com o desenvolvimento da internet a ocorrência do que o autor chama de “dilúvio informacional”, desenvolvendo um modelo de inteligência coletiva com vistas a avaliar o potencial de uso das tecnologias de comunicação pelo poder público e pela sociedade.

---

<sup>303</sup> CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

<sup>304</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, Ed. 34, 1999.

<sup>305</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo, Ed. 34, 1999.

O modelo de inteligência coletiva trazida por Levy<sup>306</sup> é dividido em quatro capitais: o técnico, que se refere as estruturas de acesso, o cultural, relativo à questões de tradições, históricos da localidades, o social, relacionado às manifestações dos agentes na atuação política e discussão de temas coletivos, e o capital intelectual, no que se refere ao conhecimento, e que a eficácia dos projetos que envolvendo as novas tecnologias de comunicação e informação está condicionada à articulação entre estes quatro capitais, e que a omissão de algum deles ou a exacerbação de outro poderia acabar prejudicando a performance geral de tais iniciativas.

Assim, o próprio desenvolvimento do governo aberto precisa buscar a interação e consolidação dos quatro capitais trazidos por Levy,<sup>307</sup> pois por mais que a Internet possibilite a maior transparência à administração da coisa pública mediante a criação de ambientes virtuais de participação, os resultados almejados dependem diretamente da importância que os autores sociais concedem a estas instâncias, e nesse sentido, igualmente, não seria suficiente investir em capital técnico e promover instrução aos cidadãos sobre o uso das redes de computadores se o Estado não estiver preparado para avaliar e implementar as demandas da sociedade.

Cabe constatar que as desigualdades no plano digital relacionam principalmente as dificuldades tecnológicas e em relação aos fatores culturais, o que acarreta a dependência cultural em relação aos provedores de conteúdo de maior envergadura e à sua credibilidade reconhecida no mercado, nacional ou internacional.

308

Face a isso, no que tange à perspectiva de acesso cultural, a popularização e utilização dos equipamentos de conexão à Internet não pode acontecer apenas no plano material, mas deve ser acompanhada da formação intelectual dos usuários.<sup>309</sup>

De acordo com Lévy<sup>310</sup> há diferenças substanciais entre a seleção de informações feita por um internauta pouco instruído e a qualidade da seleção destas

---

306 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007

307 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

308 LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

309 Nesse sentido Manuel Castells afirma que toda grande mudança no plano informacional traz seus analfabetos. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação. São Paulo: Paz e Amor, 2002.

310 LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

mesmas informações feita por elites intelectuais, propondo que o argumento de liberdade e da internet como um ambiente cooperativo e a noção de democracia liberdade de imprensa precisam ultrapassar essas barreiras.

Nesse sentido, cabe destacar pesquisa realizada pela Controladoria Feral da União, um ano após a vigência da lei de acesso a informação, a qual apresentou dados expressivos da utilização da norma como instrumento de acesso à informação pública, cujos dados demonstram que no perfil dos solicitantes de informação, 61% deles tem curso Superior e 9% formação a nível de mestrado e doutorado, o que, destoa da realidade Brasileira, com índices de formação muito menores a estes<sup>311</sup>.

Portanto, o governo além de manter relação com as estruturas comunicacionais de cada sociedade, é influenciado pela cultura política, pelo interesse dos cidadãos, pelo grau de ensino, pela capacidade de absorção das disposições da esfera civil por parte dos agentes da administração estatal e pela própria estruturação do Estado.<sup>312</sup>

Assim, a participação e o controle através da internet, não relaciona-se apenas com a questão de inclusão digital, pois trata-se de situação complexa relacionada à formação discursiva da vontade, e de uma formação cultural e política que seja propícia e favorável ao desenvolvimento do potencial discursivo, para Maia<sup>313</sup>, a falta de participação advêm na maioria das vezes de apatia política e não de empecilhos à liberdade de expressão ou de comunicação.

Apesar da maior parte das promessas relacionadas a democracia digital estarem relacionadas ao acesso irrestrito à informação, a dificuldade a ser enfrentada reside no controle da emissão de conteúdos em decorrência de monopólio midiático e a formação de arenas discursivas livres e efetivamente abertas, para possibilitar o reforço dos laços entre representantes e cidadãos, garantir transparência estatal e a participação e controle da máquina pública.

Nesse contexto, para Pierre Lévy<sup>314</sup> afirma que a transparência é preferida ao poder e para o qual a inteligência coletiva é o meio e objetivo da ação política. Para

---

<sup>311</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **1º Relatório de Implementação da Lei de Acesso à Informação**. 2011-2012. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Acesso em 30/01/2018.

<sup>312</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação**. São Paulo: Paz e Amor, 2002

<sup>313</sup> MAIA, Rousiley. **Redes Cívicas e Internet: Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública** *In* Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2002.

<sup>314</sup> LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

que a internet seja utilizada com meio efetivo de controle social, e possa influenciar o poder político e os rumos da democracia, necessária, igualmente, a mudança política, para que deixe de ser midiática e de utilizar a internet apenas de forma publicitária para angariar eleitores:

Em geral, temos escassíssimos exemplos de prática interativa cotidiana do sistema político com os cidadãos. Todos os parlamentos têm websites, todos os partidos tem Internet em todos os países desenvolvidos. No entanto, são vias, repito, unidirecionais de informação, para captar a opinião, simplesmente para converter os cidadãos em eleitores potenciais e para que os partidos obtenham informação para ajustar sua publicidade. Nesse sentido, o problema não é a Internet, e sim o sistema político. [...] Lá onde existe burocratização política e política estritamente midiática de representação cidadã, a Internet é simplesmente um quadro de anúncios. É preciso mudar a política para mudar a Internet e, então, o uso político da Internet pode converter-se em uma mudança da política em si mesma.<sup>315</sup>

Embora a implementação plena do governo aberto, possua altos custos e depende de estratégia eficazes e informações claras e processos de culturalização da sociedade, sua a normatização é de grande valia para motivar a administração a gerenciar e conhecer a informação que administra, para incentivar o cidadão a participar, e possibilitar seu controle pela sociedade.<sup>316</sup>

Tornar o ato de governar mais aberto às disposições populares através da exploração dos ambientes virtuais é um desafio necessário a ser superado, em que pese a contribuição do avanço das legislações brasileiras ligadas a transparência, participação e controle no ambiente virtual e de acesso a dados públicos, é necessário romper barreiras culturais, oportunizar iguais oportunidades de acesso e buscar a formação intelectual dos usuários, para assim, ao disponibilizar aos cidadãos o acesso a informação pública seja possibilitada a fiscalização dos poderes constituídos, em colaboração com a administração pública, concretizando assim, os principais ideais pensados para a formação de um Governo Aberto.

---

<sup>315</sup> CASTELLS, Manuel. “**Internet e sociedade em rede**”. In MORAES, Dênis de (org.) Por uma Outra Comunicação. Rio de Janeiro: Record, 2003. p.279-280.

<sup>316</sup> BERBERIAN, Cynthia de Freitas Q.; MELLO, Patricia Jussara Sari Mendes de; CAMARGO, Renata Miranda Passos. **Governo Aberto**: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. Revista TCU, v. 131, p. 30-39, 2014. Disponível em: . Acesso em 15 de agosto de 2017.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo do presente trabalho, procurou-se demonstrar que os ambientes virtuais podem caracterizar-se como mecanismos de controle social das ações públicas considerando o marco do governo aberto, não obstante a existência de fatores que influenciam sua efetividade.

A revolução tecnológica e a sociedade em rede resultante desta são acompanhadas de uma série de mudanças culturais e da forma como Estado deve agir em virtude destas.

A visão de um Estado que assegure a participação na esfera pública como premissa básica é uma constante cada vez mais difundida, a responsabilização dos agentes, o dever de prestar contas e a transparência das ações, já não são apenas direitos que devem ser assegurados, mas sim parte de toda uma governança colaborativa e deliberativa que a ser assegurada aos cidadãos.

Os anseios e ideais da sociedade devem refletir a forma de governar, e para buscar ouvir a sociedade, propor deliberações e dar publicidade e transparência aos atos, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação pode ser utilizada como aliada com vistas a concretizar um governo aberto que possibilite ao cidadão participar e ter acesso às políticas públicas, orçamentos e sua execução. Essas necessidades fizeram com que, o Memorial do Governo Aberto, publicado pelo governo americano em 2009, gerasse uma série de iniciativas posteriores, destacando-se a Parceria para o Governo Aberto, integrada pelo governo brasileiro desde sua origem, em 2011.

A parceria para o governo aberto reforçou como eixo do governo aberto a tecnologia e informação, ao lado da transparência, participação e colaboração, sendo que países que aderem a mesma, além de endossar a Declaração de Princípios, apresentam Planos de Ação com propostas de ações e políticas públicas específicas, que sejam possíveis de ser implementadas e fixadas em prazo específico, e, neste contexto, verificou-se em análise aos planos de ação do governo brasileiro, que o governo vem buscando a sua implementação.

Destacando-se dentre as ações previstas nos planos de ações, aquelas voltadas a obrigações de transparência e acesso as informações públicas, verificou-se a normatização destas obrigações através da Lei Complementar 13/2009 (apesar de prévia aos planos de ação) e da Lei Federal 12.527/2011 que regulamentou o art. 5.º, XXXIII da Constituição Federal que garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas a garantia de sigilo daquelas que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, estabelecendo a necessidade disponibilização da informação sobre a execução de receita e despesa em tempo real para o cidadão, instituição de serviço de atendimento ao cidadão, o estímulo a cultura de transparência na administração pública e o desenvolvimento do controle social da administração pública.

Com a sequência normativa abordada no trabalho, notou-se que a publicação do Decreto nº 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social, trouxe mecanismos de participação social na Administração Pública Federal e a publicação da Política nacional de dados abertos, que embora não possuam caráter vinculante, são de grande valia na promoção da participação e de no reconhecimento de seu *status* na

Administração Pública, fortalecendo a articulação dos mecanismos e das instâncias democráticas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Em análise ao contexto de edição do Decreto, conclui-se que o mesmo não foi somente um meio para auxiliar no cumprimento de uma das ações do plano de governo aberto, ligada a promoção da participação popular, mas também decorrente do contexto da época, em especial, pelos movimentos sociais, que vinham em uma crescente expansão, desde junho de 2013 quando reivindicavam a redução ou isenção da tarifa no transporte público, além de melhores condições de vida para a população, melhorias na educação, saúde, segurança, emprego, punição aos políticos corruptos e os gastos exorbitantes do governo com as Copas do Mundo, sendo reconhecida entre as diretrizes do decreto a participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia o direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas através do uso de linguagem simples e objetiva, o incentivo a educação para a cidadania ativa, a autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil e ampliação dos mecanismos de controle social (art.3º)

Não obstante às críticas, as quais afirmavam que estava se buscando afrontar a democracia representativa e conceder força a movimentos sociais em virtude da crise política e de apoio no congresso estava se iniciando, e principalmente aos questionamentos sobre a constitucionalidade do Decreto em virtude de que este teria ultrapassando seu poder regulamentar, no entanto, os doutrinadores analisados afirmam que não houve criação de novas despesas o que é vedado através da expedição daquela espécie normativa, bem como, a maioria dos mecanismos já existia, sendo apenas arrolados na sistematização da participação.

A posterior criação da Política de dados Abertos no Brasil através do Decreto 8777/2016, ampliou o foco da transparência para além do combate a corrupção e controle de gastos públicos, mas principalmente relacionado a qualidade do gasto e monitoramento das políticas públicas, aumentando o controle social e buscando a construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática.

E recentemente, a Lei 13460/2017, dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, e dentre as principais inovações traz destaque para a institucionalização da ouvidoria no ambiente virtual, ressalta a importância implantação destas como canais de ligação entre a sociedade e a administração pública, como direito do cidadão.

Assim, em breve análise das legislações trazidas ao presente trabalho pode-se constatar que todas tem em comum, além de colaborar com as ações constantes nos planos de ações de governo aberto, o incentivo a participação popular e ao controle social.

A Constituição Federal estabelece, desde seu preâmbulo, a participação popular e o princípio democrático como legitimadores da atuação no Estado constitucional, e nesse sentido, as condições materiais da democracia necessitam do exercício do controle e fiscalização do poder, e portanto, a existência de espaços públicos que permitam o acesso à informação é requisito necessário para o controle do cidadão sobre o governo político, bem como, a utilização desses espaços para verificar os anseios sociais, verificar as demandas da sociedade e deliberar com a mesma.

O governo aberto busca efetivar as premissas necessárias para consecução desses objetivos, propondo que a transparência, participação, colaboração, a responsabilização e a utilização da tecnologia e inovação, e a legislação brasileira vem caminhando para implementá-las.

Em face dessa roupagem, a legitimação do processo decisório na administração pública exige que se vá além do princípio da legalidade e publicidade, impondo a relação direta com o cidadão, que o destinatário dos atos públicos, e que esse possua suporte para fiscalização e participação, o que, vem sendo facilitado e buscado através dos ambientes virtuais, que, ante sua capacidade de reunir pessoas através da internet, e da capacidade que esta possui de repassar informações em tempo real e acessáveis mediante um simples “*clic*”.

Embora o avanço e da internet nos últimos anos, há vários fatores que muitas vezes influenciam na consecução do ambiente virtual como livre e democrático, e portanto, acessível e reflexo da sociedade e suas intenções e reivindicações.

Essas limitações vão desde problemas de inclusão digital, uma vez que grande parcela da população brasileira não possui acesso a internet, questões relacionadas a apatia política ou desmotivação relacionada a participação, questões culturais e relacionadas ao grau de ensino do cidadão.

A participação e o controle através da internet, não relaciona-se apenas com a questão de inclusão digital, uma vez que formação discursiva da vontade é influenciada por diversos fatores, verificando-se a necessidade de uma formação

cultural e política que seja propícia e favorável ao desenvolvimento do potencial discursivo.

Portanto, deve-se buscar o controle da emissão de conteúdos em decorrência de monopólio mediático e a formação de arenas discursivas livres e efetivamente abertas, que possibilitem o reforço dos laços entre representantes e cidadãos e a participação livre, formada através da vontade do cidadão e não por influências midiáticas.

Assim, ao possibilitar a sociedade ser ouvida através das novas tecnologias de informação e comunicação, com garantias como as instituídas pela legislação brasileira, há como contraste, o poderio de grandes grupos midiáticos ao redor do mundo - o comércio da informação -, fazendo com que a informação que chega às massas não seja unilateral, considerando que a sociedade está cada vez mais dependente da tecnologia, e acaba ficando susceptível às suas vulnerabilidades e seus efeitos.

Não obstante, em que pese a fiscalização das ações governamentais seja condição para a legitimação do poder perante a sociedade, os mecanismos de controle da administração pública não são suficientes para blindar o uso da máquina pública para beneficiar interesses de particulares, mas o fato de estarem sendo desenvolvidas ferramentas e incentivada em todas as esferas de governo e abertura de dados, a transparência e a garantia de informações aos cidadãos, contribui para que possa ser efetivada.

No entanto, como ressaltado no trabalho, o controle, diferente da participação é um direito subjetivo, que assim deve ser assegurado ao cidadão, porém, o interesse em realiza-lo é opção deste, e por mais, que tenha sido observado que foram facilitados os meios para sua efetivação, através da criação de ambientes virtuais, o que no caso dos entes públicos do Rio Grande do Sul sob jurisdição do respectivo Tribunal de Contas fora demonstrado através do grande aumento de denúncias junto a ouvidoria do órgão e que a *internet* tem sido o principal meio de realização destas, ainda não há uma cultura de fiscalização implementada na sociedade brasileira.

Por mais que os órgãos públicos divulguem seus atos e informações, deve ser incentivada a participação e controle da sociedade, que muitas vezes não possui interesse em acompanhar a gestão pública, e quando possui, pode encontrar barreiras na compreensão das informações – uma vez que, por exemplo, os portais de

transparência possuem informações bastante técnicas - , o que acaba acarretando em ineficácia de seu controle ou próprio desinteresse da sociedade.

Assim, há muito a se avançar no sentido de configurar os ambientes virtuais como verdadeiras arenas discursivas e de controle social, embora a legislação e as premissas de governo aberto venham ao encontro desse objetivo, é necessária busca do desenvolvimento das novas tecnologias de comunicação e informação articulando o técnico, o cultural, o social e o intelectual, como proposto por Pierre Lévy, para possibilitar a participação democrática e a expressão de vontade e independência do cidadão no exercício de sua cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Diego Prandino. **Acesso à informação pública no Brasil**: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. 2011. Disponível em:<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/6-concurso-monografias-2011.pdf>. Acesso 10 de janeiro de 2018.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Constitucional Contemporâneo**: os direitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BATISTA, Cesar. **TIC e Participação Cidadã na América Latina**: um estudo dos legislativos locais. Brasília. 2006.

BAUMAN, Zigmund. **Globalização: As consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BELLIX, Laila. **Qual conceito de Governo Aberto?** Uma aproximação aos seus princípios -- Madrid, 2017. p. 78-91.

BONAVIDES, Paulo. **As bases da participação Democrática**. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p\\_bonavides\\_27.htm](http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm)>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. Rumo a uma Cultura de Acesso à Informação: a Lei 12.527/2011, módulo 2, Escola Virtual da CGU, 2013, p. 09. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/escola-virtual/pasta-cursos/rumo-a-uma-cultura-de-acesso-a-informacao-a-lei-12-527-2011>. Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Controladoria Geral da União**. OGP – Parceria para Governo Aberto. Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

BRASIL. **Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União**. 3º Plano de Ação Nacional. BRASIL, 2016. Disponível em [http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano\\_port\\_web-3.pdf](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto/plano_port_web-3.pdf). Acesso em 20 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Declaração sobre Governo Aberto**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo Brasília, DF 2012. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **1º Relatório de Implementação da Lei de Acesso à Informação**. 2011-2012. Disponível em [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br). Acesso em 30/01/2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 20 de setembro de 2017.

BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 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 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm#art2). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm). Acesso em 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm). Acesso em: 10 de setembro de 2017.

.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm). Acesso em 10 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm). Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular"**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 189: 114-22, jul./ set. 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>. Acesso em 18 de fevereiro de 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, março 2005. Disponível em:

[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana\\_Participativa-CEBRAP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/0485DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

CALDERÓN, Cesar. “**Por qué un gobierno abierto**”, El desafío hacia el gobierno abierto em la hora de la igualdad. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. Disponível em [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/EI\\_desafio\\_hacia\\_el\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_la\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/EI_desafio_hacia_el_gobierno_abierto_en_la_hora_de_la_igualdad.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

CAMPOS, Rosane; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. **Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás**. Sociedade e Estado. vol. 28 nº.2 Brasília May/Aug. 2013.. disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922013000200012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000200012). Acesso em 13 de janeiro de 2018.

CANCIAN, Renato. **Comissão Justiça e Paz de São Paulo – Gênese e atuação política**. São Paulo: Edusfar, 2005.

CARRION, Eduardo Kroeff Machado. **Apontamentos de direito constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação**. São Paulo: Paz e Amor, 2002

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia Internet: reflexões sobre a Internet, os Negócios e a Sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução de Carlos A. Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CRUZ, Paulo Márcio; SIRVENT, José Francisco Chofre. **Ensaio sobre a necessidade de uma Teoria para a superação democrática do Estado Constitucional Moderno**. Novos Estudos Jurídicos, Vol. 11, N. 1, p. 41-62, jan-jun 2006.

CONCHA , Gastón; NASER, Alejandra (editores). **El desafío hacia el gobierno abierto em la hora de la igualdad**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Fevereiro – 2017. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004\\_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf;jsessionid=C036EB8182047E557A42146615C41FD9?sequence=1). Acesso em 23 de setembro de 2017.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão**. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

CORRALO, Giovani da Silva. **A (in)constitucionalidade da Política e do Sistema Nacional de Participação Social**. Revista Novos Estudos Jurídicos, Itajaí, v. 20, n. 1, jan./abr. 2015. Disponível em:

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7203>. Acesso em 23 de setembro de 2017.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; REIS, Suzéte da Silva. **Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania**. In: Gestão local e políticas públicas. Organizador Ricardo Hermany. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

DALLARI, Dalmo. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

**Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

Declaração de Atlanta e plano de ação para o avanço do direito de acesso à informação. Disponível em: [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta\\_declaration\\_unofficial\\_por\\_tuguese.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_por_tuguese.pdf). Acesso em: 30 de setembro de 2017.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**. Pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara de Deputados, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7867>. Acesso em 30 de setembro de 2017.

FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da Administração Pública**. Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. 3ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FREY, Klaus. **Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede: O Potencial das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**. Revista de Sociologia Política, n. 21, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18.ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Santiago: 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/181128086/o-Desafio-de-Implementar-Uma-Gestao-Publica-Transparente>. Acesso em 10 de janeiro de 2018.

GÓMEZ, José María. **Política e Democracia Em Tempos de Globalização**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GUTIÉRRE, Eduardo Guerrero. **Gobierno abierto y seguridad pública** in NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade, v. 1 e 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HAMILTON, Alexandre; JAY, John; MAIDSON, James. **O Federalista**: um comentário a Constituição Americana. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Madrid: Alianza, 1991.

HERNANDÉZ, Mila Gascó. **Las claves para abrir gobiernos**: una mirada desde la burocracia *in* NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 15 de setembro de 2017.

HERNANDEZ, Mila Gascó. **Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto**. Bogotá, Observatics– Universidad Externado de Colombia. 2014. Disponível em [https://issuu.com/clog\\_unlp/docs/guia\\_para\\_abrir\\_gobiernos](https://issuu.com/clog_unlp/docs/guia_para_abrir_gobiernos). Acesso em 15 de setembro de 2017

HOUSE WHITE. (2009). **Memorandum for the heads of executive departments and agencies**. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>. Acesso em 10 de dezembro de 2017.

HOUSE, White. “**Memorandum on Transparency and Open Government**” (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. (2009). Disponível em: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf). Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova: revista de cultura e política, São Paulo, n. 67. 2006.

LEMOS, André; LEVY, Pierre. **O Futuro da Internet**: em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010

LEMOS, André. **Cibercultura**: Tecnologia e vida social na cultura contemporânea. 2ª. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Editions Odile Jacob, 2002.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Rio de Janeiro: Editora 34, 1993.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

LINHARES, Maria Yeda (org). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus;1990  
BONAVIDES. Paulo. **Os poderes desarmados**: à margem da Ciência Política, do

Direito Constitucional e da História: figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP, 2002.

LUÑO, Antonio-Enrique Perez. **¿Ciberciudadanía o ciudadanía.com?** Barcelona: Gedisa, 2004.

MAIA, Rousiley. **Redes Cívicas e Internet**: Do ambiente informativo denso às condições da deliberação pública *In* Internet e Política – Teoria e Prática da Democracia Eletrônica. EISENBERG, José; CEPIK, Marco (orgs.). Belo Horizonte: Editora UFMG. 2002

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

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MONTERO, Gregorio. **Del gobierno abierto al Estado abierto**: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo *in* NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/1/S1601154_es.pdf). Acesso em 25 de setembro de 2017.

NASER, Alejandra, HOFMANN, Andrés, **La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional**. CEPAL - Serie Gestión Pública N° 84. Santiago.2016. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

NOGUEIRA. Jean Alessandro Serra Cyrino. PIRES, Maria Coeli Simões. **O Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. n.45, 2004. p.13. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1296>. Acesso em 13 de janeiro de 2018.

OEA. 2016. **Gobierno Abierto** . Website, sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Disponível em: [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G\\_abierto.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp) . Acesso em: 22 de setembro de 2017.

OLIVEIRA, Rafael Santos (org). **Direito e novas tecnologias da informação**.Curitiba: Íthála, 2015.

ONU. **Transformando Nosso Mundo**: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 11 de janeiro de 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**, de 31 de outubro de 2003. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](http://www.unodc.org/documents/lpobrazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 30 de setembro de 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Editora Paz e Terra, São Paulo, 1992.

PECES-BARBA, Gregório. **Educación para la ciudadanía y los derechos humanos**. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 2007.

PENA, Fernando Marques. **Democracia, direitos humanos e globalização**. Revista Espaço Acadêmico nº64, setembro 2006. p.22. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/064/64pena.htm>>. Acesso em 30 de outubro de 2017.

PEREZ, Marcus Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PIMENTA, Marcelo Soares, CANABARRO, Diego Rafael. **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

PINHO, J. A. G. **Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas Questões Básicas em Debate**. Revista Vera Cidade. Ano 3. V. 3. Maio 2008. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: 23 setembro de 2017.

PINTO, Céli. **Teorias da democracia. Diferenças e identidades na contemporaneidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.1996.

RAMINELLI, F. P. **Do governo eletrônico ao governo aberto: a utilização dos sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da democracia participativa**. In: CONPEDI. (Org.). Direito e novas tecnologias. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 255-281. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>. Acesso em 20 de setembro de 2017.

RAMÍRES-ALUJAS, Alvaro. **Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene**. Reflexiones seminales. Revista Enfoques, vol. 9, Nº 15, Santiago, Universidad Central de Chile. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?idp=1&id=96021303006&cid=55246>. Acesso em 28 de janeiro de 2018.

RIBEIRO.Felipe; STABILE, Max. **As novas tecnologias e a participação eletrônica: Entre Promessas e Desafios in TIC Governo Eletrônico 2013: pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro**. Comitê gestor da internet no Brasil. São Paulo, 2014. ....Acesso em 20 de janeiro de 2018.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://relatoriodegestao.tce.rs.gov.br/controle-social/>. Acesso em 22 de fevereiro de 2018.

ROCHA, Leonel Severo. **Epistemologia jurídica e democracia**. São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

SANTOS, Boaventura da Sousa. **Os tribunais e as novas tecnologias de comunicação e informação**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 7, nº 13, jan./jun. 2005.

SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Mariele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis : Fundação Boiteux. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Tradução Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.p.358.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.p.180.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, Rosane Leal da. **O uso das TIC como instrumentos para efetivar o direito fundamental de acesso à informação pública** in BARBOSA, Alexandre F. (coord.). TIC Governo Eletrônico 2013 Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

SILVA, Pedro Gabriel Kenne da. **Controle Social da Gestão Pública: Análise das práticas em dois municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. 2010. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Porto Alegre, 2010.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SZEREMETA, Jerzy. **Participação Genuína na Era da Tecnologia e Informação (TIC)**. Gestão Pública e Participação – Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador, v. 8, FLEM, 2005.

STABILE, Max. **Democracia eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o Portal da Câmara dos Deputados**. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Tradução de João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Tradução de João de Freitas Teixeira. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

TRIGO, Maria Fernanda, ALVAREZ, Verónica. **Gestión pública, gobierno abierto y fortalecimiento de la democracia en América** in NASER, Alejandra; RAMÍRES-ALUJAS, Álvaro; ROSALES, Daniela (editores). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, n° 144 (LC.PUB.2017/9-P). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.