

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DO
CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: ESTUDO SOBRE A
TRANSPARÊNCIA NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS**

RACHEL ANDRADE VAZ SAMPAIO

MANAUS - AM

2025

RACHEL ANDRADE VAZ SAMPAIO

**ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DO
CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: ESTUDO SOBRE A
TRANSPARÊNCIA NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada para ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho

MANAUS - AM

2025

Ficha Catalográfica

Elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

- S192a Sampaio, Rachel Andrade Vaz
Acesso à informação como instrumento de exercício do controle social e da participação democrática: estudo sobre a transparência no poder executivo do estado do Amazonas / Rachel Andrade Vaz Sampaio. - 2025. 107 f. ; 31 cm.
- Orientador(a): Raimundo Pereira Pontes Filho.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Manaus, 2025.
1. Transparência pública. 2. Controle social. 3. Participação democrática. 4. Acesso à informação. I. Pontes Filho, Raimundo Pereira. II. Universidade Federal do Amazonas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título
-

RACHEL ANDRADE VAZ SAMPAIO

**ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DO
CONTROLE SOCIAL E DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA: ESTUDO SOBRE A
TRANSPARÊNCIA NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Dissertação apresentada para ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Constitucionalismo e direitos da Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho

Resultado: Aprovada em 18 de junho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho

Universidade Federal do Amazonas – Presidente

Profa. Dra. Carla Vidal Gontijo Almeida

Universidade Federal do Amazonas – Membro

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira

Universidade do Estado do Amazonas – Membro externo

“Uma vida sem pensamento é totalmente possível, mas ela fracassa em fazer desabrochar sua própria essência — ela não é apenas sem sentido; ela não é totalmente viva. Homens que não pensam são como sonâmbulos.”

Hannah Arendt

AGRADECIMENTOS

É impossível imaginar a conclusão desta jornada acadêmica sem a força e o amor da minha família, que, mesmo distante fisicamente, é minha base e inspiração diária.

Agradeço ao meu pai, Rubens, e à minha mãe, Jussara, por sempre acreditarem no meu potencial e por serem meu porto seguro mesmo a milhares de quilômetros de distância. Às minhas irmãs, Alice e Isabel, cujo carinho e apoio tornaram os desafios mais leves, e aos meus avós Elisia, Anna e Geraldo, que me ensinaram o valor da persistência.

Não poderia deixar de expressar minha gratidão a Rafael, que ao meu lado em Manaus me oferece suporte incondicional, compreensão e calma nos momentos de angústia e dúvida, tornando possível a dedicação intensa que o mestrado exigiu.

Ao Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho, meu orientador, agradeço imensamente pela paciência, pelo estímulo intelectual e pela generosidade em compartilhar seu conhecimento, guiando-me com sabedoria e atenção ao longo de todo o percurso acadêmico. Sua orientação foi fundamental para a realização deste trabalho.

Agradeço também à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas e a todos os colaboradores, que se dedicam incansavelmente ao fortalecimento e à excelência do programa de mestrado, garantindo sua continuidade e qualidade.

À minha turma de 2023.1, companheiros de caminhada, agradeço pela parceria, pelas trocas enriquecedoras e pelo suporte mútuo, que tornaram este momento mais leve e significativo.

Por fim, reconheço que cada palavra escrita nesta dissertação carrega um pouco do esforço coletivo de todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação e crescimento pessoal e acadêmico.

RESUMO

A presente dissertação investiga a transparência no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amazonas como instrumento de efetivação do controle social e de fomento à participação democrática. A pesquisa adota uma abordagem empírica e qualitativa, articulando revisão bibliográfica, análise normativa (federal e estadual) e exame dos resultados da Escala Brasil Transparente (EBT) no que tange ao desempenho do Estado do Amazonas. A consolidação do direito de acesso à informação no Brasil decorre de uma transição do paradigma do sigilo para o da publicidade, consagrada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que institui os princípios da máxima publicidade, da transparência ativa e passiva, e da acessibilidade à informação pública. No âmbito estadual, o Decreto nº 48.999/2024 regulamenta a LAI, demonstrando, em geral, compatibilidade com a legislação federal, mas apresentando omissões relevantes, como a ausência de mecanismos claros de responsabilização por descumprimento da norma e a não incorporação integral dos instrumentos de transparência ativa previstos na LAI. A análise dos dados da EBT evidencia avanços importantes no nível de transparência do Estado, com melhorias expressivas nas avaliações realizadas entre 2015 e 2020. Apesar dos progressos, persistem desafios à implementação plena da transparência, notadamente aqueles relacionados às especificidades geográficas, sociais e estruturais da região amazônica. Conclui-se que, embora o Amazonas tenha alcançado avanços normativos e institucionais, a consolidação da transparência como instrumento democrático exige esforços contínuos de aprimoramento legislativo, qualificação administrativa e fortalecimento de uma cultura participativa orientada pela legitimidade e pelo diálogo entre Estado e sociedade.

Palavras-chave: transparência pública, controle social, participação democrática, acesso à informação.

ABSTRACT

This dissertation investigates transparency within the Executive Branch of the State of Amazonas as an instrument for the effectiveness of social control and the promotion of democratic participation. The research adopts an empirical and qualitative approach, articulating a bibliographic review, normative analysis (federal and state) and examination of the results of the Transparent Brazil Scale (EBT) regarding the performance of the State of Amazonas. The consolidation of the right of access to information in Brazil stems from a transition from the paradigm of secrecy to that of publicity, enshrined in the Federal Constitution of 1988 and regulated by Law No. 12,527/2011 (Access to Information Law – LAI), which establishes the principles of maximum publicity, active and passive transparency, and accessibility to public information. At the state level, Decree No. 48,999/2024 regulates the LAI, demonstrating, in general, compatibility with federal legislation, but presenting relevant omissions, such as the absence of clear accountability mechanisms for non-compliance with the rule and the failure to fully incorporate the active transparency instruments provided for in the LAI. The analysis of the EBT data shows important advances in the level of transparency in the State, with significant improvements in the evaluations carried out between 2015 and 2020. Despite the progress, challenges to the full implementation of transparency persist, notably those related to the geographical, social and structural specificities of the Amazon region. It is concluded that, although Amazonas has achieved normative and institutional advances, the consolidation of transparency as a democratic instrument requires continuous efforts to improve legislation, administrative qualification and strengthen a participatory culture guided by legitimacy and dialogue between State and society.

Keywords: public transparency, social control, democratic participation, access to information.

LISTA DE SIGLAS

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

LAI - Lei de Acesso à Informação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

ADI - Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados

OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development

ONG - Organização Não Governamental

CGU - Controladoria-Geral da União

TCU - Tribunal de Contas da União

EBT - Escala Brasil Transparente

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	10
2.1. TRANSPARÊNCIA: UM PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	13
2.1.1. Histórico e fundamentos teóricos	17
2.1.2. Conceitos de transparência	23
2.2. ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL	26
2.2.1. Titulares e destinatários	29
2.2.2. Princípios	30
2.3. APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS	32
2.3.1. Modelo e regulamentação estadual de acesso à informação	33
2.3.2. Análise do modelo estadual à luz dos requisitos da Lei de Acesso à Informação 35	
2.3.3. Escala Brasil Transparente (EBT)	38
3. CONTROLE SOCIAL	42
3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	44
3.2. CONCEITO E HISTÓRICO DE CONTROLE SOCIAL	45
3.3. DIFICULDADES PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL	51
3.4. TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	55
4. PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	59
4.1. DEMOCRACIA BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO	61
4.2. DIFERENÇAS E CORRELAÇÕES ENTRE AS DEMOCRACIAS DIRETA, REPRESENTATIVA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA	64
4.3. CRISE REPRESENTATIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA	74

4.4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: DA INFORMAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA.....	78
5. CONCLUSÕES.....	86
6. REFERÊNCIAS.....	89

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), conhecida como "Constituição Cidadã", instituiu o Estado Democrático de Direito, regime consoante o qual o poder político emana do povo. Nesse sentido, a Carta Magna (BRASIL, 1988) introduziu diversos mecanismos para que a sociedade participe ativamente não apenas nos processos decisórios, mas também na execução e avaliação dos atos de gestão pública.

A ideia de democracia está diretamente ligada à capacidade dos cidadãos de se envolverem na administração pública de maneira eficaz, inclusive no aspecto do controle social. Para que este controle social seja efetivo é essencial que os cidadãos tenham acesso a informações claras, confiáveis e oportunas, além de serem criados meios que facilitem a comunicação entre o Estado e os cidadãos (ARAÚJO, 2019). A respeito da relação entre democracia e participação cidadã, no mesmo sentido é o entendimento de Menezes (2019, p. 229), para quem “Os direitos fundamentais relacionados à participação e ao engajamento democráticos (democracia direta, indireta e deliberativa) destinam-se a possibilitar que os cidadãos participem da formação da vontade pública e, ainda, da gestão do Estado brasileiro”.

Com a finalidade de atender essa necessidade de acesso a informações pelos cidadãos para o exercício do controle social e da participação democrática, a CRFB/88 introduziu na Administração Pública o princípio da publicidade, essencial para o fortalecimento da democracia. No entanto, para que a publicidade realmente contribua para o processo democrático, não basta apenas publicar oficialmente os atos do governo, sendo necessário garantir a transparência das ações públicas. O princípio da transparência vai além do princípio da publicidade, na medida em que visa assegurar que as atividades do Estado sejam conhecidas de maneira abrangente. Dessa forma, promover a transparência e o acesso à informação possui relevância fundamental para fortalecer as democracias modernas.

No Brasil, dois marcos legais importantes relacionados à transparência pública em sentido amplo são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que inicialmente garantiu o acesso público às informações sobre a gestão fiscal do Estado, e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações de interesse coletivo ou geral.

Embora o direito de acesso à informação tenha sido reconhecido como fundamental desde a Constituição de 1988, foi somente com a Lei de Acesso à Informação, em 2011, que

esse direito foi regulamentado. Essa lei impôs aos órgãos governamentais a obrigação de estabelecer mecanismos para que o público possa acessar as informações que eles detêm, através de dois modos: transparência ativa, na qual as informações são divulgadas pela própria Administração Pública sem necessidade de solicitação, e transparência passiva, em que as informações são disponibilizadas em resposta a pedidos específicos da sociedade.

Nesse contexto, a presente dissertação desenvolverá estudo direcionado à análise da transparência no Poder Executivo do Estado do Amazonas a partir de advento da LAI (Lei nº 12.527/2011), com a finalidade de investigar se o acesso à informação no poder executivo do Estado do Amazonas contribui efetivamente para o exercício do controle social e para a participação democrática, considerando as práticas de transparência implementadas.

O problema de pesquisa aborda a eficácia e o impacto do acesso à informação como um mecanismo específico de transparência governamental, focando na sua capacidade de fortalecer o controle social e promover uma participação mais ampla e informada dos cidadãos no processo democrático, tendo a análise partido do seguinte problema: O acesso à informação no poder executivo do Estado do Amazonas contribui efetivamente para o exercício do controle social e para a participação democrática, considerando as práticas de transparência implementadas?

O controle social aproxima a sociedade do Estado e é fundamental para a fiscalização das ações e dos gastos do governo, a fim de coibir práticas de corrupção e exigir uma boa gestão pública. No mesmo sentido, a participação democrática é fundamental para garantir que as decisões políticas reflitam os interesses e valores dos cidadãos, promovendo a inclusão, a representatividade e a legitimidade dos processos governamentais.

Nesse sentido estabeleceu-se, também, o objetivo geral, com a finalidade de analisar como o acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Amazonas influencia o exercício do controle social e a participação democrática, avaliando as práticas de transparência implementadas.

A partir do objetivo geral, foram traçados quatro objetivos específicos. O primeiro deles visa investigar as políticas e normativos de transparência e acesso à informação vigentes no Poder Executivo do Estado do Amazonas. O segundo, por sua vez, identificar os mecanismos e canais disponibilizados pelo Governo Estadual para o acesso à informação. Analisar como o acesso à informação impacta a capacidade dos cidadãos de exercerem controle social sobre as ações do governo estadual foi definido como o terceiro objetivo específico, e, por fim, examinar

de que maneira o acesso à informação contribui para o fortalecimento da participação democrática no Estado do Amazonas encerra os objetivos específicos da pesquisa, a serem tratados ao longo dos capítulos seguintes.

A hipótese inicial da dissertação partiu do pressuposto de que o acesso à informação no poder executivo do Estado do Amazonas tem o potencial de fortalecer o controle social e promover uma participação democrática mais robusta, desde que as práticas de transparência sejam efetivamente implementadas e acessíveis à população, facilitando o engajamento cívico e reforçando a responsabilidade das instituições públicas.

A pesquisa se justifica pela relevância crescente da transparência como um elemento essencial para fortalecer a governança democrática nos estados brasileiros, particularmente no contexto do Amazonas. A investigação sobre o acesso à informação no poder executivo estadual é de fundamental importância para entender como as práticas de transparência impactam o exercício do controle social e a participação democrática dos cidadãos amazonenses.

O estudo se apoia na necessidade de avaliar os mecanismos de acesso à informação implementados no estado, visando contribuir para o aprimoramento dessas práticas e para a consolidação de um ambiente democrático mais participativo e informado.

Ao explorar essas questões, a presente pesquisa busca preencher uma lacuna na literatura acadêmica local e oferecer contribuições relevantes para gestores públicos, acadêmicos e sociedade civil interessada no tema da transparência e do controle social no Amazonas.

No que tange à metodologia, a pesquisa desenvolvida se trata de um trabalho empírico e qualitativo, na medida em que analisa os mecanismos de transparência do poder executivo do estado do Amazonas que viabilizam o exercício do controle social e da participação democrática pelos cidadãos.

Em relação à metodologia de pesquisa empírica, assim se caracteriza na dissertação porque parte de dados reais e observáveis, analisando especialmente dados da Escala Brasil Transparente, do Portal da Transparência do Estado do Amazonas e do Índice de Dados Abertos para Cidades. O recorte temporal estabelecido (2015-2025) foi delimitado considerando as primeiras avaliações realizadas no ano de 2015 após a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (2012), até o momento de conclusão da presente pesquisa.

Em relação à pesquisa qualitativa, busca interpretar esses dados estabelecendo como eles se relacionam com o controle social e a participação democrática, em vez de simplesmente medir quantos por cento da transparência foi atingido.

Dentro desta última, a primeira técnica a ser apontada é a pesquisa bibliográfica. A pesquisa utilizará como base teórica os conceitos de transparência governamental, controle social e participação democrática, buscando estabelecer uma conexão direta entre a disponibilidade de informações públicas e o fortalecimento das capacidades dos cidadãos de monitorar e influenciar as decisões políticas. Neste sentido, a análise qualitativa será fundamental para identificar padrões, lacunas e boas práticas no acesso à informação no contexto específico do Amazonas.

A fim de delimitar o que já foi produzido sobre o tema, importa examinar livros e artigos científicos para, com essas informações, efetuar uma análise mais criteriosa sobre os resultados da pesquisa, comparando-os com aquilo que já foi produzido.

Uma segunda técnica de fundamental importância é a de análise da legislação pertinente ao tema. Esse método se faz essencial pois no campo da transparência pública há uma série de normativos que surgiram em decorrência daquilo que foi previsto na Constituição Federal, definindo certos conceitos necessários para esta pesquisa, bem como o procedimento adequado para sua efetivação.

Nesse ponto, haverá certa tangência com a técnica anterior, tendo em vista que serão trazidos nesse momento também comentários da doutrina relativos à legislação objeto de investigação.

Um aspecto teórico central do trabalho foi a distinção entre publicidade e transparência, abordado no capítulo “Transparência Pública”. Enquanto a publicidade pode se satisfazer com a publicação formal de atos administrativos, como no diário oficial, a transparência exige mais: requer clareza, acessibilidade e disposição da Administração em se mostrar à sociedade. Essa distinção é essencial para entender que o simples cumprimento legal de divulgar dados não garante o controle social. A transparência envolve uma postura ativa de abertura ao escrutínio público, rompendo com a cultura do sigilo e promovendo visibilidade real das decisões administrativas. A perspectiva histórica também foi incorporada para mostrar que a transparência, como valor público, não surgiu com a legislação recente, mas se desenvolveu ao longo dos séculos como resposta à exigência crescente de controle sobre o poder.

Ainda a respeito do capítulo “Transparência Pública”, destaca-se que, metodologicamente, foi incluído o subcapítulo denominado “Acesso à informação: um direito fundamental”, tendo em vista que, a partir do referencial teórico estudado, a perspectiva considerada pela autora é no sentido de que a transparência trata-se de um dever do estado, enquanto o acesso à informação corresponde a um direito dos cidadãos, sendo este último uma das dimensões do primeiro.

No capítulo sobre controle social, um dos aspectos mais relevantes discutidos é a ideia de que o controle exercido pela sociedade depende não apenas do acesso à informação, mas também da compreensão e utilização dessa informação. Ou seja, a transparência deve ser efetiva, inteligível e estruturada de modo a permitir que os cidadãos compreendam o que está sendo feito com os recursos públicos e, assim, possam agir coletivamente, fiscalizar, denunciar abusos e influenciar decisões. Além disso, no capítulo denominado “Controle Social” é abordada ainda a diferença acerca do controle social enquanto mecanismo de dominação estatal e da abordagem relativa à possibilidade do exercício de fiscalizar, apresentar denúncias e representações por parte da população face aos abusos estatais, esta sim objeto da presente pesquisa.

Por fim, no capítulo relativo à “participação democrática”, uma das principais discussões teóricas está na tensão entre os modelos de democracia direta e representativa, discutidas por Norberto Bobbio e Robert Dahl. Bobbio valoriza a democracia direta como modelo ideal, defendendo que a participação popular deve ser ampliada, inclusive por meio de instrumentos como o referendo, para mitigar as limitações da representação política. Já Dahl aponta que, apesar do ideal da democracia direta, sua aplicação em sociedades complexas e populosas se torna inviável. Por isso, propõe o modelo representativo como mais adequado, com foco na representação plural, mas reconhece as críticas à distância entre representantes e representados, especialmente quando não há canais eficientes de participação contínua e informada. São apresentadas, ainda, correntes mais modernas, que vislumbram as democracias participativa e deliberativa como alternativas aos modelos clássicos, buscando inserir os cidadãos no processo deliberativo e de controle das decisões públicas, sendo apontados, ainda, mecanismos para a possível participação popular, como o orçamento participativo e audiências públicas.

Assim, a pesquisa se apoia em um conjunto teórico que permite compreender o acesso à informação não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para viabilizar práticas democráticas mais participativas, transparentes e responsivas.

2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A CRFB/88 em seu artigo 37, caput¹, estipula que a Administração Pública em todos os níveis deve seguir o princípio da publicidade. Este princípio exige que os atos administrativos sejam acessíveis ao público, salvo exceções previstas em lei. A transparência, portanto, é um elemento central deste princípio, e essencial para garantir que a sociedade possa avaliar a legalidade e eficiência das ações dos agentes públicos, derivando diretamente do princípio da publicidade dos atos administrativos.

O princípio da publicidade impõe aos agentes públicos a obrigação de transparência em relação aos seus atos, devendo a administração pública fornecer aos cidadãos as informações essenciais para permitir o controle do poder exercido e das ações executadas. Assim, a transparência desempenha um papel fundamental na prevenção de riscos, correção de desvios e responsabilização daqueles que administram mal o patrimônio público.

A exigência da transparência na gestão pública ganhou força a partir do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, e a Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, e pode ser compreendida como uma ampliação do que já estabelecia o princípio constitucional da publicidade. (ARAÚJO, 2019, p. 44).

Em relação ao conceito de transparência, de acordo com Alves (2019, p. 19) “a noção de transparência está ligada à obrigação do governo de divulgar informações públicas acessíveis a qualquer cidadão, de forma espontânea, (transparência ativa) e também de atender aos pedidos quando provocado (transparência passiva)”. Tal conceito adquiriu uma importância crucial nas análises sobre *accountability*, responsividade, prestação de contas e na dinâmica entre aqueles que representam e os que são representados no sistema democrático (BATISTA, 2017).

Neste contexto, transparência pública pode ser compreendida como a aplicação do princípio da publicidade na gestão administrativa, onde se requer a divulgação de informações pela Administração Pública. A transparência, vista sob uma perspectiva cidadã, implica na disponibilização de dados pelas instituições, permitindo que observadores externos monitorem e avaliem tanto o funcionamento interno quanto o desempenho dessas entidades (BALDISSERA et al., 2021). Em um ambiente democrático, a transparência facilita a

¹ 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: (...)

fiscalização das atividades governamentais, viabilizando a responsabilização dos envolvidos em possíveis irregularidades na gestão dos recursos públicos (FRANÇA e MENEZES, 2023).

A respeito da importância da transparência e do acesso à informação, importa salientar que “Em um Estado democrático de direito, a transparência e o acesso à informação constituem patrimônio jurídico dos cidadãos e um dever da Administração Pública” (FRANÇA e MENEZES, 2023, p. 218). Segundo Carvalho Filho (2018), a ampla divulgação dos atos administrativos entre os administrados é crucial, pois permite que estes controlem a legitimidade das condutas dos agentes públicos.

A transparência e o acesso à informação pública são reconhecidos como princípios fundamentais e direitos humanos universais, consagrados em declarações, tratados e acordos internacionais, essenciais para fortalecer a democracia. O direito de acesso à informação está em diversos documentos internacionais de direitos humanos: no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, no artigo 9 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, e no artigo 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (ARAÚJO, 2019).

Ainda sobre as disposições constitucionais, o direito à informação está consagrado na Constituição Federal de 1988 como um dos direitos fundamentais do indivíduo. De acordo com o artigo 5º, inciso XXXIII², qualquer pessoa tem o direito de requisitar informações dos órgãos públicos. Este dispositivo constitucional, em conjunto com os artigos 37, §3º, II³ e 216 §2º⁴ da CRFB/88 deram origem à Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação

² 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;

³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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

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

⁴ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

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

(LAI), uma ferramenta essencial para promoção da transparência, fiscalização, controle social e participação cidadã sobre a gestão pública.

Embora a lei preveja hipóteses de exceção em que há necessidade de manutenção de sigilo, o arcabouço normativo relativo à matéria prevê que a disponibilidade de informações públicas deve ser a regra, ficando garantido ao cidadão, sem necessidade de motivação do pedido, o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo.

A garantia legal de proporcionar amplo acesso às informações de interesse público representa um instrumento crucial de transparência, através do qual o Estado compartilha o poder político com a sociedade. Mais do que simplesmente um canal formal de participação democrática, esse direito viabiliza o acesso direto, contínuo e imediato dos cidadãos a dados como orçamentos públicos, relatórios financeiros, processos de licitação, contratos, remuneração de funcionários e agentes políticos, além de planos, programas, obras e políticas públicas em geral (ALVES, 2019). O princípio da transparência requer que o administrador público divulgue uma determinada gama de informações com vistas a permitir o adequado exercício do controle social. Nesse sentido é o entendimento de França e Menezes (2023, p. 216):

“Para viabilidade do controle social, é mister a existência de uma efetiva transparência por parte da Administração Pública, impondo aos entes públicos o dever de providenciar a divulgação dos seus atos e de promover o acesso às informações públicas a qualquer pessoa. O direito à informação é considerado um direito fundamental numa sociedade democrática, representando um indicador de cidadania. (...) A transparência oportuniza o controle social sobre os atos dos agentes públicos e, por conseguinte, o aperfeiçoamento dos gastos públicos, desta forma é possível agir, efetivamente, em prol da coletividade e controlar a destinação e aplicação dos recursos públicos.”

O Estado do Amazonas, objeto desta pesquisa, situa-se geograficamente distante dos centros decisórios e dos centros consumidores. Esse é um dos motivos pelos quais a região não parece inicialmente atrativa para o capital privado, e o investimento público desempenha um papel crucial no desenvolvimento regional, destacando a importância do monitoramento por parte da população (FERNANDES, 2020) através do controle social e da participação democrática, que, para serem viabilizados, necessitam da efetiva implementação de mecanismos de transparência na Administração Pública.

O presente capítulo versa sobre a transparência como um princípio democrático, o direito de acesso à informação como um direito fundamental e por fim, sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no Poder Executivo do Estado do Amazonas. Serão discutidos

os principais aspectos desse normativo, considerando que o modelo e regulamentação estadual deve observar as suas diretrizes, analisando ainda o indicador da Escala Brasil Transparente (EBT) a fim de verificar o panorama estadual.

2.1. TRANSPARÊNCIA: UM PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Inicialmente, importa distinguir a diferença de tratamento que a doutrina tem dado aos princípios da publicidade e da transparência. A transparência se trata de um princípio democrático resultado dos fins expressos dos princípios da publicidade, motivação e participação, alterando o exercício do poder para assegurar legitimidade material ao Estado Democrático de Direito (FLEMING, 2018, p. 38):

“(...) o princípio agrega à função material de concretizar a dignidade da pessoa humana e restaurar a confiança no Estado, ligado ao preceito da legitimidade, por meio do consenso às decisões administrativas, a função instrumental, consubstanciada no direito subjetivo público ao dever imposto à administração pública, em característico direito à prestação. Estão inclusos como instrumentos deste direito cívico, as audiências e consultas públicas, o referendo, o plebiscito, o habeas data, os pedidos de acesso a informação e a obrigação ativa de publicação por parte da administração.”

Ainda a respeito da mencionada distinção, importa registrar também a posição de Gomes Filho (2005, p. 5):

A transparência pública não se confunde com o tradicional princípio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) 2.198 (BRASIL, 2013), o entendimento da Corte ainda associava a transparência ao princípio da publicidade, como derivação deste. Contudo, no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 766.390/DF (BRASIL, 2014), “Em patente alteração no enquadramento principiológico, o STF coloca o princípio da transparência ao lado do princípio da publicidade” (FLEMING, 2018, p. 42), conferindo estado de autonomia ao princípio da transparência.

Assim, o princípio da transparência diferencia-se do princípio da publicidade por representar mudança em suas bases fundacionais, se aproximando mais do intento de trazer legitimidade aos atos da administração do que apenas legalidade.

A respeito do contexto a partir do qual foram forjadas as bases estruturais para o desenvolvimento do princípio da transparência, a partir das décadas finais do século XX podem ser apontados as transformações rápidas e significativas no cenário econômico e institucional, os desafios cada vez mais complexos resultantes da globalização, o avanço das novas tecnologias de comunicação e informação, o impacto decisivo da mídia, o aumento da participação de usuários nos processos decisórios, e a demanda por maior transparência e acesso à informação em todas as áreas da administração pública (ARAÚJO, 2019).

No âmbito público, registrou-se, ademais, um desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. A telemática (comunicações + informática) permitiu fortalecer a transparência e o conseqüente controle social nas ações do Estado. (SARAVIA, 2006, p. 26)

Sete anos após a Constituição de 1988 entrar em vigor, de acordo com Jardim (1995) o direito constitucional de acesso à informação governamental, um dos mecanismos de controle mais recentes disponíveis para a sociedade, ainda estava comprometido devido à ausência de regulamentação adequada. O autor identifica duas consequências dessa situação: i) a falta de autocontrole do Estado, evidenciada pela fragilidade de suas estruturas e recursos de informação, bem como pela falta de políticas claras de informação; e ii) como resultado, a sociedade enfrenta dificuldades no controle do Estado, devido às restrições no acesso às informações públicas.

Nesse cenário, segundo Bresser-Pereira, a reforma gerencial de 1995 adotou uma perspectiva gerencial na administração pública, preconizando como uma das ferramentas de governança democrática a transparência:

A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrata, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*. (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 20).

O princípio da transparência trata-se, portanto, de um princípio democrático, considerando que busca aclarar o funcionamento das instituições públicas, promovendo o

fortalecimento da participação cidadã, e, conseqüentemente, da democracia (FRANÇA e MENEZES, 2023), como restou consignado na exposição de motivos da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2009):

6. A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso à informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção.

De acordo com Cerrillo-I-Martínez (2012) a transparência administrativa é referenciada na doutrina como instrumento para fortalecer o Estado Democrático de Direito, incentivar a legitimidade da administração, reduzindo abusos e a corrupção, por meio da participação ativa dos cidadãos nas decisões públicas. O princípio da transparência dirige-se ao administrador, que deve resguardar sua aplicação de forma a tornar visíveis os atos da administração, e conseqüentemente controláveis pelos cidadãos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 - é considerada, no Brasil, o mais relevante marco normativo relativo à transparência, dispondo já no §1º do art. 1º que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente” (BRASIL, 2000). Dispõe, ainda, sobre instrumentos de transparência da gestão fiscal, além de determinar que as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo deverão ficar disponíveis:

Art. 48. 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. [...]

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (BRASIL, 2000)

Com o avanço das discussões sobre o tema e as posteriores alterações à mencionada lei, a LRF passou a assegurar a transparência pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como através da disponibilização de informações sobre a execução financeira e orçamentária, motivo pelo qual fez-se necessária a implementação dos Portais da Transparência pelos entes federativos para viabilizar o acompanhamento e controle das contas públicas pelo cidadão:

Art. 48 [...]

§1º 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.

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.

(BRASIL, 2009 e 2016)

Em atendimento às disposições da mencionada legislação, oito anos antes da implementação da LAI, o governo federal lançou o Portal da Transparência, em 2004, com a intenção de aumentar a transparência na administração pública e promover a participação ativa da sociedade na supervisão dos gastos e investimentos do governo federal. Este portal foi desenvolvido para incentivar os cidadãos a praticarem o controle social e monitorar como os recursos públicos estão sendo utilizados, uma das iniciativas mais importantes para a promoção da transparência até os dias atuais (ALVES, 2019).

A democracia apoia-se em diversos pilares, sendo o processo eleitoral apenas um deles. Para além disso, é necessário o exercício da cidadania, que envolve um compromisso contínuo de acompanhar a administração pública, participar na definição de políticas, organizar-se para priorizar demandas, e ter acesso aos resultados e avaliar constantemente os representantes eleitos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Nesse contexto, a transparência e o acesso à informação desempenham papéis essenciais no processo de participação e controle social, pois somente é possível fiscalizar aquilo que se conhece (ARAÚJO, 2019).

Dessa forma, quando os cidadãos têm acesso às informações públicas, isso não apenas aumenta o envolvimento político, mas também fortalece a responsabilidade do governo. No entanto, é um desafio estabelecer a conexão direta entre transparência, participação política e eficácia governamental (ALVES, 2019).

Para os cidadãos exercerem um controle efetivo, é essencial que a administração pública conduza suas atividades de forma transparente. A respeito da relação entre a transparência, o

controle social e a participação democrática, imperioso destacar o entendimento de Araújo (2019, p. 44):

O controle da Administração Pública está intimamente ligado ao Estado Democrático de Direito, podendo ser concebido também através de fiscalização exercida pelo cidadão (controle social), além da atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado. O termo controle social pode ser entendido como a atuação de grupos sociais por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos.

A correlação entre essas atividades e seus resultados será explorada de forma mais aprofundada nos capítulos ‘Controle Social’ e ‘Participação Democrática’.

2.1.1. Histórico e fundamentos teóricos

Uma das bases teóricas deste estudo fundamenta-se nos conjuntos de conhecimentos relacionados à transparência, percorrendo a literatura existente a respeito do tema ao longo da sua evolução histórica.

De acordo com Hood (2007, apud SOARES JÚNIOR, 2022), Rousseau, Bentham e Kant foram alguns dos primeiros autores a abordarem a transparência como instrumento de contestação do abuso de poder, destacando a importância desse tema.

O Iluminismo e seus pensadores, bem como a Lei de Liberdade de Imprensa da Suécia, de 1766 são citados por Meijer (2015) como momentos iniciais da implantação de regras de transparência e de direito de acesso às informações do governo. Sobre os períodos de evolução da transparência, influenciados pelo contexto do iluminismo, vale destacar a análise do mencionado autor em relação à Holanda, mas que ocorreu de forma similar em grande parte dos países ocidentais.

O primeiro período analisado pelo autor foi “a construção dos fundamentos da transparência” (1750-1813). A Constituição de 1801 teria sido muito influenciada pelo Iluminismo, e resultou numa nova forma de governo, em que a transparência alcançou destaque trazendo artigos sobre “governo aberto”, enfatizando a transparência das finanças públicas (MEIJER, 2015).

Na sequência, no período denominado pelo autor como “um passo para trás, um passo em frente” (1813-1848), são apontadas ações da Constituição Holandesa de 1848 que visam a abertura das reuniões parlamentares e a garantia de acesso dessas informações para a sociedade.

A introdução da taquigrafia a partir de 1849 é mencionada pelo autor como um fato que auxiliou a aprimorar as práticas de transparência (MEIJER, 2015).

O terceiro período de evolução das práticas de transparência foi chamado de “estabilidade nas regras de transparência e práticas de expansão” (1848-1966). Nesse momento, com o fim da Segunda Guerra Mundial e o surgimento dos jornais e de organizações políticas, houve ampliação da transparência e o acesso a informações não somente para elites, mas para um maior número de cidadãos (MEIJER, 2015).

O quarto período analisado por Meijer (2015) vai de 1966 a 2012, sendo acunhado de “desenvolvimento do acesso à informação”. Uma comissão criada no período para revisar normas de informação do governo holandês teria concluído que a comunicação entre governos e cidadãos era dificultada tanto pelo pouco conhecimento dos cidadãos a respeito das políticas públicas, como também pela carência de entendimento dos governos a respeito das preferências dos cidadãos, sendo apresentado um esboço de legislação de acesso à informação, que entrou em vigor em 1980 no país.

No contexto da evolução da transparência globalmente, podemos identificar duas fases distintas: a primeira está ligada à introdução das democracias representativas no final do século XVIII, enquanto a segunda está associada ao advento da democracia participativa por volta do meio do século XX (MEIJER, 2015).

A primeira, que no final do século XVIII estava claramente associada ao estabelecimento de democracia representativa, sustentada pelas revoluções americana e francesa. O povo queria controlar os destinos da nação, e seus representantes deveriam conduzir a administração pública de forma clara, para que a sociedade pudesse monitorá-los. A imprensa, os grupos de interesse e as legendas políticas fizeram do princípio formal da abertura dos processos de tomada de decisão uma prática real. O segundo estágio foi o da transparência em uma democracia participativa. As Revoluções Culturais e Sociais da década de 1960 redundaram em um novo conceito da transparência na democracia: agora não bastava mais ao cidadão escolher seus representantes, mas esse deveria participar ativamente da gestão pública. Nesse ponto, passou-se de uma relação vertical, em que os cidadãos eram vistos como objetos da política do governo, para uma horizontal, na qual os cidadãos são coautores das ações públicas. (...) Nessas duas etapas, a transparência significou abrir os corredores do poder à possibilidade de escrutínio pelo cidadão, a fim de fortalecer o domínio popular. (SOARES JÚNIOR, 2022, p. 33-34).

Foi somente após grandes mudanças políticas e econômicas nas últimas décadas do século XX que a transparência se tornou um tema de importância global. A popularização da internet desempenhou um papel crucial nesse processo, impulsionando escala de relevância da transparência governamental.

Assim como na experiência holandesa de evolução da transparência analisada por Meijer (2015), no Brasil compreende-se que a evolução da transparência se deu pela abertura formal, com a criação de instrumentos normativos sobre o tema, e posteriormente materializada a partir da criação de ferramentas aptas a efetivar essa prática nas relações diretas entre governo e sociedade na virada dos séculos XX para o XXI (a exemplo do Portal da Transparência), levando a um fortalecimento da democracia participativa.

Destaca Soares Júnior (2022) que “O aperfeiçoamento das ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o avanço da democracia em escala global resultaram numa exigência por melhores níveis de transparência, o que levou à implementação das leis de abertura e transparência”. No Brasil, tal cenário refletiu-se com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, marcos normativos em matéria de transparência governamental.

No cenário brasileiro, adotando como marco temporal o período de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), a novel Carta Magna marcou um novo momento que o país vivenciava. Por ser um símbolo desse período, a referida norma trouxe inovações, ficando conhecida como a constituição cidadã. Na CRFB/88 os cidadãos foram reconhecidos como sujeitos de direitos e obrigações, um elemento relevante do regime democrático e do Estado de Direito. O regime militar ficava para trás, e o regime democrático, pautado no Estado de Direito, estava ressurgindo (FERNANDES, 2020).

Antes, o paradigma prevalente na administração pública era o do sigilo, mas a Constituição trouxe uma característica marcante ao enfatizar a transparência pública. Esse novo paradigma foi construído a partir da incorporação pelo Estado brasileiro de uma tendência emergente nos países ocidentais de ruptura da anterior tradição burocrática de prevalência do sigilo, conforme descrevemos anteriormente nesta seção.

Além da disponibilização das informações, do arcabouço constitucional que guarda o princípio da transparência verifica-se que o mesmo exige ainda o fácil acesso e o entendimento pela sociedade, traduzindo-se como uma dimensão cidadã do princípio da publicidade, com vistas a trazer legitimidade aos atos da administração pública (FERNANDES, 2020), diferenciando-se, assim, do princípio da publicidade.

No âmbito da CRFB/88, o direito de acesso à informação foi assegurado no art. 5º, inciso XXXIII, ao estabelecer que “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”.

Por sua vez, no estado do Amazonas, recorte deste estudo, a Constituição Estadual de 1989 trouxe no art. 3º, §5º a previsão de que “todos têm direito de requerer e obter, no prazo de trinta dias, informações objetivas de seu interesse particular, coletivo ou geral, acerca dos atos e projetos do Estado e dos Municípios, bem como dos respectivos Órgãos da administração pública direta e indireta”, em consonância com o texto federal.

Fernandes (2020) destaca uma característica distintiva e relevante da Constituição do Estado do Amazonas, considerando que em seu art. 2º, inciso I elencou como objetivos prioritários “a garantia de controle pelo cidadão e segmentos da coletividade estadual da legitimidade e legalidade dos atos dos Poderes Públicos e da eficácia dos serviços públicos”, buscando relacionar, desde então, o acesso à informação como instrumento para o exercício do controle social e da participação democrática no Amazonas.

Contudo, o tema da transparência não ganhou destaque imediato após as previsões trazidas no corpo constitucional no contexto de redemocratização do Estado brasileiro. Isso porque “Outros problemas haviam prevalecido no cenário nacional, como a crise política (que culminou com um impeachment em 1992) e a crise financeira e econômica.” (FERNANDES, 2020, p. 47).

Somente a partir de 1995 a pauta da transparência começou a ter maior visibilidade no cenário nacional, considerando o momento de maior estabilidade política e econômica no Brasil, bem como o surgimento do movimento de reforma do Estado. No contexto da reforma administrativa do Estado, a exigência de maior eficiência pela administração pública e de participação dos cidadãos deu espaço, portanto, ao surgimento das discussões a respeito da efetiva necessidade da implementação da transparência:

“O grande desafio da reforma do Estado é (...) contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência (...) é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais(...) é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.88-89)”

O programa Brasil Transparente, criado no início dos anos 2000, teve como objetivo implementar aprimoramentos na administração dos recursos públicos e promover a participação da sociedade no controle (VIEIRA, 2003, apud FERNANDES, 2020), sendo mais um marco relativo à implementação da transparência no país. Na sequência, em 2004, a Controladoria-

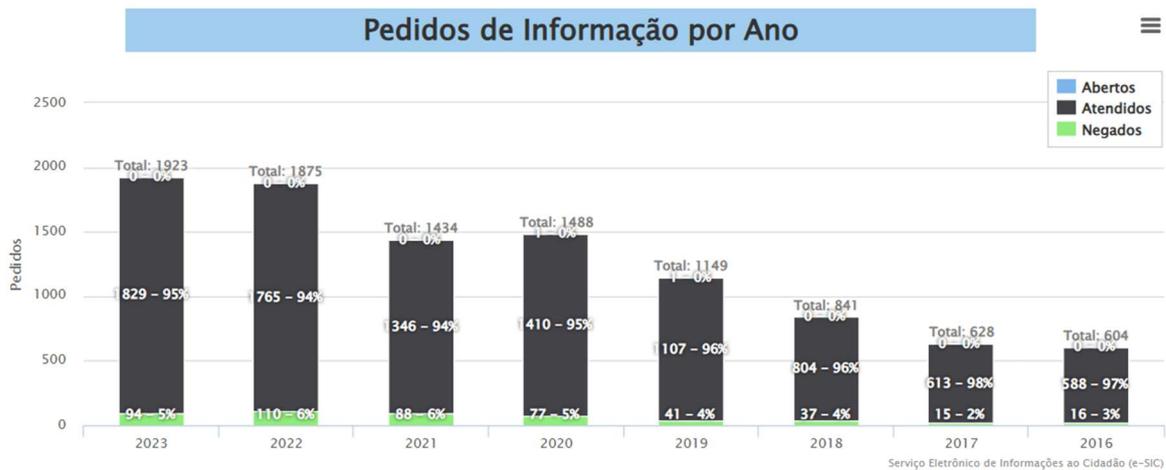
Geral da União implementou o portal da transparência em sítio eletrônico, visando assegurar e aumentar a transparência na administração pública e reforçar o envolvimento da sociedade na supervisão das despesas e investimentos, mesmo antes da implementação das leis que passaram a exigir a divulgação obrigatória de informações em plataformas online, no cenário de desenvolvimento da internet e de outras tecnologias da informação e comunicação (FERNANDES, 2020).

A instituição da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), é considerada mais um marco relevante no histórico de desenvolvimento da transparência. A mencionada norma estabeleceu a obrigação de disponibilização pelos entes federativos de planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos, podendo ser interpretada como uma expansão do que o princípio constitucional da publicidade já previa (ARAÚJO, 2019).

Tais previsões foram fundamentais para o posterior desenvolvimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), um dos principais instrumentos da transparência pública atualmente, reiterando o princípio da transparência pública em oposição ao sigilo, como estabelecido na Constituição.

Atualmente, a sociedade se encontra na fase de implementação de todo esse conjunto de leis e de consolidação da transparência, que por vezes tem tido sua aplicação limitada na administração pública brasileira, sob os mais diversos e questionáveis argumentos.

Além disso, o momento atual revela-se, ainda, de fundamental importância na adaptação da sociedade às ferramentas de transparência, tendo havido, por exemplo, um aumento exponencial de pedidos de acesso à informação no Estado do Amazonas nos últimos anos, consoante verifica-se no relatório estatístico do Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), que evidencia um salto de 604 pedidos de acesso realizados em 2016 para 1.923 no ano de 2023, variando o percentual de negativas de acesso de 2% a 6%:



Fonte: <https://acessoainformacao.am.gov.br/restrito/estatistica/>

Por fim, considerando que nunca houve tanta divulgação de informações sobre os atos públicos como hoje, servidores públicos também se encontram em período de ajustes à maior transparência sobre suas ações, não apenas em transparência ativa, como também passiva, considerando que “mera faculdade anteriormente, hoje a transparência dos atos públicos configura-se um dever e uma obrigação para os agentes públicos e um princípio norteador do Estado” (FERNANDES, 2020, p. 53). A necessária adaptação desponta, por exemplo, na necessária cautela com a proteção de dados pessoais quando da disponibilização de informações para promoção da transparência, consoante previsão da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD).

A LGPD estabelece princípios e diretrizes para o tratamento de dados pessoais por entidades públicas e privadas no Brasil, visando garantir a proteção da privacidade e a transparência no uso desses dados. As organizações públicas precisam garantir que seus processos e práticas estejam em conformidade com os princípios da lei, respeitando a privacidade dos cidadãos ao mesmo tempo em que promovem a transparência sobre suas ações e decisões. Isso envolve a adoção de medidas técnicas e organizacionais adequadas para proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados e garantir que apenas informações necessárias sejam compartilhadas de acordo com as finalidades legítimas. Assim, a LGPD não apenas fortalece a transparência pública, mas também estabelece um novo padrão de responsabilidade e cuidado no tratamento de informações pessoais no ambiente governamental e além dele.

2.1.2. Conceitos de transparência

No âmbito internacional, a Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) define transparência como:

“(...) um ambiente no qual os objetivos da política, sua estrutura legal, institucional e econômica, decisões políticas e suas razões, dados e informações relacionadas às políticas monetárias e financeiras e os termos de *accountability* das agências são fornecidos ao público de uma forma compreensível, acessível e oportuna” (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2007, p. 803, apud ALVES, 2019, 52).

O fornecimento de informações ao público de forma compreensível e clara também está em consonância com o entendimento da Organização Não Governamental (ONG) Transparency Internacional, para a qual transparência é definida como “característica de governos, empresas, organizações e indivíduos de serem abertos em relação à clara divulgação de informações, regras, planos, processos e ações” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2009, p. 2, apud ALVES, 2019, p. 52).

“A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. É a obrigação imposta aos órgãos do Estado para que, com a periodicidade que a lei indique, publique todas as informações necessárias para uma avaliação social de seu desempenho. Essas informações incluem, entre outras, a explicação sobre as funções, atividades, dotação orçamentária, objetivos, indicadores de desempenho de gestão, sistemas de atendimento ao público, etc., e devem ser estruturadas de forma a permitir a comparação entre um e exercício e outro” (YAZIGI, 1999, p. 9).

Nacionalmente, Fernandes (2020) entende que a transparência pública envolve a divulgação aberta dos atos governamentais para que todos os cidadãos, independentemente da existência de motivação, possam ter acesso a eles. Tal premissa é aplicável a todas as esferas governamentais (federal, estadual e municipal), e está estreitamente ligada à democracia, influenciando diretamente a participação dos cidadãos e o controle social sobre as ações governamentais.

É possível conceituar a transparência, ainda, considerando a iniciativa ou à forma de acesso dos cidadãos à informação, em transparência ativa ou passiva. Sobre transparência ativa, destacamos o conceito extraído das lições de Yazigi por Zuccolotto e Teixeira:

“A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. São exemplos dessas informações: explicação sobre as funções e atividades do governo, propostas e objetivos da gestão, dotações orçamentárias, indicadores de desempenho de gestão, sistemas de atendimento ao

público etc. E devem ser estruturadas de forma que permitam a comparação entre os exercícios” (YAZIGI, 1999, apud Zuccoloto e Teixeira, p. 49).

Assim, a transparência ativa direciona-se à administração pública como um dever, com vistas à “dispensar o cidadão de efetuar pedidos para que possa obter informações essenciais, as quais a Administração Pública deve manter disponíveis e acessíveis (ARAÚJO, 2019, p. 60-61) e a disseminação simultânea da informação para os diversos segmentos da sociedade, intensificando esse processo à medida que ocorra avanços nas tecnologias disponíveis.

A Lei de Acesso à Informação estabeleceu a necessidade dos órgãos e entidades tornarem públicas, sem necessidade de solicitação, informações de interesse geral ou coletivo, exceto aquelas protegidas por algum nível de sigilo. Tal previsão encontra-se esculpida nos artigos 3º, inciso II e art. 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011). Em relação a este último, prevê conjunto mínimo (rol exemplificativo, não taxativo) de informações que devem ser proativamente disponibilizadas como parte das iniciativas de transparência:

Art. 8º (...)

§1º (...)

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. (BRASIL, 2011)

A respeito da transparência passiva, “refere-se à obrigação do Estado em conceder, a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc” (YAZIGI, 1999, apud ZUCCOLOTO e TEIXEIRA, 2019, p. 49). As informações divulgadas através dos instrumentos de transparência são destinadas a tornar mais fácil o exercício do controle social, monitorando e avaliando a administração pública e a evolução dos serviços públicos.

No âmbito da LAI, a previsão da transparência passiva foi destacada no artigo 10⁵, ao prever que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades aos quais a LAI é aplicável, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Para instrumentalizar

⁵ Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

os requerimentos de informações em transparência passiva pelos cidadãos, a LAI estabeleceu ainda em seu artigo 9º a necessidade de implementação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) de forma presencial nas unidades da administração pública, para protocolo de documentos e orientações sobre a tramitação dos pedidos, além de “alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na *internet*, nos termos do artigo 10, §2º” (ARAÚJO, 2019, p. 65).

Dispondo de forma mais específica sobre o conceito de transparência no cenário brasileiro, a Controladoria-Geral da União – CGU definiu a transparência ativa como “a iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada”, e a transparência passiva como o momento em que “algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não sejam resguardadas por sigilo” (BRASIL, 2013, p. 14, 17).

Oliveira e Santos (2024), ressaltam, ainda, que essas duas classificações da transparência no que tange à iniciativa não são excludentes, mas em verdade se complementam e devem coexistir para assegurar o efetivo acesso a informações aos cidadãos. A relevância da transparência passiva como complementar da ativa tem como fundamento o fato que “dificilmente, ou em curto período de tempo, a Administração Pública esgotará as necessidades de informações dos cidadãos, que continuarão realizando suas solicitações” (ARAÚJO, 2019, p. 63).

Uma outra classificação de transparência apontada por estudiosos do tema é diferença entre a nominal e a efetiva, que se caracterizaria como ilusão de transparência (ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2014, apud OLIVEIRA e SANTOS, 2024). Enquanto a transparência nominal representa a divulgação da informação, sem que haja assimilação ou compreensão pelos cidadãos, a transparência efetiva ocorre quando a informação é disponibilizada e adequadamente compreendida pelos receptores, possibilitando aos cidadãos a realização de julgamentos e inferências com base nas informações divulgadas (HEAD, 2003, apud OLIVEIRA e SANTOS, 2024).

Relevante destacar que transparência pública não se confunde com *accountability*, mas trata-se de uma das fases desta, assim como a responsabilização de agentes públicos (mecanismos de controle) e a prestação de contas. Nesse sentido, “não pode haver democracia sem *accountability*, mas esta não é possível sem transparência” (ALVES, 2019, p. 55).

A existência de diferença conceitual entre transparência e *accountability* também se manifesta no entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que na publicação ‘Os dez passos para a boa governança’ considera que a transparência envolve o acesso pelos cidadãos “a informações que lhes possibilitem conhecer o que acontece nas organizações e entender o que elas planejam fazer, o que têm realizado de fato e quais resultados têm alcançado, para poderem assim se posicionar a respeito.” Por sua vez, *accountability* de acordo com o TCU significa que “as organizações que gerenciam recursos públicos devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis” (BRASIL, 2021, p. 34, 36).

Ao longo dos anos, o termo transparência adquiriu uma variedade de significados além do seu sentido original de tornar algo visível. Entre esses novos significados foram incluídos aspectos qualitativos, como a possibilidade de acompanhar as atividades de uma organização e entender os motivos e processos que levaram a uma decisão específica dentro de uma entidade (SOARES JÚNIOR, 2022).

Nesse sentido, verifica-se que a transparência tanto possui uma acepção voltada à administração com o dever de ofertar informações compreensíveis para a sociedade, como também aos cidadãos, no sentido de lhes facultar a fiscalização do que está acontecendo no governo. Nas palavras de Grimmelikhuijsen (2011, apud SOARES JÚNIOR, 2022, p.44) “Transparência é a liberação de informações, por uma organização ou indivíduo, possibilitando que atores externos a esses acompanhem as atividades internas e o desempenho desses”.

2.2. ACESSO À INFORMAÇÃO: UM DIREITO FUNDAMENTAL

No final do século XX, a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também conhecida por Pacto de São José da Costa Rica já prescrevia em seu artigo 13 que “Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações”. Destaca-se que a mencionada Convenção entrou em vigor em 1978, tendo o Brasil aderido ao Pacto em 1992. A adesão ocorreu em momento posterior após a promulgação da CRFB/88, que já previa em seu artigo 5º, incisos XIV e

XXXIII⁶ o acesso à informação como direito fundamental. O surgimento de tais previsões resultaram, em grande parte, das reflexões e possibilidades surgidas a partir da Revolução da Informação do século XX. (SOARES JÚNIOR, 2022).

Já no início do século XXI, “o acesso à informação como direito fundamental passou a ser reconhecido, de forma mais específica, por outros tratados e convenções internacionais” (ARAÚJO, 2019, p. 49). A Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000), por exemplo, dispôs 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. Este princípio só admite limitações excepcionais”, reforçando a condição de direito fundamental do acesso à informação pelos indivíduos.

No Brasil, influenciados pela longa tradição de patrimonialismo no Estado, bem como pelo período de ditadura militar vivenciado no país, os mecanismos para efetivar o direito à informação pública são relativamente recentes, advindos com a redemocratização do Estado em 1988 (MEDEIROS, 2014).

O direito à informação desempenha um papel crucial em garantir que todos tenham igual acesso às informações necessárias, promovendo assim uma participação equitativa e justa na arena democrática. A informação é, assim, um dos pilares fundamentais da democracia, baseado especialmente na participação ativa dos cidadãos. Contudo, o reconhecimento do direito à informação como um direito humano fundamental não exclui a possibilidade de violações ou falta de efetividade em sua aplicação, pois a garantia desse direito depende da existência de legislação específica e da sua correta implementação. (ARAÚJO, 2019).

O anterior e predominante paradigma do sigilo que regia a administração pública brasileira era balizado por Decretos que, a pretexto de resguardar a segurança nacional e de salvaguardar de assuntos sigilosos (27.583/1949, 60.417/1967, 79.099/1977), viabilizavam que muitas informações pudessem ficar inacessíveis por um longo tempo. Mesmo após a vigência da CRFB/88 e a revisão de Decretos (99.347/1990, 4.553/2002, 5.301/2004) e da entrada em

⁶ 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:

(...)

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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;

vigor da Lei de Arquivos (1991), os avanços em matéria de acesso à informação ainda eram incipientes. Esse cenário “culminou com a condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Guerrilha do Araguaia, em 2010” (ARAÚJO, 2019, p. 55).

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é vista como um ponto crucial na transformação da cultura de sigilo para uma cultura de transparência e acesso na gestão pública brasileira, reforçando o arcabouço normativo relacionado à transparência governamental “para prevenção de práticas lesivas ao patrimônio público e maior controle e fiscalização de políticas e de aplicação de recursos públicos, em consonância com os interesses da coletividade” (ALVES, 2019, p. 33).

A LAI trata-se do marco referencial para o desenvolvimento da presente pesquisa, visando possibilitar a produção de efeitos concretos do direito constitucionalmente assegurado no art. 5º, através da regulamentação das demais normas sobre a matéria também dispostas na Carta Magna:

Art. 37 [...]

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

(...)

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

Art. 216 [...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 1988)

Anteriormente a entrada em vigor da LAI, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como "Lei da Transparência", modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) visando estabelecer a necessidade de divulgação a documentos, mas apenas aqueles relativos à gestão fiscal dos entes federativos de forma pública através de "plataformas eletrônicas de acesso aberto" mesmo antes da ampla adoção da Internet (ALVES, 2019).

Segundo Heinen (2015, apud ALVES, 2019), o artigo 3º da LAI funciona como um quadro normativo que condensa os princípios constitucionais que a lei veio regulamentar: o acesso amplo à informação, a publicidade dos atos públicos, a transparência na gestão e o controle social da Administração Pública, atuando como uma espécie de referência para os valores fundamentais do acesso aos dados públicos e estabelecendo um guia para a interpretação de toda a legislação:

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, 2011).

A partir de tais disposições, “os cidadãos passaram a poder solicitar e obter informações e documentos dos órgãos públicos, que somente em casos muito específicos podem negar o acesso a esses dados” (SOARES JÚNIOR, 2022, p. 78). Na fase inicial da Governança Democrática, o foco estava no controle sobre quem governava. Em um segundo momento, com o advento das leis de acesso à informação, entramos numa nova fase em que os cidadãos têm a possibilidade, ao menos formal, de influenciar diretamente o processo de tomada de decisão dos governos a partir das informações públicas obtidas.

2.2.1. Titulares e destinatários

Conforme abordado anteriormente, a Lei de Acesso à Informação dispõe de uma aceção de dever, voltada majoritariamente à administração pública, e uma perspectiva de direito assegurado, em regra, à sociedade.

Em relação à titularidade do direito fundamental de acesso à informação, abrange “a pessoa natural ou jurídica, nacional ou estrangeira, com algumas limitações pontuais no que concerne aos estrangeiros, visto que a CF/1988 traça uma distinção entre estrangeiros residentes e não residentes no Brasil” (SCARLET e MOLINARO, 2016, p. 17), identificando-se um amplo espectro de possibilidade do seu exercício pela sociedade.

Fleming destaca ainda, a respeito da titularidade do direito fundamental de acesso à informação a despeito da nacionalidade, que a viabilidade de exercício do mencionado direito “faz ainda mais sentido em mundo que apresenta problemas globais, como são os ambientais e os migratórios” (FLEMING, 2018, p. 45). Com base na dignidade da pessoa humana e no entendimento de que os direitos fundamentados nessa dignidade pertencem a todos, incluindo estrangeiros não residentes no Brasil, o direito à informação também é atribuído a estes sujeitos,

revelando-se como medida necessária em razão das modificações sociais, políticas e tecnológicas na contemporaneidade.

No caso das pessoas jurídicas, os direitos devem ser compatíveis com essa condição particular, sendo possível haver restrições constitucionais em razão da nacionalidade, especialmente considerando questões afetas à disponibilidade de informação que possam afetar a segurança nacional ou social.

No que tange à segunda acepção, o poder público é o destinatário do dever de atender ao acesso à informação (PERLINGEIRO et al, 2016). Os deveres relacionados aos procedimentos para garantir o direito fundamental de acesso à informação pública estão dispostos na LAI, que estabeleceu em seu artigo 1º que deverão ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo todos os órgãos públicos integrantes da administração direta (Poderes Executivo, Legislativo, Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público) (BRASIL, 2011).

Além disso, as entidades integrantes da administração indireta também se encontram submetidas ao regime da Lei nº 12.527/2011, tais como autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse sentido, embora a Lei de Acesso à Informação seja uma lei federal, materialmente trata-se de uma lei nacional, considerando sua aplicação direcionada a todos os entes federativos do Brasil. Destaca-se que não apenas os entes, mas também os agentes e servidores públicos são considerados destinatários do dever de garantir o acesso à informação (FLEMING, 2018).

A LAI previu ainda como destinatários dos deveres de garantia do acesso à informação, em relação à parcela de recursos públicos recebidos, as “entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (BRASIL, 2011, art. 2º).

2.2.2. Princípios

O artigo 3º da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) prescreve diretrizes que são interpretadas como princípios do acesso à informação, como a publicidade máxima, a

transparência ativa, a utilização de meios que facilitem o acesso à informação, a abertura de dados, e a promoção de um governo aberto (ARAÚJO, 2019).

Nos termos do art. 3º, I da Lei 12.527/2011, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” revela o princípio da publicidade máxima, ou máxima divulgação (FLEMING, 2018), disposto também no âmbito do art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Sobre o mencionado princípio, Mendel (2009, p. 32) afirma que “implica que a abrangência do direito à informação deve ser ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito”.

Ou seja, a publicidade se impõe a todas as entidades da administração pública, possibilitando o acesso a informações ao máximo de sujeitos, desde que não se trate de informações sigilosas. Fleming (2018) defende ainda que estas restrições devem ser limitadas para que não haja distorção no propósito da lei, e que este entendimento se consubstanciaria no princípio da limitação das exceções.

A transparência ativa é o princípio preceituado no inciso II do art. 3º da LAI, ao dispor sobre a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações” (BRASIL, 2011). Trata-se da obrigação de publicar informações essenciais pelos órgãos públicos, principalmente as informações mais buscadas pelos administrados, de forma proativa e voluntária, independente de solicitações, em atendimento ao direito de acesso pelos cidadãos (MENDEL, 2009).

A “utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (art. 3º, III da Lei 12.527/2011) conforma o princípio da utilização de meios que facilitem o acesso à informação. Esse princípio é resultado dos progressos nas tecnologias da informação e comunicação desde os anos 90, que transformaram a maneira como as sociedades lidam com a informação, possibilitando aos governos produzirem informações rapidamente e permitindo que os cidadãos as utilizem de maneira eficaz (ARAÚJO, 2019).

Os incisos IV e V do artigo 3º da LAI preveem como princípios, ainda, a abertura de dados e a promoção de um governo aberto, ao indicar como diretrizes o “fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” e o “desenvolvimento do controle social da administração pública” (BRASIL, 2011), tendo em vista que o governo aberto e transparente é pressuposto necessário para a participação social.

Destaca-se, ainda, que é possível verificar a existência de mais um princípio relacionado ao acesso à informação no art. 5º da LAI, ao dispor que “É dever do Estado garantir o direito

de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011). A partir da redação do dispositivo, identifica-se o princípio da adoção de uma linguagem cidadã quando da publicização de informações públicas, a fim de que através do uso de uma linguagem apropriada seja garantido ao cidadão a participação democrática de maneira eficaz.

2.3. APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO AMAZONAS

A introdução de práticas para garantir a transparência na administração pública começou no governo federal, seguido posteriormente pelos estados e municípios. Destaca-se que a aceitação e aplicação dessas práticas pelos diferentes níveis de governo foi fortemente impulsionada pela inclusão de sanções nos regulamentos que determinavam a divulgação dos dados públicos.

No período anterior à vigência da Lei de Acesso à Informação, as noções de transparência nos entes federativos subnacionais eram ainda incipientes, em muitos casos restrita à ideia de publicidade apenas de alguns documentos específicos, como ocorria nos municípios amazonenses, por exemplo, conforme discorre Fernandes (2020, p. 50):

“(...) de 1988 a 2009, a acepção de transparência para esses entes federativos estava adstrito a noção já aclarada da publicidade quanto à disponibilização de atos determinados em canal de comunicação previamente estipulado pela lei, que normalmente seria o diário oficial ou o mural localizado nas estruturas físicas do órgão.”

No Poder Executivo do Estado do Amazonas, a mudança de paradigma iniciou com o advento da Lei Complementar nº 131/2009, que passou a prever a maior divulgação de documentos relativos à gestão fiscal, e, especialmente, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público. Considerando os prazos de implementação previstos na norma, o Estado do Amazonas foi um dos entes que esteve obrigado a adequar-se em até um ano, considerando que possuía mais de 100 mil habitantes.

Na sequência, a entrada em vigor da LAI em 2012 consolidou o cenário de ampliação da transparência pública, ampliando a lista de documentos e informações públicas que devem estar acessíveis na internet (FERNANDES, 2020), estabelecendo prazo de 180 dias para observância pelos entes federativos. Atualmente, no âmbito do Poder Executivo Amazonense, os principais mecanismos de transparência estão situados no endereço eletrônico

“www.transparencia.am.gov.br”, e o Decreto n.º 48.999 de 09 de fevereiro de 2024 é o instrumento vigente que regulamenta o acesso à informação na esfera estadual.

2.3.1. Modelo e regulamentação estadual de acesso à informação

Conforme já abordado em seções anteriores, a Lei n.º 12.527/11, conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabelece que os órgãos e entidades devem divulgar, dentro de suas responsabilidades, informações de interesse público ou geral que produzem ou guardam. Ela garante também que qualquer pessoa tem o direito de solicitar acesso a essas informações.

No estado do Amazonas, o Decreto N.º 48.999, de 09 de fevereiro de 2024 regulamenta o atual modelo de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo estadual, o qual deverá obedecer, de acordo com o art. 3.º do mencionado normativo, além dos princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), as mesmas diretrizes estabelecidas na 12.527/2011, quais sejam:

Art. 3.º (...)

I - respeito à publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informação de interesse público, independente de solicitação;

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

IV - promoção da cultura de transparência na administração pública; e

V - incentivo ao controle social da administração pública. (AMAZONAS, 2024).

A respeito do Portal da Transparência, o mencionado Decreto estabeleceu que trata-se do “meio eletrônico pelo qual o Poder Executivo do Estado do Amazonas disponibilizará, em tempo real, informações pormenorizadas da administração pública” (art. 7.º, § 1.º, AMAZONAS, 2024), sendo seu acesso realizado através do endereço “<https://www.transparencia.am.gov.br/>”.

Definiu, ainda, a Controladoria Geral do Estado como órgão responsável pela gestão do Portal da Transparência, cabendo a esse órgão a responsabilidade por garantir que as ações de transparência pública e controle social sejam eficazes, reunindo informações de diversas fontes, consolidando-as e as disponibilizando de maneira clara e transparente para toda a sociedade.

No Portal da Transparência do Estado do Amazonas, criado em abril de 2016, o interessado pode acessar em transparência ativa, informações como transferências constitucionais, receitas, despesas, procedimentos licitatórios, contratos celebrados, obras executadas, dentre outras (AMAZONAS, 2024), o que não exclui a responsabilidade pelo

exercício da transparência passiva. Ou seja, caso o interessado deseje acessar uma informação que não esteja disponível no portal, poderá solicitá-la.

O Decreto que regulamenta o atual modelo de acesso à informação no âmbito do Poder Executivo estadual, em seu art. 11, estabeleceu a criação e manutenção, nos órgãos e entidades, dos serviços de informações ao cidadão (SIC), que devem ser instalados em locais de fácil acesso ao público, servindo para atender e orientar as pessoas sobre como acessar informações. Além disso, eles têm a função de informar sobre o andamento de documentos em suas unidades correspondentes e de receber documentos e solicitações de acesso a informações (AMAZONAS, 2024).

No formato eletrônico, os pedidos de acesso à informação registrados até 11/12/2023 eram formulados no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-Sic). A partir de 01/12/2023, os pedidos de acesso à informação ao Poder Executivo do Estado do Amazonas passaram a ser formulados através da plataforma integrada de ouvidoria e acesso à informação ‘Fala.br’ (<https://falabr.cgu.gov.br/web/am>). O mencionado sistema viabiliza que qualquer pessoa, seja física ou jurídica, envie solicitações de acesso à informação aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual. Através do Fala.br, além de realizar a solicitação, é possível acompanhar o prazo por meio de um número de protocolo fornecido, receber notificações por e-mail sobre a resposta da solicitação, interpor recursos e consultar as respostas recebidas, tendo como propósito simplificar o exercício do direito de acesso às informações públicas.

As regras específicas estabelecidas pelo Decreto Nº 48.999, de 09 de fevereiro de 2024 devem ser observadas, de acordo com o art. 1º, “pela Administração Direta do Poder Executivo Estadual, suas autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e empresas controladas, direta ou indiretamente, e serviços sociais autônomos” (AMAZONAS, 2024), com o fim de assegurar a implementação do disposto na Lei nº 12.527/2011.

O Portal da Transparência do Poder Executivo do Estado do Amazonas representa, assim, uma ferramenta de participação da sociedade no controle das ações do Governo, considerando sua destinação a disponibilização de informações que possibilitam a fiscalização das ações do governo por parte da população, abrindo espaço para o engajamento democrático.

O Decreto nº 48.999/2024 dispôs ainda, em consonância com a LAI, que qualquer pessoa interessada pode solicitar informações aos órgãos e entidades competentes, sendo obrigatório identificar-se e especificar claramente as informações desejadas, mas vedando

também à administração exigir a apresentação de motivo do pedido de acesso à informação e o comparecimento pessoal para comprovar a identidade do solicitante (AMAZONAS, 2024, art. 13). Além disso, é importante destacar que o órgão ou entidade pública deve permitir o acesso imediato às informações disponíveis. Caso a informação não esteja prontamente acessível, ela deve ser fornecida dentro de um prazo máximo de 20 dias, com a possibilidade de prorrogação por mais 10 dias, desde que o requerente seja informado, conforme previsto no artigo 17 do mesmo normativo, e assevera o direito de recurso em caso de negativa na autorização de acesso.

A regulamentação estadual da LAI mantém assegurado, ainda, a gratuidade no fornecimento das informações solicitadas, exceto na hipótese de necessidade de reprodução do documento, quando será cobrado o ressarcimento do custo.

2.3.2. Análise do modelo estadual à luz dos requisitos da Lei de Acesso à Informação

Nesta seção, serão abordados os principais elementos do sistema de acesso à informação estabelecido no Poder Executivo do Estado do Amazonas, com o objetivo de avaliar se os aspectos regulamentados atendem aos critérios estipulados pela Lei nº 12.527/2011.

No artigo 45, ao impor que os entes criassem sua própria legislação, a LAI destacou a necessidade de seguir as diretrizes gerais e estabelecer normas específicas, incluindo a garantia de acesso às informações públicas através da implementação de um serviço de informações ao cidadão em órgãos públicos, providenciando locais apropriados, realizando audiências ou consultas públicas, incentivando a participação popular (ARAÚJO, 2019).

Assim, conclui-se que a conformidade no Poder Executivo do Estado do Amazonas será alcançada se o seu modelo permitir o cumprimento das diretrizes mencionadas, assegurando no Decreto nº 48.999/2024 que suas normas específicas estejam em conformidade com as disposições gerais da Lei de Acesso à Informação, sem conflitos. A fim de aferir a existência de compatibilidade ou divergências entre o normativo estadual e a LAI, realizou-se estudo comparativo dos principais aspectos.

Quadro 1 – Comparativo das normas de acesso à informação na LAI e no Decreto nº 48.999/2024

Tema	LAI	Decreto nº 48.999/2024	Abrangência das Regras
------	-----	------------------------	------------------------

Disposições Gerais - abrangência e conceitos	Arts. 1º ao 5º	Arts. 1º ao 5º	Os dois normativos tratam da abrangência e de conceitos.
Disponibilização das Informações (Transparência Ativa)	Arts. 8º e 30	Art. 9º	Os dois normativos tratam sobre a obrigação de publicar, dos órgãos e entidades públicas, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, independentemente de requerimentos; o rol mínimo a ser divulgado, na internet, e características obrigatórias dos sítios eletrônicos; e a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. O Decreto estadual é expresso em relação ao Portal da Transparência.
Acesso a Informações (Formas de Divulgação)	Art. 9º	Art. 7º; Art. 11; e Art. 12	Os dois normativos tratam sobre a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC); o Decreto estadual é expresso em relação ao Portal da Transparência; somente a LAI traz previsão de que o acesso a informações públicas será assegurado mediante a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação, não constando tal disposição no normativo estadual.
Acesso a Informações (Transparência Passiva - Procedimentos)	Arts. 10 a 14	Art. 13 a 19	Os dois normativos tratam das características do pedido, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente.
Recursos	Arts. 15 a 20	Art. 21 a 26	Os dois normativos tratam das instâncias recursais. No âmbito federal, o recurso é dirigido inicialmente à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Controladoria Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. No Estado do Amazonas, o recurso dirigente máximo do órgão ou entidade responsável pela informação, à Controladoria Geral do Estado em segunda instância recursal, e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações em última instância.

Restrições de Acesso à Informação	Arts. 21 e 22	Arts. 22 e 37	Ambos os normativos estabelecem que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.
Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	Arts. 23 e 24	Arts. 29 a 32	Ambos os normativos tratam das informações passíveis de classificação, especificam os graus e prazos de sigilo.
Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Arts. 25 e 26	Arts. 44 e 45	Ambos os normativos tratam das providências necessárias para a proteção das informações sigilosas
Informações Pessoais	Art. 31	Arts. 51 a 54	Os dois normativos tratam das características das informações pessoais, proteção e hipóteses de exceção à restrição de acesso. O normativo estadual trata, ainda, de forma mais específica, sobre o procedimento de acesso a informações pessoais por terceiros com autorização expressa do titular, hipótese na qual será necessária apresentação de procuração.
Responsabilidades dos Agentes Públicos	Arts. 32 a 34	-	Enquanto o normativo federal dispôs sobre as responsabilidades a que estão sujeitos os agentes públicos, quando do trato da informação, especificando condutas ilícitas e sanções a aplicáveis, o decreto estadual não tratou desta matéria.
Competências da Controladoria e Ouvidoria Geral da União	Arts. 16 e 41	Não se aplica	Os dois normativos dispõem sobre as competências do órgão central de Controle Interno, no âmbito de suas esferas de governo.
Competências da Controladoria Geral do Estado	Não se aplica	Art. 6º e 8º	
Comissão Mista de Reavaliação de Informações - instituição e competências	Art. 35	Art. 27 e 28	Ambos normativos dispõem sobre a instituição, composição e competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações enquanto instância recursal.

A partir do confronto realizado, constatou-se, de forma geral, que o modelo estadual contemplou a maioria dos temas abordados pela lei geral e suas regras específicas são com ela

compatíveis. Significativa parte dos dispositivos estaduais apresenta teor idêntico aos constantes no normativo federal, especialmente aqueles que tratam da obrigação de publicar, por meio da transparência ativa. De forma mais abrangente do que a LAI quanto a esse tema, o Decreto estadual é expresso em relação ao Portal da Transparência.

Contudo, em relação às formas de divulgação das informações, algumas delas não foram previstas no normativo estadual (audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular), aspecto este relevante para o objeto de estudo desenvolvido, e que será tratado de forma mais aprofundada em correlação com os capítulos subsequentes que abordarão o controle social e a participação democrática.

Outro aspecto em que o Decreto nº 48.999/2024 diverge da Lei nº 12.527/2011 é a ausência de previsão expressa a respeito das responsabilidades a que estão sujeitos os agentes públicos, quando do fornecimento e tratamento de informações. Este tema também representa elevada importância e atenção neste estudo, considerando que a possibilidade de responsabilização de agentes públicos trata-se de um dos reflexos da transparência pública (FRANÇA e MENEZES, 2023), conforme já abordado no presente capítulo, que consequentemente seria afetada pelo desrespeito às normas de acesso à informação.

2.3.3. Escala Brasil Transparente (EBT)

A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma ferramenta criada pela Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar o nível de transparência pública em estados e municípios brasileiros. Em suas primeiras edições, a EBT (BRASIL, 2015) focou na transparência passiva do Poder Executivo de tais entes federativos, utilizando-a como uma ferramenta de monitoramento para analisar como os órgãos públicos cumprem as exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI). A respeito dos entes objeto de avaliação na primeira edição, destaca-se a metodologia de seleção descrita por Alves (2019, p. 107-108):

Na primeira edição, cujos resultados foram divulgados em maio de 2015, no terceiro aniversário de vigência da LAI, a EBT analisou o cumprimento da lei em 492 municípios com até 50 mil habitantes, de acordo com dados dos IBGE de 2014. A amostra foi selecionada aleatoriamente, respeitando o percentual aproximado de 9% para municípios de cada estado. Todas as capitais, além dos 26 estados e do DF, também compuseram a amostra, totalizando 519 entes públicos avaliados (ALVES, 2019, p. 107-108).

Além disso, considerando que as análises das edições iniciais da EBT tinham foco na transparência passiva, em três edições foram feitas solicitações reais de acesso à informação aos entes públicos avaliados. A primeira edição teve como período avaliado de 12/01/2015 a 04/05/2015, e foi composta de 12 quesitos relacionados a aspectos da regulamentação do acesso à informação e a existência do Serviço de Informação ao Cidadão. A avaliação foi feita com base na capacidade de resposta a quatro solicitações reais de acesso à informação, enviadas aos órgãos públicos analisados. Três dessas solicitações foram relacionadas aos setores de saúde, educação e assistência social, enquanto a quarta abordou a regulamentação da Lei de Acesso à Informação em nível local.

Importa explicitar ainda a métrica de avaliação utilizada para calcular as notas atribuídas aos entes federativos a partir dos quesitos formulados:

Com base em 12 quesitos, a nota, de zero a 10 pontos, foi calculada pela soma de dois critérios: regulamentação local da LAI, correspondente a 25% do valor da nota, e efetiva existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), equivalente a 75% da nota. A partir das notas foram elaborados *rankings*, por estados e municípios, estes em nível nacional e estadual (ALVES, 2019, p. 108).

Especificamente em relação à avaliação do Poder Executivo do Estado do Amazonas, a EBT (BRASIL, 2015) revelou quadro crítico no que tange ao atendimento da transparência passiva. Naquele momento, o Estado do Amazonas obteve pontuação 2,78, enquanto a média dos demais estados alcançou 6,45. De acordo com o questionário aplicado, o ente ainda não havia regulamentado a LAI e nem a criação do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), não havia previsão de responsabilização de agentes públicos em caso de condutas ilícitas, instância recursal ou autoridade de classificação do grau de sigilo. Além disso, três das quatro solicitações de acesso à informação foram respondidas fora do prazo, e não atenderam ao que foi perguntado.

Já na segunda edição da EBT – Transparência Passiva (BRASIL, 2015b), divulgada em novembro de 2015, foi avaliado o período de 27/07/2015 a 09/10/2015. Nesta oportunidade, o Estado do Amazonas teve desempenho inferior ao anterior, obtendo nota de 1,39, enquanto a média dos demais estados subiu para 7,19. As condições avaliadas no Amazonas nos 12 quesitos no primeiro exame se mantiveram, entretanto, na segunda edição nenhuma das quatro solicitações de acesso à informação encaminhadas foi respondida no prazo e nem atenderam em conformidade ao que foi perguntado.

Em relação à terceira edição da EBT – Transparência Passiva (BRASIL, 2017), a metodologia de avaliação foi a mesma aplicada nos exames anteriores e foi verificado

significativo avanço na implementação da transparência passiva no Poder Executivo do Estado do Amazonas neste quinto ano de vigência da LAI. O Estado alcançou a nota 8,88 no ranking, próximo à média de 9,1 dos demais estados brasileiros, com uma variação positiva de 538,85% em relação à pontuação obtida na avaliação anterior (BRASIL, 2017).

Verificou-se o Estado do Amazonas já havia regulamentado a LAI e a criação do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), passou a prever a existência de instância recursal e autoridade de classificação do grau de sigilo, tendo sido mantida a ausência previsão de responsabilização de agentes públicos em caso de condutas ilícitas (aspecto que permanece até o presente momento, conforme abordado na seção anterior). Além disso, todas as quatro solicitações de acesso à informação tiveram respostas em conformidade ao que foi perguntado, e apenas duas foram respondidas fora do prazo.

A edição seguinte da Escala Brasil Transparente foi denominada de ‘Avaliação 360°’. Isto porque a metodologia de análise da transparência dos entes federativos passou a contemplar também fatores relacionados à transparência ativa, além dos quesitos de transparência passiva das edições anteriores, correspondendo cada um desses blocos a 50% da nota.

Dentre os elementos de transparência ativa incluídos na avaliação estavam a verificação da divulgação de informações sobre receitas e despesas, processos licitatórios e contratos, estrutura organizacional, dados dos servidores públicos, monitoramento de obras públicas, regulamentação da LAI, existência de portal da transparência, entre outros (BRASIL, 2018). Cada tipo de informação foi dividido em itens específicos, e pontos foram atribuídos com base na presença ou ausência dessas informações nos locais adequados.

Considerando a divergência nos critérios de avaliação, as notas obtidas na EBT – Transparência Passiva não devem ser comparadas com aquelas da EBT – Avaliação 360°, em que pese esta última traduza de forma mais completa e recente a situação dos entes em relação aos aspectos de transparência e acesso à informação. Nessa primeira edição da EBT – 360°, que avaliou o período de 09/07/2018 a 14/11/2018, a nota média obtida pelo Poder Executivo dos Estados foi de 8,26, enquanto o Poder Executivo do Estado do Amazonas alcançou nota 7,25 (inferior, portanto, à avaliação ocorrida em 2017, após a inserção dos quesitos relacionados também à transparência ativa).

A segunda edição da EBT – Avaliação 360° compreendeu o período de avaliação de 01/04/2020 a 31/12/2020, mantendo-se os quesitos e metodologia da primeira edição. O Poder Executivo do Estado do Amazonas foi avaliado com nota 8,67, ocupando a vigésima posição

do ranking entre os estados, cuja média da pontuação foi 8,84 (BRASIL, 2020). Confrontando as duas edições da EBT – Avaliação 360º, verifica-se, portanto, que houve avanços nos quesitos de transparência do Poder Executivo do Estado do Amazonas avaliados do ano de 2018 para o ano de 2020, quando a pontuação obtida aumentou em 19,59% (de 7,25 para 8,67).

A fim de apresentar dados comparativos mais atualizados, analisou-se ainda o Índice de Dados Abertos para Cidades 2023 (2024), desenvolvido pela Open Knowledge Brasil (OKBR), que avaliou a disponibilidade e a qualidade dos dados abertos nas 26 capitais brasileiras. A pontuação atribuída pelo estudo seguiu uma escala de 0 a 100% e foi dividida em cinco categorias de abertura: “Opaco” (0 a 20), “Baixo” (21 a 40), “Médio” (41 a 60), “Bom” (61 a 80) e “Alto” (81 a 100).

Repetindo o desempenho observado na última edição da Escala Brasil Transparente, a capital do Amazonas figurou na vigésima posição, sendo classificada como “opaca”, ou seja, no nível mais baixo de transparência segundo os critérios do índice. Essa constatação evidencia que, em que pese os avanços já alcançados pelo Estado, ainda existem lacunas a serem preenchidas em direção a uma governança mais aberta e transparente.

3. CONTROLE SOCIAL

O controle social, nas palavras de Fernandes (2020, p. 31), pode ser definido como “o acompanhamento e a fiscalização realizada pela sociedade dos atos de gestão da Administração Pública”.

No mesmo sentido é o entendimento de Soares Júnior (2022, p. 136), para quem “O controle social diz respeito à possibilidade que a sociedade civil tem de intervir na gestão pública, indicando que as políticas públicas e as despesas do Estado devam se coadunar com os desejos da sociedade.”

A base principiológica do controle social é a soberania popular, e sua legitimação deriva do direito ao exercício da cidadania. A Carta Federal de 1988 possibilitou a atuação pelos cidadãos no controle da coisa pública, sendo o art. 5º, XXXIV⁷ um dos fundamentos que viabilizam o exercício do controle social.

Ademais, a Constituição de 1988, no seu artigo 1º, parágrafo único, preconiza uma postura ativa e participativa dos cidadãos ao afirmar que “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”, contemplando, ainda, diversas formas de atuação e instrumentos que possibilitam à sociedade cumprir a função de acompanhar e fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

Tal prática é assegurada, ainda, pelo art. 74, § 2º⁸ da Carta Política que garante aos cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos o direito de, em conformidade com a lei, reportar irregularidades ou ilegalidades aos tribunais de contas (SOARES JÚNIOR, 2022).

Ademais, a expressão “controle social” aparece de forma explícita no texto constitucional na previsão do art. 216-A, § 1º, inciso X, ao dispor a respeito da “*democratização*

⁷ 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:

(...)

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;

⁸ 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.

dos processos decisórios com participação e controle social”, reforçando essa modalidade de controle como uma prática reconhecida e instituída no ordenamento jurídico.

Em que pese a existência de bases normativas, a eficácia do controle social depende, necessariamente, de uma participação ativa da população, sem a qual qualquer previsão legal se torna ineficaz e perde sua relevância prática.

De acordo com Pontes Filho (2016), contextos de crises socioeconômica e das instituições sociais que tradicionalmente realizam o controle social viabilizam a expansão de violências sociais com expressiva depreciação da qualidade de vida, o que ressalta a relevância do exercício do controle social.

Os estudos já realizados sobre o tema que norteia a presente pesquisa são no sentido de que se espera, com o fortalecimento do controle social, a melhoria da administração da coisa pública em diversos níveis (CRUZ, 2022), tendo em vista que tal controle possibilita o acompanhamento das ações de governo, aumentando, portanto, a fiscalização, o que contribui para a diminuição, por exemplo, de ações relacionadas à corrupção.

Existem diversas formas de realizar o controle social, que incluem tanto métodos formais quanto abordagens informais. Entre os mecanismos formais para implementar o controle social, destacam-se os orçamentos participativos, audiências públicas e ouvidorias. Já os informais envolvem denúncias na imprensa, mobilizações nas redes sociais e protestos nas ruas. Independentemente da forma, o controle social envolve a obtenção de informação, a realização de denúncias, a fiscalização e a proposição de mudanças. Assim, o controle social é realizado através da participação dos cidadãos, tornando-se um símbolo de democracia direta, tendo em vista a atuação popular (SOARES JÚNIOR, 2022).

A importância da participação popular, por intermédio do acesso cidadão aos canais institucionais da administração pública, também é destacada por Menezes (2017), no sentido de que tal participação contribui para o engajamento democrático.

Na mesma perspectiva são as ideias de Raquel Possolo e Almir Megali (2020), para quem o controle social na política e gestão públicas foi incorporado pelo texto constitucional redesenhando a relação entre Estado e sociedade.

Nesse sentido, a transparência, o acesso às informações públicas e o controle social são conceitos interligados, pois os dois primeiros são essenciais para a realização deste último.

3.1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Brasil é uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito, composto de forma indivisível pela união dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Seus principais objetivos incluem a construção de uma sociedade baseada na liberdade, justiça e solidariedade; o fomento ao desenvolvimento do país; a eliminação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem-estar de todos, sem qualquer tipo de discriminação relacionada à origem, raça, sexo, cor, idade ou outras condições (BRASIL, 1988).

Para atingir esses objetivos, o Estado brasileiro está estruturado política e administrativamente em União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Cada uma dessas esferas possui internamente os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, com exceção dos Municípios, que não contam com este último. De maneira geral, essa configuração compõe o modelo administrativo adotado no Brasil, conhecido como Administração Pública, que independentemente da esfera em que se insere, deve seguir princípios fundamentais ao gerir recursos, como legalidade, legitimidade e economicidade (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, a atividade de controle torna-se essencial, pois verifica o cumprimento dessas diretrizes, buscando otimizar a utilização dos recursos públicos. Esse controle não deve ser encarado como um fim em si mesmo, mas como um meio para garantir o interesse público e maximizar os benefícios sociais (FERNANDES, 2020).

O controle da Administração Pública incide sobre a função administrativa exercida por todos os entes federativos e Poderes. A depender do referencial adotado, esse controle pode ser classificado de diferentes formas, abrangendo distintas perspectivas e abordagens sobre sua aplicação e alcance.

Sob a perspectiva da localização do agente controlador em relação ao controlado, o controle da Administração Pública pode ser dividido em interno (realizado por órgãos pertencentes à mesma estrutura administrativa do ente fiscalizado, como as Controladorias) e externo (conduzido por órgãos independentes da estrutura do controlado, como os Tribunais de Contas).

Ainda sob a perspectiva do controle externo, outros agentes e instituições podem exercer essa forma de fiscalização, mesmo que essa não seja sua função principal. É o caso do Poder

Judiciário e do Ministério Público, por exemplo, que exercem controle sobre a Administração Pública por meio de ações judiciais, como a ação popular e a ação civil pública.

O controle social também é considerado como uma modalidade de exercício do controle externo, considerando que não faz parte da estrutura administrativa do ente fiscalizado (FERNANDES, 2020). A sociedade, enquanto destinatária das políticas públicas, tem um interesse direto no uso eficiente dos recursos públicos e pode atuar na fiscalização para garantir maior benefício coletivo.

Nesse sentido, o controle externo pode ser segmentado em institucional e social, considerando o fato de o agente fiscalizador integrar ou não a estrutura da Administração Pública. Por estar inserido diretamente na estrutura administrativa do Estado, a principal vantagem do controle institucional reside na coordenação e estruturação, proporcionando uma fiscalização mais ordenada e eficaz dentro da própria gestão pública. Por outro lado, o controle social não está associado a nenhuma estrutura estatal, podendo ser formalmente organizado ou não, envolvendo a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização das ações públicas, sem depender de órgãos ou instituições estatais específicas.

Uma outra perspectiva possível é a do controle horizontal e vertical. Neste caso, o foco está na relação entre o sujeito ativo e o passivo. No controle horizontal, os sujeitos estão inseridos na própria estrutura da Administração Pública, representando instâncias institucionais de controle e avaliação mútua (sistema de freios e contrapesos) entre os diferentes níveis de governo. Já o controle vertical é exercido por pessoas, físicas ou jurídicas, que não fazem parte do corpo estatal (MOTA, 2006).

3.2. CONCEITO E HISTÓRICO DE CONTROLE SOCIAL

Em sentido amplo, a participação popular no Brasil evoluiu ao longo do tempo, passando por três fases distintas (RAMOS, 2010). Nos anos 1950 e 1960, durante o período de crescimento econômico pós-guerra, a chamada participação comunitária foi utilizada como um mecanismo de controle estatal sobre as populações urbanas, em um contexto de alta inflação, arrocho salarial e reivindicações trabalhistas por melhores condições de vida.

Já no final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, com o agravamento das desigualdades e a repressão da ditadura militar, emergiu a participação popular, marcada por

movimentos sociais que se tornaram fundamentais para a redemocratização do país. Apesar da forte censura e perseguição, esses grupos continuaram a lutar por liberdade e democracia.

Na década de 1980, a participação social se consolidou como uma nova forma de engajamento político, na qual a sociedade organizada passou a desempenhar um papel central na pressão por direitos e transformações sociais. Diferentemente das fases anteriores, em que o foco estava na ideia de "povo" ou "comunidade", essa nova etapa enfatizou a coletividade mais estruturada em organizações. Esse período foi impulsionado pelo processo de abertura política, que fortaleceu a mobilização social e ampliou a diversidade de interesses e projetos no cenário político brasileiro.

Especificamente a respeito do controle social, a expressão adquiriu diferentes significados ao longo do tempo, conforme abordado pela literatura. A exemplo, Silva (2016) explica que essa expressão pode referir-se tanto à supervisão exercida pela sociedade sobre as ações do Estado quanto ao controle que o próprio Estado impõe sobre a sociedade, seja para preservar a ordem em curso ou para garantir privilégios a determinados grupos sociais mais favorecidos.

A primeira acepção apresentada pelo autor considera o controle social como o monitoramento realizado pela sociedade sobre as ações do Estado, em um contexto democrático que envolve o exercício da cidadania e a participação nos âmbitos político, administrativo, econômico e social. Dentro dessa perspectiva, também se insere o controle social institucional, que é conduzido por órgãos públicos de controle externo, como as Controladorias, os Tribunais de Contas e o Ministério Público no Brasil (SOARES JÚNIOR, 2022).

A segunda abordagem é oriunda da sociologia, surge no século XIX, e trata do controle exercido pelo Estado sobre a sociedade, numa feição positiva, para assegurar a solidez, a integração e a ordem social. Por outro lado, um aspecto negativo dessa ótica, seria a crítica das conexões de poder e ideológica, que garantem os interesses das classes mais abonadas e possibilitam, inclusive, o emprego do aparato do governo como instrumento de controle (SILVA, 2016).

No mesmo sentido, Ramos (2010, p. 10-11) aborda essas duas perspectivas possíveis a respeito do conceito de controle social:

Contextualmente existem duas formas de verificar o conceito e a aplicabilidade do termo "controle social".

A primeira forma, que diz respeito à influência e controle exercido pelo Estado sobre os indivíduos e grupos que, no decorrer da história, retratou várias modalidades e conteúdos sendo consequência dos modos de produção e das formas de regime

políticos. O retrospecto dessa influência no Ocidente mostra o “controle social” como sendo o exercício do Estado nas suas funções clássicas de dominância. Na outra forma, é referência da participação social na elaboração e fiscalização das políticas públicas nos contextos democráticos. O controle do Estado sobre os indivíduos ocorre tanto por mecanismos jurídicos e políticos quanto por processos culturais e educativos.

A participação da sociedade na execução das políticas públicas tem tomado proporções cada vez mais significativas, passando a ser um controle permanente e atuante.

Pode ser interpretada como a conscientização pelos indivíduos da sociedade como elementos participativos e determinantes para o desenvolvimento e a consolidação do processo político com o exercício dos seus direitos de cidadãos, exercendo a cidadania com o usufruto do direito resultando nos processos de mudanças e conquistas sociais.

A perspectiva que entende o controle social como a fiscalização da sociedade sobre o Estado ganha destaque na administração pública e nas ciências sociais a partir da década de 1990. Esse enfoque surge em pesquisas voltadas à participação cidadã no planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, além de estudos sobre movimentos e organizações sociais. Esse movimento se insere no contexto do fim da ditadura militar, do processo de redemocratização e da adoção de políticas neoliberais voltadas à redução do aparato estatal, o que gerou uma demanda crescente por maior participação da sociedade na gestão pública (SOARES JÚNIOR, 2022).

No campo da administração pública, o significado de "controle social" está diretamente ligado ao modelo de gestão predominante em cada período. Na administração patrimonialista e burocrática, consolidou-se a noção de que o Estado exerce controle sobre a sociedade, uma visão influenciada pelos estudos da psicologia social. Em contraste, a ideia de que a sociedade deve fiscalizar o Estado emergiu com força nos debates sobre a Nova Gestão Pública, impulsionados pelo gerencialismo e pelas reformas neoliberais das décadas de 1980 e 1990. No século XXI, essa abordagem se expandiu para um modelo de governança mais colaborativo, onde o serviço público é cocriado com a participação ativa dos cidadãos (SILVA, 2016).

Ramos (2010), defende que o conceito de "controle social" está em constante evolução, destacando que, assim como muitos outros termos, a expressão não possui uma definição fixa e imutável, mas sim uma aplicação variável conforme o contexto, acompanhando as transformações sociais e os questionamentos gerados pelo pensamento crítico. Apesar disso, a autora defende a “*ideia básica e objetiva de que o controle social é exercido pelo povo numa sociedade democrática*” (RAMOS, 2010, p. 9).

De acordo com Fernandes (2020, p. 28), “*De uma forma simplificada, controle social seria o acompanhamento e a fiscalização realizada pela sociedade dos atos de gestão da Administração Pública*”. A autora defende ainda que dentre as definições de controle social,

alguns elementos fundamentais são identificados de forma recorrente, quais sejam sujeito, objeto e finalidade. Dentre estes, o sujeito titular do exercício do controle social causa doutrinariamente maior divergência.

Uma primeira perspectiva seria a da responsabilidade pelo exercício do controle social pelo indivíduo, enquanto agente autônomo, utilizando para tal interpretação a menção a expressão “cidadão” pelas normas relativas ao tema. No entanto, a mobilização social não apenas favorece a inserção dos cidadãos na Administração Pública, mas também amplia o acesso ao conhecimento sobre questões essenciais e fortalece a capacidade de acompanhar e fiscalizar a atuação estatal.

Esse processo ocorre por meio do exercício de uma cidadania ativa, desempenhada coletivamente pelos membros da sociedade. Dessa forma, a visão que atribui exclusivamente ao indivíduo a responsabilidade pelo controle social revela-se limitada e insuficiente. Nesse contexto, uma segunda corrente vincula o exercício do controle social à sociedade civil organizada, reconhecendo que o custo para um cidadão, de forma isolada, acompanhar as políticas públicas seria tão elevado que tornaria essa tarefa inviável. (FERNANDES, 2020).

A terceira abordagem propõe uma síntese das duas posições anteriores. O termo "sociedade" abrange tanto a participação individual de um cidadão atento às decisões do Poder Público, quanto o engajamento de estruturas organizadas e coletivas, que também têm o papel de monitorar e fiscalizar os interesses para os quais foram constituídas. Nessa perspectiva, o controle social seria a fiscalização que surge externamente ao Estado, sendo exercida tanto por indivíduos quanto por instituições da sociedade civil (BRITO, 1992).

No Brasil, essa última definição é a que prevalece, uma vez que a legislação garante a participação tanto dos cidadãos quanto dos conselhos e outros organismos sociais no exercício do controle social sobre os recursos públicos. Apesar disso, o que se observa é a ausência de uma cidadania plenamente consolidada (SILVA, 2002).

A presença ativa da sociedade na administração pública é um elemento essencial para a efetivação do controle social. No contexto brasileiro, um dos primeiros mecanismos a possibilitar a participação popular na fiscalização de atos prejudiciais ao patrimônio público cometidos por agentes estatais foi a ação popular, instituída pela primeira vez na Constituição de 1824 e posteriormente reiterada nas constituições de 1934, 1946, 1964, 1967 e 1988.

Esse aumento da participação da sociedade nos assuntos públicos é um reflexo das reformas implementadas no Estado brasileiro durante a década de 1990. Nesse cenário, a

importância da sociedade civil e suas organizações, a partir da democratização, teria o viés de fortalecer o Estado, e não de reduzi-lo (FERNANDES, 2020), buscando o aprimoramento dos mecanismos estatais, com o objetivo de melhorar o desempenho dos serviços públicos, através da maior transparência e maior responsabilização das ações da Administração Pública perante a população.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou-se um modelo de democracia que combina representação política com participação ativa da sociedade na gestão das políticas públicas. Esse avanço possibilitou a criação de novos mecanismos que ampliam o envolvimento dos cidadãos no controle social, tornando-o mais acessível e efetivo. Ferramentas como orçamento participativo, plebiscito, iniciativa popular e portais da transparência exemplificam essa evolução e reforçam os princípios constitucionais de participação cidadã (RAMOS, 2010).

Um dos aspectos fundamentais para fortalecer essa cultura de transparência e controle social é a disponibilização de informações claras, precisas e acessíveis aos cidadãos e às organizações da sociedade civil. Somente com dados abertos e compreensíveis é possível garantir uma participação efetiva na fiscalização e no aprimoramento das ações governamentais.

Nesse sentido, além da Constituição de 1988 (que através das previsões inovadoras em seu texto viabilizou que o cidadão exercesse o controle da coisa pública, sendo considerada um marco divisório), no âmbito normativo infraconstitucional, para fortalecer o controle social duas normas demonstram relevância. Inicialmente, a Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o acesso às informações públicas, e além desta, a Lei nº 13.460/2017, que estabelece mecanismos de participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

A primeira, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), criou um instrumento que permite a qualquer cidadão, empresa ou organização social obter dados públicos, sem necessidade de justificativa, abrangendo os três poderes em todas as esferas governamentais. Já a segunda, intitulada "Código de Defesa do Usuário do Serviço Público", viabilizou a participação ativa da sociedade na avaliação contínua da qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

A oferta de plataformas que disponibilizam informações públicas à sociedade é um aspecto fundamental do controle social. Para que esse controle seja efetivo, é essencial que os cidadãos tenham acesso a dados claros e transparentes fornecidos pelos órgãos públicos. Nesse

contexto, transparência, acesso à informação e controle social são conceitos interdependentes, sendo os dois primeiros condições indispensáveis para a concretização do último (SOARES JÚNIOR, 2022).

Com o intuito de garantir que o controle social seja efetivo, não basta apenas garantir o direito à participação, sendo essencial que o poder público disponibilize mecanismos concretos para viabilizá-lo. A concepção de cidadania prevista na Constituição Federal de 1988 não se limita à concessão de direitos políticos formais que atendam aos requisitos formais, segundo Paulo e Alexandrino (2015, p. 94):

Ao alçar a cidadania a fundamento de nosso Estado, o constituinte está utilizando essa expressão em sentido abrangente, e não apenas técnico-jurídico. Não se satisfaz a cidadania aqui enunciada com a simples atribuição formal de direitos políticos ativos e passivos aos brasileiros que atendam aos requisitos legais. É necessário que o Poder Público atue, concretamente, a fim de incentivar e oferecer condições propícias à efetiva participação política dos indivíduos na condução dos negócios do Estado, fazendo valer seus direitos, controlando os atos dos órgãos públicos, cobrando de seus representantes o cumprimento de compromissos assumidos em campanha eleitoral, enfim, assegurando e oferecendo condições materiais para a integração irrestrita do indivíduo na sociedade política organizada.

No entanto, o pleno exercício do controle social exige um amadurecimento e uma maior conscientização por parte dos membros da sociedade sobre seu papel como cidadãos. Apesar da previsão constitucional e da existência de mecanismos legais para viabilizar a participação cidadã, diversos desafios ainda limitam a efetividade do controle social, considerando que, conforme destacado pelos autores, a mera disponibilização de informações e ferramentas institucionais não garante, por si só, o engajamento da sociedade na fiscalização e no acompanhamento das ações do poder público.

Fatores como falta de acesso à educação, desinteresse político, burocracia excessiva e dificuldades no entendimento das informações prestadas pelos órgãos governamentais tornam o exercício desse direito complexo e, muitas vezes, ineficaz.

Dessa forma, é fundamental compreender os obstáculos que impedem a consolidação do controle social como um instrumento eficaz de participação popular. As dificuldades enfrentadas pelos cidadãos para acessar, interpretar e utilizar os dados públicos, somadas a barreiras estruturais e culturais, representam entraves que comprometem a transparência e a accountability governamental. A análise desses desafios permite identificar caminhos para fortalecer a participação da sociedade na gestão pública, tema que será aprofundado a seguir.

3.3. DIFICULDADES PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL

O controle social está intrinsecamente ligado ao regime democrático, pois sua existência pressupõe a possibilidade de fiscalização e acompanhamento das ações estatais por parte da sociedade. Em regimes autoritários, onde direitos e garantias são restringidos, o controle social torna-se inviável, uma vez que a transparência e a participação popular são suprimidas. Essa é a premissa fundamental para a sua efetividade.

No entanto, a democracia não se sustenta apenas na garantia formal de direitos e liberdades individuais ou no respeito às normas institucionais. Para que o sistema democrático seja sólido e legítimo, é indispensável que a sociedade atue ativamente no processo decisório, influenciando a formulação e a implementação de políticas públicas (SILVA, 2016).

A Constituição de 1988 estabelece que todo o poder emana do povo, sendo exercido tanto por meio de representantes eleitos quanto de maneira direta, conforme previsto em seus dispositivos. Esse princípio fundamental legitima e confere sustentação ao controle social, garantindo que a participação popular não seja apenas um ideal abstrato, mas um direito e um dever efetivo da sociedade na fiscalização da gestão pública.

Apesar da criação de diversos instrumentos voltados para viabilizar essa participação, ainda persistem desafios significativos que dificultam a concretização plena do controle social (FERNANDES, 2020). A efetividade pode ser conceituada como a capacidade de se chegar ao resultado desejado da melhor maneira possível. Nesse sentido, barreiras relacionadas a falta de acesso à informação, dificuldades na mobilização da sociedade e a carência de uma cultura participativa comprometem a efetividade do controle social.

Conforme abordado no tópico anterior, de acordo com Silva (2002), o que se observa é a ausência de uma cidadania plenamente consolidada. Contudo, o não desenvolvimento dessa capacidade apenas favorece os governantes, que se beneficiam da apatia social para exercerem o poder sem o devido escrutínio.

Nessa perspectiva, é possível distinguir dois perfis de cidadãos: os ativos e os passivos. Historicamente, os governantes tendem a preferir os cidadãos passivos, pois são mais fáceis de manipular e governar sem resistência. No entanto, a democracia exige cidadãos ativos, engajados e participativos. Caso os cidadãos passivos predominem, o resultado será uma sociedade conformista, na qual os governantes podem agir sem oposição, enquanto a população

preocupa-se apenas com sua subsistência, sem questionar nem mesmo diante da escassez e da injustiça (FERNANDES, 2020).

Segundo Fernandes (2020, p. 32), a cidadania trata-se de “um vínculo jurídico existente entre o indivíduo e o Estado, que o assegura um conjunto de direitos e o relega também deveres”. A relação entre cidadãos e governantes está profundamente conectada à teoria da agência, que auxilia a compreender as dinâmicas de poder e a delegação de autoridade no sistema político. Essa teoria trata do problema decorrente da separação entre propriedade e gestão, ou seja, da divergência de interesses entre aqueles que detêm um bem e aqueles que o administram (MELLO, 2009).

No contexto público, essa lógica se aplica ao vínculo entre cidadãos e governantes: os cidadãos (principais) delegam aos governantes (agentes) a responsabilidade de tomar decisões em seu nome, por meio do voto, esperando que suas escolhas representem o interesse coletivo. No entanto, essa delegação carrega riscos inerentes.

O grande desafio surge quando os agentes políticos se desviam de seus objetivos originais e passam a agir em benefício próprio, desconsiderando os interesses da sociedade (MELLO, 2009). Esse descompasso entre governantes e governados alimenta a descrença no sistema político e fragiliza a democracia. A eficácia dessa relação de agência depende, assim, do nível de controle exercido sobre os agentes, tanto por meio de dispositivos legais quanto pelo controle social, consoante leciona Silva (1996, p. 50):

(...) os agentes públicos, que possuem racionalidade ao modo do *homo oeconomicus* dos modelos econômicos, devem ter suas ações controladas por regras e instituições que geram sistemas de incentivos, de tal forma a aproximar suas ações dos interesses mais gerais da população. Nesse sentido, burocratas e políticos representam o agente e a sociedade, o principal.

O controle social não pode se limitar ao ato eleitoral, pois o intervalo entre uma eleição e outra é extenso o suficiente para que desvios de conduta e falhas na gestão pública causem impactos significativos antes que os cidadãos possam expressar sua insatisfação nas urnas (FERNANDES, 2020). O controle deve ser contínuo e exercido de maneira ativa pela sociedade, gerando a responsabilização dos governantes e garantindo que a administração pública esteja sempre alinhada ao interesse coletivo.

A transparência na gestão pública surge, portanto, como um fator determinante para equilibrar essa relação de agência. O acesso a informações claras, precisas e atualizadas possibilita que os cidadãos avaliem o desempenho dos governantes, fiscalizem a aplicação dos recursos públicos e tomem decisões mais informadas sobre sua participação política. Sem esse

acesso, o controle social torna-se frágil, pois a falta de conhecimento sobre as ações do Estado limita a capacidade da sociedade de exercer sua função fiscalizadora de maneira efetiva.

De acordo com Sato (2007), os desafios resultantes da relação de agência podem ser enfrentados por meio de dois instrumentos principais: a fiscalização e a sanção. A fiscalização tem um viés preventivo, buscando impedir condutas indevidas antes que elas aconteçam, enquanto a sanção atua de forma repressiva, aplicando penalidades aos atos irregulares já cometidos. Aplicando esses conceitos ao presente estudo, a transparência pública se configura como um mecanismo de fiscalização exercido pela sociedade sobre as ações dos agentes públicos, com o objetivo de garantir que atuem de acordo com os interesses coletivos e em conformidade com os princípios da administração pública.

Nesse sentido, torna-se indispensável a existência de mecanismos complementares que possibilitem a fiscalização constante da atuação dos gestores públicos pela população. Ferramentas como audiências públicas, conselhos participativos, portais de transparência e o acesso à informação são essenciais para assegurar a eficácia e a eficiência da administração, além de fortalecer os princípios democráticos.

De maneira geral, essa problemática se reflete em todo o Brasil, abrangendo diferentes regiões. No entanto, esta pesquisa busca direcionar o debate para a Região Amazônica, em especial o Estado do Amazonas, onde a diversidade geográfica impõe desafios únicos. Essa região compreende desde áreas de difícil acesso, isoladas na floresta, até localidades conectadas por rodovias e extensos rios que servem como principais vias de transporte (FERNANDES, 2020).

No contexto da Amazônia brasileira, a delimitação do território precisa considerar não apenas sua imensidão geográfica e a dispersão populacional, mas também as particularidades de seu modo de vida, profundamente influenciado pelo ambiente tropical. A região se distingue pela grande distância entre suas cidades e por uma dinâmica socioeconômica singular.

Ademais, Fernandes (2020, p. 34-35) destaca, ainda, que um aspecto recorrente no discurso dominante é a maneira como os povos amazônidas são representados como seres inferiores:

Um ponto, entretanto, tem se mantido comum ao discurso dominante: a imagem criada e reproduzida dos amazônidas. Desde os tempos coloniais, das expedições de conhecimento, das narrações advindas desses viajantes, sejam eles naturalistas ou missionários, os povos da Amazônia foram retratados como seres inferiores. Seja pela existência de dogma religioso seja, posteriormente, por teorias pseudocientíficas, o

olhar do estrangeiro perante o outro (o amazônida) é carregado de noções distorcidas e equivocadas quando não ficcionais.

Desde o período colonial, passando pelas expedições científicas e missionárias, até narrativas contemporâneas, a imagem do habitante da Amazônia tem sido frequentemente moldada por estereótipos e equívocos. Seja sob a influência de dogmas religiosos ou de teorias pseudocientíficas, o olhar externo tende a reduzir a complexidade da identidade amazônica, perpetuando concepções distorcidas e, muitas vezes, fictícias sobre a população local.

Mesmo estudos mais recentes, inclusive aqueles produzidos por autores da própria região, ainda retratam as populações locais sob a ótica do subdesenvolvimento. No entanto, Batista (2007, p. 117) vai além de apenas destacar os desafios enfrentados, propondo caminhos para superá-los, especialmente no que se refere à efetividade do controle social. O autor enfatiza que "a solução está na educação, que levantará o nível cultural da população, dando-lhe novos horizontes, com a valorização do trabalho e novas perspectivas de vida, que deve ser boa e digna, em qualquer lugar".

Discutiu-se anteriormente o papel da cidadania na construção de novas formas de interação entre a sociedade e o Poder Público, enfatizando a necessidade de participação popular na fiscalização da gestão pública. No entanto, essa reflexão perde seu propósito se a população local for vista como incapaz de exercer plenamente seus direitos e deveres cidadãos. Para romper com essa concepção equivocada, é fundamental reconhecer que os amazônidas têm plenas condições intelectuais e culturais para atuar na vida pública e garantir a transparência na aplicação dos recursos públicos (FERNANDES, 2020).

A participação ativa da sociedade na avaliação e no monitoramento das políticas públicas não apenas aprimora a gestão, mas também reduz a possibilidade de corrupção e desmandos, promovendo uma governança mais ética e transparente, sendo, portanto, o controle social essencial dentro dessa dinâmica.

Os desafios mencionados em relação ao fortalecimento do controle social na administração pública nos levam a refletir sobre possíveis soluções para superá-los. Entre as alternativas sugeridas, destaca-se o envolvimento de órgãos públicos na promoção de iniciativas que incentivem a participação cidadã. Esses projetos visam não apenas informar a população, mas também estimular o interesse e a atuação ativa na fiscalização e no acompanhamento da gestão pública.

3.4. TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Inicialmente, a respeito da finalidade do controle, Di Pietro (2020, p. 941) leciona que tem como objetivo garantir que a Administração Pública conduza suas atividades em conformidade com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, bem como, em certos casos, se estende ao controle de mérito, que abrange a avaliação dos aspectos discricionários das decisões administrativas:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

A respeito da necessidade do controle no contexto das democracias, Arantes (2010) destaca que em uma democracia, os agentes públicos devem ser constantemente monitorados e responsabilizados por suas ações, garantindo transparência, eficiência e alinhamento com os interesses da sociedade:

De um modo geral, espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações (ARANTES, 2010, p. 109).

A ferramenta fundamental para assegurar que as ações governamentais sejam adequadamente fiscalizadas é a prestação de contas, também conhecida como accountability. Por meio desse mecanismo, o Estado moderno estabelece a qualidade de sua relação com a sociedade, atribuindo-lhe a responsabilidade de se justificar perante os cidadãos sempre que solicitado (BILHEIROS NETO, 2021).

A partir de sua implementação, o Estado assume o dever de observar os princípios fundamentais da democracia, como a participação ativa da população. O accountability se configura como o instrumento essencial para que os governos cumpram efetivamente sua função representativa, pois é através dele que se possibilita a responsabilização política dos governantes.

Tal mecanismo permite que tanto os políticos eleitos quanto os gestores nomeados possam ser chamados a prestar contas de suas ações e decisões, garantindo que suas condutas estejam sempre alinhadas aos interesses e direitos da população.

O accountability é, portanto, imprescindível para que um governo seja verdadeiramente transparente, caracterizando-se como um governo público, que age em nome da coletividade, à vista de todos. Dessa forma, assegura-se a viabilidade do controle social, permitindo que a sociedade exerça efetivamente sua função de vigilância sobre a gestão pública e suas práticas.

A respeito da importância da transparência nesse contexto, Bilheiros Neto (2021, p. 14) destaca que é essencial para que o povo possa efetivamente exercer o controle sobre o governo e exigir responsabilidades, indo além do voto, afirmando ainda que, para que isso seja possível, é necessário criar instituições que forneçam informações claras e seguras, garantindo a participação ativa da população e evitando um retrocesso a sistemas autoritários:

(...) a transparência pública é o meio principal para que o povo possa ter meios de cobrar e exigir. A dimensão disso vai além do voto, devendo existir espaço para que o controle de fato seja exercido. Logo, não podemos ter uma democracia em que o povo não é chamado a participar, do contrário, estaríamos retornando a um sistema anterior à democracia moderna, na qual uma aristocracia ditava regras que obrigava apenas o povo e nada mais. Ainda, a transparência pública deve ocorrer a partir da criação de instituições que possam prestar informações claras e seguras sobre as ações de um governo democrático.

O controle da Administração Pública está diretamente relacionado ao Estado Democrático de Direito, sendo exercido não apenas pelos órgãos estatais competentes, mas também pela sociedade, por meio do chamado controle social. Esse tipo de fiscalização ocorre quando grupos sociais participam ativamente da supervisão das ações do Estado e de seus gestores, utilizando-se dos mecanismos democráticos disponíveis. Nesse contexto, Di Pietro (2020, p. 941) esclarece:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

O controle social é reconhecido como o mais democrático e abrangente mecanismo de fiscalização, pois permite que a sociedade, de maneira formal e informal, atue na supervisão tanto dos comportamentos individuais quanto das instituições públicas.

No Brasil, sua relevância jurídica foi consolidada com a Constituição de 1988, que fortaleceu o princípio democrático baseado na representação popular. Esse sistema tem como pilares a soberania do povo e a fiscalização dos governantes pelos cidadãos, razão pela qual a Constituição de 1988 ficou conhecida como a "Constituição Cidadã" (ARAÚJO, 2019). O autor acrescenta, ainda, que “para que o sistema de controle seja perfeito é muito importante a

abertura e o fortalecimento das instituições democráticas, de forma a garantir a efetividade do controle social” (ARAÚJO, 2019, p. 44).

A ideia de democracia sempre esteve associada à participação ativa do povo. No entanto, com a consolidação dos Estados modernos, essa noção foi sendo enfraquecida sob o pretexto de que a complexidade e a extensão territorial das nações tornariam inviável um modelo de governança baseado na participação direta dos cidadãos, como ocorria na Grécia Antiga (BILHEIROS NETO, 2021).

Na realidade, esse afastamento da participação cidadã, inicialmente, não se deveu a dificuldades estruturais, mas sim à relutância das elites em dividir o poder com as massas, que eram vistas como instáveis e potencialmente subversivas. Com o avanço da modernidade, o Estado não apenas cresceu em tamanho e influência, mas também passou a ser gerido por uma burocracia especializada e por grupos políticos que se perpetuam no controle da máquina pública.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil expandiu-se, tornou-se mais conectada e começou a reivindicar maior participação nas decisões que afetam seu cotidiano. Esse cenário impôs um redimensionamento da democracia, pois os cidadãos passaram a dispor de mais meios para pressionar os governantes, principalmente por meio da mídia e da difusão da informação (BILHEIROS NETO, 2021).

Assim, elites políticas foram forçadas a ceder espaços de participação, não por vontade própria, mas porque a manutenção de sua autoridade passou a depender da capacidade de responder às demandas populares sem comprometer seus privilégios e sua posição de poder, especialmente através da disponibilização de mecanismos de transparência e acesso à informação.

Arantes (2010) destaca que o controle social, é uma modalidade de accountability vertical, no qual o cidadão exerce participação direta nas ações do governo, seja por meio do voto, seja por meio de organizações da sociedade civil. Nesse contexto, mecanismos de consulta popular, como referendos e plebiscitos, são utilizados, permitindo que o cidadão influencie diretamente nas decisões do Estado.

Para que o cidadão exerça o controle social, não é necessário que ele tenha vínculo com órgãos de classe ou partidos políticos, nem possua conhecimento técnico específico. O controle social requer, para sua viabilidade, as mesmas condições essenciais para o funcionamento da democracia representativa, o que envolve garantir o acesso à informação, promover o debate

entre os cidadãos, estabelecer órgãos que facilitem a fiscalização e assegurar que o processo de participação seja horizontal, ou seja, sem privilégios ou hierarquias. O acesso às informações deve ser facilitado, preferencialmente por meio de políticas de governo aberto, nas quais dados e informações tratadas sejam apresentadas de forma clara e acessível para o cidadão comum (BILHEIROS NETO, 2021).

Dessa forma, os Estados democráticos modernos têm a obrigação de garantir transparência em suas ações, tornando o acesso à informação um princípio fundamental e inegociável. Um Estado democrático demanda um nível elevado de transparência para que a participação cidadã seja efetiva. Para que isso se concretize, é essencial a criação de mecanismos específicos que possibilitem e facilitem essa participação.

A prestação de contas à sociedade não deve ser vista como um favor, mas como uma exigência inerente ao regime democrático, permitindo que os cidadãos acompanhem, fiscalizem e influenciem as decisões governamentais de maneira efetiva. Quanto maior a transparência, mais legítima se torna a gestão pública, fortalecendo a confiança da população nas instituições e garantindo que o poder permaneça alinhado aos interesses coletivos.

4. PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

No final da década de 1980, o Brasil passou por profundas transformações estruturais, marcadas pela transição para um Estado Democrático de Direito. A participação ativa da sociedade nesse processo foi fundamental, refletindo-se em um engajamento crescente na luta contra as desigualdades sociais e no interesse cada vez maior pelas decisões políticas. Esses movimentos culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco inédito na história política do país.

A democracia, nesse contexto, deve ser compreendida como um regime político alicerçado nos princípios da liberdade e da igualdade entre os indivíduos (BONAVIDES, 2003). Seu funcionamento se dá por meio de decisões que expressam a vontade popular, seja de maneira direta ou por intermédio de representantes eleitos, os quais devem agir em nome dos cidadãos, verdadeiros detentores da soberania estatal.

Atualmente, o cenário político brasileiro atravessa um período de grande complexidade. O desemprego em níveis elevados, a precarização dos serviços públicos essenciais, a sucessão de escândalos envolvendo figuras políticas de diferentes espectros, o aumento do custo de vida sem perspectivas imediatas de estabilização e, sobretudo, a intensa polarização ideológica (exemplificada pelos ataques de 8 de janeiro de 2023 às sedes dos três poderes em Brasília) colocam em xeque a eficácia do sistema representativo na democracia do país.

Diante desse contexto, torna-se fundamental buscar mecanismos mais eficientes tanto para a fiscalização da atuação governamental quanto para ampliar a participação da sociedade na tomada de decisões. Este estudo se propõe a investigar a crise de representatividade na democracia brasileira e seus efeitos na insatisfação da sociedade em relação aos representantes eleitos, na discrepância entre as decisões da Administração Pública e o interesse coletivo, bem como na ineficiência da gestão governamental.

Para ressaltar a importância da construção da cidadania por meio do pleno exercício dos direitos constitucionais e da adoção de instrumentos que assegurem uma participação popular autônoma, torna-se essencial examinar a crise de representatividade e o afastamento entre os cidadãos e seus representantes eleitos. Esse distanciamento decorre do engessamento da democracia representativa, da limitação do espaço público e de sua apropriação por elites patrimonialistas, o que compromete a implementação de mecanismos de gestão participativa e a efetiva influência da sociedade nas decisões da Administração Pública (CASTRO, 2022).

Embora se trate de um fenômeno de alcance nacional, a pesquisa direciona sua análise para uma realidade mais específica, a do estado do Amazonas. Dada a singularidade de sua configuração geográfica, social e econômica, essa região apresenta desafios próprios, o que amplifica os impactos dessa crise, tornando suas consequências ainda mais severas para a população local.

Mais do que um ecossistema exuberante, o Amazonas é o lar de uma diversidade de povos (imigrantes, comunidades tradicionais, ribeirinhos e indígenas) que têm o direito fundamental de viver com dignidade. Essas populações precisam ser reconhecidas e ter sua voz efetivamente considerada pelo Poder Público na formulação de políticas que enfrentem os desafios de seu cotidiano (FERNANDES, 2020).

A democracia não se realiza plenamente sem a inclusão efetiva de todos os segmentos sociais na tomada de decisões que impactam suas vidas, garantindo-lhes o direito de influenciar políticas e fiscalizar a atuação dos governantes.

A população, cada vez mais insatisfeita com a gestão centralizadora que caracteriza a Administração Pública contemporânea, não encontra nela um espaço efetivo para a participação cidadã nas decisões do Estado (MOUNK, 2019). Sob essa perspectiva, torna-se essencial o desenvolvimento de um mecanismo que combine elementos da democracia representativa e participativa, capaz de atender às demandas da sociedade (CASTRO, 2022). De acordo com Castro (2022, p. 14-15), a democracia exige participação efetiva além do voto, cabendo ao Estado criar mecanismos que a viabilizem:

“Não basta dar ao povo a possibilidade de escolher os seus representantes, o princípio democrático exige a existência de formas de participação efetiva nas escolhas e diretrizes da gestão governamental. Cabe ao Estado criar a estrutura que permita a participação social, para legitimar os caminhos a serem seguidos em nome do bem-estar social e do interesse público.”

Para que a gestão pública seja, de fato, participativa, é fundamental que a sociedade esteja ativamente envolvida em todas as suas etapas, desde a concepção das políticas até sua execução (CASTRO, 2022). Isso significa garantir que os cidadãos tenham voz não apenas na definição das diretrizes governamentais, mas também no monitoramento, na fiscalização e na avaliação das medidas adotadas. A possibilidade de influenciar diretamente as decisões políticas reflete a aspiração do cidadão contemporâneo por um governo mais inclusivo e transparente.

O autor ressalta, ainda, que “*a utilização do Orçamento Participativo nos municípios do interior do estado pode corroborar para uma gestão mais democrática e eficiente, bem como fortalecer o controle social no Amazonas*” (CASTRO, 2022, p. 15), e que seria o orçamento participativo, portanto, uma das ferramentas capazes de potencializar a participação democrática através do exercício do controle social.

A ampliação da participação cidadã e a busca por mecanismos mais eficazes de controle social são elementos centrais para o fortalecimento da democracia brasileira, especialmente diante da crescente insatisfação popular com a representatividade política.

A necessidade de integrar a sociedade no processo decisório não é apenas uma resposta à crise de representatividade, mas um requisito fundamental para a consolidação de um modelo democrático mais inclusivo e responsivo às demandas coletivas.

Para compreender como o Brasil chegou a esse cenário e quais foram os marcos que moldaram sua estrutura política atual, é essencial resgatar a trajetória histórica da democracia no país, desde seus primórdios até a promulgação da Constituição de 1988, momento decisivo para a institucionalização da participação popular.

4.1. DEMOCRACIA BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO

A democracia moderna teve suas raízes fincadas na Inglaterra após a Revolução Gloriosa, no século XVII, atingindo um marco decisivo nos Estados Unidos em 1779 e se espalhando pela Europa no século XIX, impulsionada pelos ideais da Revolução Francesa de 1789. Esse processo representou a derrocada do absolutismo e a consolidação do Estado Moderno como um novo modelo político.

Com base na perspectiva de Norberto Bobbio (2000), pode-se afirmar que o Estado liberal surgiu como resposta à necessidade de restringir o poder absoluto, resultando de uma reação da burguesia emergente contra os recorrentes excessos das estruturas tradicionais de governo. Esse movimento impulsionou a criação de um arcabouço normativo que assegurasse direitos fundamentais, sobretudo à classe em ascensão.

Segundo Bobbio (2000), duas contribuições essenciais do Estado liberal para a democracia contemporânea são a divisão dos poderes e a subordinação das instituições estatais

às disposições constitucionais, ambas voltadas para a proteção do indivíduo diante da autoridade governamental.

Com o avanço dessas transformações, os ideais democráticos extrapolaram os limites europeus e alcançaram as colônias do ocidente. Inspiradas pelo pensamento iluminista e pelo descontentamento das elites locais, colônias sob domínio espanhol, francês, inglês e holandês iniciaram levantes em busca de independência. Na América hispânica, a luta emancipacionista se estendeu do Caribe ao extremo sul do continente, resultando na adoção da república como forma de governo predominante.

No século XIX, os Estados democráticos do Ocidente estabeleceram uma relação direta entre democracia e representação política. A convergência entre os princípios e objetivos dessas concepções contribuiu para moldar o perfil da democracia contemporânea. DAHL (2012) aponta que a primeira grande transformação nesse processo foi a transição do governo concentrado em poucos para um modelo que amplia a participação e legitima o poder exercido por muitos.

Já no Brasil, o caminho para a independência seguiu um curso distinto. A condição colonial do país já apresentava características peculiares desde 1808, quando, em meio às Guerras Napoleônicas e à invasão da Península Ibérica, a família real portuguesa transferiu a corte para o Brasil. Esse deslocamento alterou profundamente a relação entre colônia e metrópole, pavimentando um processo de ruptura singular no contexto da América Latina.

Com essa nova configuração, o Brasil se tornou uma colônia atípica, pois nenhuma outra havia sido elevada à condição de Reino (BILHEIROS NETO, 2021). Essa transformação gerou impactos significativos nos campos econômico, social e intelectual, criando entre as elites locais um forte desejo de preservar os privilégios adquiridos, mesmo após o retorno da família real a Portugal.

Em 1822, o clima de tensão entre Brasil e Portugal se acirrou devido à intransigência das Cortes Gerais, que buscavam restringir a autonomia brasileira e tratavam seus representantes com desprezo. Esse cenário levou à ruptura política, mas, ao contrário de outras independências marcadas por guerras prolongadas, o Brasil seguiu um caminho distinto: a separação foi declarada pelo próprio herdeiro do trono português, Dom Pedro I, o que evitou um conflito armado de grandes proporções.

Mesmo sob a monarquia, algumas estruturas de governança foram implementadas, como a criação de um parlamento e a concessão do direito ao voto. No entanto, a participação

política era altamente restrita, seguindo critérios censitários típicos da época, o que limitava o sufrágio a uma minoria composta por homens livres e alfabetizados, deixando grande parte da população sem voz nas decisões do país.

Após a independência, o país adotou um regime monárquico, que perdurou até 1889, quando um golpe militar destituiu Dom Pedro II e instaurou a República. Durante sua trajetória política, o Brasil passou por inúmeras mudanças institucionais, incluindo sete constituições, sucessivos golpes de Estado e repetidas dissoluções do parlamento (BILHEIROS NETO, 2021).

Embora o sufrágio tenha sido implantado ainda no período imperial e a República tenha sido instaurada em 1889, a efetivação de um regime democrático inclusivo no Brasil só se concretizou com a promulgação da Constituição de 1988, amplamente reconhecida como a Constituição Cidadã.

Esse marco legal, construído com forte engajamento da sociedade, ampliou direitos e garantias fundamentais, assegurando, entre outras conquistas, a ampliação do direito ao voto. Somente a partir desse momento, a participação eleitoral tornou-se verdadeiramente universal, permitindo que todos os cidadãos pudessem influenciar os rumos políticos do país.

A promulgação da Constituição de 1988 representou um divisor de águas na trajetória democrática do Brasil, consolidando os pilares de um Estado moderno e comprometido com a cidadania.

Esse novo ordenamento jurídico não apenas redefiniu a relação entre o indivíduo e o poder público, mas também estabeleceu garantias fundamentais que ampliaram a participação popular na vida política do país. Dentre essas inovações, destacam-se a transparência governamental e o direito ao acesso à informação, conferindo ao cidadão ferramentas essenciais para fiscalizar e influenciar as ações estatais.

Assim, a trajetória da democracia no Brasil demonstra um processo contínuo de mudanças institucionais e sociais, marcado pela busca por uma participação mais ampla da população nas decisões políticas. Desde as primeiras formas de representação até a consolidação do regime democrático com a Constituição de 1988, diferentes modelos foram adotados, influenciando a forma como os cidadãos se envolvem na definição dos rumos do país. Para entender como essa participação se dá atualmente, é essencial examinar os distintos formatos de democracia (direta, representativa, participativa e deliberativa) e como eles se conectam dentro do sistema político brasileiro.

4.2. DIFERENÇAS E CORRELAÇÕES ENTRE AS DEMOCRACIAS DIRETA, REPRESENTATIVA, PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA

A democracia direta caracteriza-se por um sistema em que os próprios cidadãos têm a responsabilidade de decidir sobre questões políticas e administrativas, sem a necessidade de intermediários. Nesse modelo, a participação popular ocorre de maneira ativa e imediata, permitindo que cada indivíduo expresse sua opinião e contribua diretamente para a formulação e implementação das políticas públicas.

Consoante leciona Norberto Bobbio (2007, p. 154), entende-se como democracia direta *“todas as formas de participação no poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica)”*, ou seja, aquelas que não utilizam nenhuma forma de representação na tomada de decisão.

O autor destaca ainda, como um dos exemplos de exercício da democracia direta, o referendo (BOBBIO, 2007), que na democracia contemporânea é comumente apresentado como ferramenta que possibilita a correção para as imperfeições encontradas na democracia representativa.

Contudo, a respeito desse mecanismo, Robert Dahl (2012) argumenta que o referendo não constitui uma solução satisfatória para as limitações da democracia representativa, pois a verdadeira questão não está apenas na decisão final da população, mas na maneira como o debate é conduzido e estruturado. Segundo o autor, a participação cidadã no referendo é restrita à aceitação ou rejeição de uma alternativa previamente definida, o que reduz significativamente a amplitude da deliberação democrática.

O ponto central da crítica (DAHL, 2012) reside no fato de que a formulação das perguntas submetidas ao eleitorado fica a cargo de uma minoria, que exerce um papel decisivo na delimitação das opções disponíveis. Dessa forma, a escolha feita pela sociedade não resulta de um debate amplo e verdadeiramente plural, mas sim de um processo no qual as possibilidades são condicionadas pelos interesses e prioridades de um pequeno grupo.

A segunda objeção levantada por Dahl (2012) em relação à democracia direta diz respeito à falta de consideração quanto às limitações impostas pelo crescimento populacional e

pela complexidade dos Estados Modernos. Para o autor, defender a democracia direta como a única forma legítima de governo ignora as dificuldades práticas decorrentes da ampliação da escala das sociedades contemporâneas.

Isso ocorre porque, em sociedades numerosas e territorialmente extensas, seria inviável garantir que toda a população participasse ativamente de cada deliberação, especialmente se as decisões exigissem consenso absoluto, e poucos Estados poderiam, de fato, se autodenominar democráticos. Assim, a impossibilidade de incluir todos os cidadãos de maneira equitativa em todos os temas políticos torna a democracia direta inviável como modelo exclusivo de governo em larga escala.

O autor aponta que, apesar do ideal de participação coletiva, essa forma de deliberação enfrenta obstáculos significativos, sobretudo em sociedades complexas e numerosas, sintetizando desafios inerentes à democracia direta e ao processo decisório em assembleia (DAHL, 2001, p. 123):

“As oportunidades para a participação rapidamente diminuem com o tamanho do corpo de cidadãos;
Embora muito mais gente possa participar escutando os que falam, o número máximo de participantes numa única reunião com probabilidade de se expressar pela oratória é muito pequeno - bem menos que uma centena;
Esses membros com plena participação se tornam os representantes dos outros, exceto no voto (...);
Assim, mesmo numa unidade governada pela democracia de assembleia, é provável que exista uma espécie de *facto*;
Nada garante que os membros dotados do direito de plena participação sejam representativos do resto;
Para proporcionar um sistema satisfatório para selecionar representantes, é razoável que os cidadãos prefiram eleger seus representantes em eleições livres e justas.”

A análise de Robert Dahl (2001) evidencia que a democracia direta se torna inviável diante da complexidade e da dimensão dos Estados Modernos. Essa limitação explica o desenvolvimento de novos modelos democráticos, capazes de compatibilizar a participação popular com a necessidade de um sistema de governança eficiente e funcional.

Embora a democracia representativa tenha se consolidado como o modelo predominante na maioria dos países, isso não significou o abandono completo dos princípios da democracia direta. Pelo contrário, a ideia de que a participação direta dos cidadãos é a forma mais autêntica de governo nunca deixou de existir (BOBBIO, 2007), deixando, porém, de ser o principal modelo adotado.

A ideia de governo representativo, concebida como a manifestação da soberania popular por meio das assembleias legislativas e suas deliberações, embora central na teoria democrática,

apresenta contradições que restringem a compreensão do fenômeno da representação política nos dias de hoje. O dilema básico entre a democracia direta (de assembleia) e a representativa, consoante aduz DAHL (2001, p. 125), considerando as limitações de cada uma delas, é representado através do impasse existente entre a participação do cidadão em relação a eficácia do sistema, especialmente considerando o tamanho do sistema político local:

“Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes. Quanto maior a unidade, maior sua capacidade de tratar problemas importantes para seus cidadãos e maior a necessidade dos cidadãos delegarem as decisões a representantes.”

Norberto Bobbio (2015), ao analisar criticamente a democracia representativa, identifica seis compromissos que esse modelo de governo não conseguiu concretizar. O primeiro deles está relacionado à ideia de que o indivíduo ocuparia o centro do processo democrático, sustentando uma visão individualista da sociedade. No entanto, o que se observa na prática é um cenário em que a política é dominada por grupos organizados que disputam espaço e influência, relegando o indivíduo a um papel secundário. Em vez de um Estado democrático baseado na soberania popular e inserido em uma sociedade homogênea, o que se configura é um ambiente pluralista, no qual há uma busca constante por mecanismos que viabilizem a efetiva participação democrática (BOBBIO, 2015, p. 42).

A segunda promessa frustrada, de acordo com o autor, refere-se à distinção entre representação política e representação de interesses. Enquanto a segunda se limita a um mandato vinculado aos anseios específicos do representado, a primeira deveria garantir ao representante autonomia para exercer seu papel sem amarras estritas. Contudo, Bobbio (2015, p. 44) observa que essa concepção de representação política tem sido gradativamente enfraquecida. Isso ocorre não apenas pela influência de grupos que buscam assegurar seus interesses dentro da estrutura democrática, mas também devido à disciplina partidária, que impõe diretrizes que restringem a liberdade decisória dos representantes, aproximando-se de um modelo de mandato imperativo.

A terceira promessa não cumprida diz respeito à erradicação do poder oligárquico. Em teoria, a democracia deveria ser incompatível com a permanência de elites dominantes, uma vez que preza pela liberdade e autonomia dos cidadãos. No entanto, Bobbio (2015, p. 47) argumenta que, mesmo competindo entre si pelo apoio do eleitorado, as elites políticas acabam monopolizando o acesso aos instrumentos democráticos, perpetuando sua influência sobre os

processos de tomada de decisão. Além disso, há esferas de poder e deliberação que permanecem à margem da participação democrática, apesar do impacto significativo que suas decisões exercem sobre a coletividade.

O quarto compromisso não realizado está relacionado à ampliação dos espaços democráticos, indo além da mera garantia do sufrágio universal. Bobbio (2015, p. 48) defende que a democratização dos centros de poder não se resume à transição de um modelo representativo para um modelo direto, mas sim à evolução da democracia política para uma democracia social. Esse avanço implicaria o fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, a redução das desigualdades sociais e a criação de mecanismos mais eficazes de controle popular sobre as ações do governo.

A quinta promessa refere-se à eliminação do chamado "poder invisível", isto é, a existência de uma esfera governamental opaca, imune à transparência e à fiscalização pública. Segundo Bobbio (2015, p. 51), a democracia deveria se caracterizar pela publicidade dos atos governamentais, permitindo que os cidadãos não apenas tomassem conhecimento das decisões políticas, mas também exercessem controle sobre aqueles que detêm o poder. No entanto, na prática, muitas democracias contemporâneas carecem de transparência, dificultando a fiscalização e comprometendo a participação popular nos rumos do Estado.

Por fim, a sexta promessa mencionada pelo autor envolve a formação cidadã. Bobbio (2015, p. 55) enfatiza que a educação para a democracia não deve ser encarada como uma preparação prévia, mas sim como um processo contínuo, intrínseco à própria vivência democrática. A cidadania ativa e informada não surge espontaneamente, mas se desenvolve a partir do envolvimento direto dos indivíduos nas práticas democráticas, consolidando uma sociedade mais consciente e participativa.

Dahl (2012, p. 296) aponta que muitas das decisões governamentais acabam sendo conduzidas por técnicos ou burocratas pouco conhecidos pelo público. Esses indivíduos assumem essa função não por escolha direta da população, mas por delegação de autoridade dos líderes eleitos. Como consequência, a influência da sociedade sobre temas essenciais torna-se limitada, enquanto uma elite especializada se afasta do crivo e das necessidades do conjunto da população.

Para mitigar esse cenário, seria fundamental expandir os mecanismos de controle democrático, permitindo que a participação cidadã exerça um papel mais ativo na condução das

políticas públicas e na fiscalização do poder, tornando o processo decisório mais alinhado aos princípios democráticos.

A respeito do contexto de surgimento da democracia participativa, a ascensão do pensamento neoliberal a partir da década de 1970 buscou equilibrar a tomada de decisões coletivas com a liberdade individual e a redução do papel do Estado. Embora essa abordagem tenha trazido contribuições ao reacender o debate sobre a conciliação entre liberdade e igualdade, ela também enfraqueceu a legitimidade da representação política.

Ao minimizar a atuação estatal, esse modelo acabou por fragilizar a confiança nas instituições públicas, comprometendo sua capacidade de mediar os interesses da sociedade e reforçando a percepção de um distanciamento entre governantes e governados (CASTRO, 2022).

De acordo com Castro (2022, p. 40 e 41), a crise de legitimidade das democracias contemporâneas evidencia a necessidade de superar o modelo liberal, que não conseguiria conciliar efetivamente liberdade e igualdade, aprofundando desigualdades e comprometendo a liberdade individual, além de implicar em contradições a um Estado que, mesmo sendo o principal agente de representação coletiva, no contexto neoliberal é incentivado a reduzir sua atuação, ainda que haja aumento das demandas sociais e agravamento das condições econômicas:

“A crise de legitimidade nas democracias contemporâneas aponta para a necessidade de superação desse receituário liberal diante das dificuldades em responder às demandas de liberdade e igualdade. Primeiramente, porque aposta numa sociedade de livre mercado com profundas desigualdades, que afetam diretamente a capacidade individual de ser livre. Segundo, porque a representação política centrada no princípio majoritário é marcada por contradições internas que dificultam decisões coletivas e universalistas. Terceiro, porque nesse momento de demandas crescentes e agravamento das condições sociais e econômicas da população, o Estado soberano e representante político da coletividade por excelência é chamado a se afastar e a intervir o mínimo possível”

Diante desse contexto, as teorias da democracia participativa emergem como uma alternativa que resgata o debate sobre a soberania popular, buscando estabelecer um equilíbrio entre participação cidadã, autogestão e a estrutura representativa.

Essa perspectiva defende a ampliação dos canais de envolvimento da sociedade nos processos decisórios, permitindo que os cidadãos tenham voz ativa em múltiplos níveis e instâncias políticas.

Para tanto, propõe-se a adoção de mecanismos que possibilitem a deliberação direta sobre questões que afetam a coletividade (CASTRO, 2022), funcionando como uma resposta ao distanciamento entre eleitos e eleitores, bem como à crescente insatisfação popular com as instituições democráticas.

Dessa forma, ao invés de um modelo político marcado pela apatia e pela desconfiança generalizada, a democracia participativa busca fortalecer o engajamento da população, promovendo um governo mais transparente, acessível e sensível às demandas sociais.

A teoria da democracia deliberativa, por outro lado, enfatiza a importância de equilibrar a participação cidadã com a complexidade inerente à governança estatal. A democracia deliberativa propõe uma estrutura em que a participação popular não apenas influencia, mas também qualifica a gestão pública, fortalecendo o compromisso com a justiça, a equidade e o interesse coletivo (CONSANI, 2016).

Seu propósito central é aprimorar a qualidade dos debates e das decisões tomadas na esfera pública, garantindo que o processo democrático não se limite apenas ao direito ao voto, mas se estenda à formação de consensos fundamentados em argumentação racional e inclusiva, colocando em evidência debates sobre a legitimidade da democracia na atualidade, oferecendo subsídios para uma reavaliação das relações entre Estado e sociedade.

A democracia transcende a mera condição de um procedimento para a tomada de decisões políticas, assumindo uma dimensão normativa mais abrangente. Esse modelo democrático não se limita ao exercício do voto ou à representação política, mas exige a criação de espaços e mecanismos que possibilitem um debate público inclusivo e fundamentado na razão. Para Habermas (2020, p. 369 e 370), um sistema político não se deixa descrever adequadamente sem a força legitimadora democrática:

“(…) se encontra sob a premissa de que o modo de operar de um sistema político constituído segundo o Estado de direito não se deixa descrever adequadamente, mesmo em termos empíricos, sem referência à dimensão da validade do direito e a força legitimadora de sua gênese democrática”

As teorias democráticas contemporâneas frequentemente rejeitam a visão hegemônica da democracia, especialmente no que diz respeito às limitações de uma abordagem meramente procedimental e minimalista (AVRITZER, SANTOS, 2003).

Segundo os mencionados autores, essa concepção dominante apresenta falhas estruturais que comprometem a qualidade democrática, tais como a tensão entre mobilização social e institucionalização, a aceitação da apatia política como um fator positivo, a centralidade dos processos eleitorais na definição da democracia, a redução do pluralismo à mera competição entre elites partidárias e a tentativa de resolver a questão da participação apenas sob a ótica da escala e da complexidade.

Tais limitações agravaram a crise democrática, evidenciada em dois aspectos principais: a fragilidade da participação, refletida nos altos índices de abstenção eleitoral, e a crise da representação, expressa no crescente distanciamento entre os cidadãos e os representantes que elegeram.

As concepções centrais da democracia participativa, em grande parte, surgem como uma oposição direta ao modelo predominante da democracia representativa (CASTRO, 2022). Enquanto a abordagem hegemônica enfatiza a delegação do poder político a representantes eleitos, a perspectiva participativa busca ampliar o envolvimento direto da sociedade nos processos decisórios, contestando a ideia de que a participação cidadã deva se restringir ao ato do voto.

Dessa forma, a democracia participativa propõe novas formas de interação entre Estado e sociedade, visando superar as limitações da representação tradicional e fortalecer o engajamento popular na construção das políticas públicas, consoante assevera Castro (2022, p. 42):

“Se, por um lado, a concepção hegemônica afirma que a participação ativa dos cidadãos ameaça a estabilidade da democracia, por outro lado, os participativos apontam a cidadania ativa como essencial para o alcance de uma democracia plena. O cerne da vertente participativa da democracia é a inclusão política. O objetivo da democracia participativa é, através de uma ampla democratização da política e da vida em sociedade, com a criação de instituições participativas e com o aumento da soberania popular no processo decisório, não apenas criar fóruns participativos e incluir alguns cidadãos nas decisões públicas, mas sim caminhar em direção a uma sociedade onde a participação seja não somente um aspecto da vida, mas um modo de vida em si”

Ou seja, a democracia participativa se baseia na inclusão política e na ampliação do envolvimento cidadão nas decisões públicas, contrastando com a visão hegemônica que enxerga a participação ativa como um risco à estabilidade democrática.

A abordagem deliberativa, por sua vez, busca aprimorar o debate público e fortalecer os espaços de deliberação coletiva. Seu fundamento reside na interação argumentativa entre indivíduos que participam do processo em condições equitativas e com autonomia, visando garantir que as decisões alcançadas possuam legitimidade. Essa perspectiva enfatiza o diálogo como meio para que cidadãos, ao trazerem diferentes pontos de vista, possam chegar de maneira racional a um consenso aceito pela coletividade.

Nessa corrente, Consani (2016) considera a democracia deliberativa uma evolução da participativa, pois, enquanto esta prioriza a ampliação da participação e a inclusão dos cidadãos, a democracia deliberativa critica essa abordagem por não dar a devida atenção à qualidade do próprio processo de deliberação (CASTRO, 2022).

A vertente deliberativa propõe um equilíbrio entre participação e aprofundamento do debate, garantindo que as decisões não sejam apenas fruto da inclusão, mas também de uma discussão bem fundamentada e racional. Contudo, “*A escala seria um dos fundamentos principais que limitam os modelos democráticos de inspiração grega, focados na assembleia de cidadãos*”, conforme ressaltado por Castro (2022, p. 43), tendo em vista que esse formato de democracia, com características próximas ao modelo direto, somente poderia se sustentar em sociedades de dimensão reduzida e estrutura pouco complexa.

Nesse sentido, conforme leciona Pateman (1992), as abordagens teóricas da democracia participativa, ao mesmo tempo em que cumprem o papel de evidenciar as restrições do sistema político tradicional, ressaltam a relevância da participação ativa e do envolvimento cívico como mecanismos que fortalecem e complementam a representação.

A criação de espaços para a participação cidadã formaria a base da esfera pública, essencial para viabilizar o funcionamento da democracia. Nesse contexto, defende-se a retomada da soberania popular, partindo do princípio de que as decisões políticas só alcançam legitimidade quando surgem de um processo de deliberação pública, no qual indivíduos, em condições de liberdade e igualdade, dialogam e constroem coletivamente os rumos da sociedade.

Idealmente, o modelo de democracia deliberativa deve estabelecer pressupostos que garantam à sociedade tanto a liberdade quanto as condições necessárias para expressar opiniões

e participar de discussões em condições equitativas, com o objetivo de alcançar consenso nas decisões que impactam a coletividade. Diferentemente de um processo decisório baseado na simples agregação de preferências individuais, a deliberação se fundamenta na troca de argumentos entre cidadãos em posição de igualdade, em vez da mera adequação às escolhas alheias.

Dessa forma, mesmo em sociedades marcadas pela diversidade de perspectivas, os participantes do debate, após o confronto de ideias, aceitarão a decisão resultante, ainda que o consenso não seja atingido. Isso ocorre porque a escolha final não será fruto de fatores externos arbitrários, mas sim da força persuasiva dos argumentos desenvolvidos no espaço público viabilizado por instituições deliberativas (CASTRO, 2022).

Alcançar definições satisfatórias sobre o bem comum em sociedades marcadas pela diversidade é um dos maiores desafios da racionalidade democrática. Diante disso, torna-se fundamental a criação de espaços institucionais que possibilitem a troca pública de argumentos, favorecendo a construção de uma compreensão compartilhada sobre os problemas a serem enfrentados e a busca por soluções que sejam persuasivas e aceitáveis para todos os participantes do processo deliberativo.

O modelo deliberativo não busca recriar a assembleia geral dos gregos, mas sim estabelecer diversos espaços de formação, elaboração e troca de opiniões e interesses. Seu propósito é estruturar uma dinâmica que complemente a democracia representativa, ampliando as possibilidades de participação e deliberação dentro do sistema político existente.

Sobre os aspectos fundamentais que definem a democracia deliberativa, Avritzer (2009, p. 7-8) ressalta quatro pontos essenciais:

“É possível afirmar que a democracia deliberativa (DD) possui quatro elementos principais: em primeiro lugar, a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto (Shumpeter, 1944; Sartori, 1994). (...) A DD supera essa visão, ao entender que o processo de argumentação e mudança de preferência é um elemento central do processo de tomada de decisão. Em segundo lugar, a DD identifica a racionalidade política com a ideia de mudança e justificação de preferências. (...) A DD transfere o centro do processo democrático para uma dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades; é esse processo que será identificado com a racionalidade democrática. Em terceiro lugar, a democracia deliberativa pressupõe um princípio de inclusão. (...) Apesar de essa ideia ser genérica e um pouco abstrata, ela aponta para um elemento fundamental da democracia: indivíduos com visões, valores ou interesses distintos são frequentemente excluídos

de um processo decisório; porém, todo processo democrático deve potencialmente incluir todos aqueles afetados pelas suas decisões. Em quarto lugar, a democracia deliberativa envolve a ideia de construção institucional com base na suposição de que as preferências dos indivíduos por formas amplas de discussão devem implicar a procura por instituições capazes de efetivar tais preferências (Cohen,1997). Este seria, na minha opinião, o centro do cânone democrático deliberativo.”

Assim, de acordo com o autor, a democracia deliberativa se caracteriza pela centralidade da argumentação no processo decisório, onde a troca de razões e a transformação das preferências são fundamentais. Além disso, a racionalidade política não se limita aos resultados, mas envolve a justificativa e reformulação de valores, preferências e identidades. Outro aspecto essencial é o princípio da inclusão, garantindo que toda a sociedade participe da construção das decisões. Por fim, destaca-se a importância da criação de instituições que viabilizem a ampla participação no debate público, partindo do princípio de que a preferência dos indivíduos por espaços de discussão deve se traduzir na busca por estruturas institucionais que tornem essa participação efetiva.

Entretanto, a superação das dificuldades impostas pelo aumento de escala, um desafio comum a outros modelos democráticos, persiste. O sistema democrático contemporâneo se desenvolveu justamente para enfrentar a gestão do grande número de cidadãos nas sociedades modernas, e assim, o uso de mecanismos como a regra da maioria, eleições e representação política não deve ser encarado unicamente como uma limitação, mas como ferramentas essenciais para viabilizar o modelo.

Enquanto a democracia direta enfatiza a participação cidadã direta nas decisões políticas e a democracia representativa se baseia na delegação de poder a representantes eleitos, as perspectivas participativa e deliberativa buscam integrar os cidadãos de forma mais ativa e qualificada, promovendo um ambiente de debate e deliberação racional.

Essas teorias, ao proporem novas formas de engajamento e tomada de decisão, refletem um movimento para superar as limitações da representação tradicional e responder ao crescente descompasso entre governantes e governados. No entanto, é importante reconhecer que a eficácia desses modelos depende diretamente da superação da crise representativa, que se manifesta no enfraquecimento da confiança nas instituições e no crescente distanciamento entre os eleitos e a população.

Nesse sentido, será analisado a seguir como essa crise impacta a participação democrática, gerando desafios significativos para a efetivação de modelos mais inclusivos e

participativos, além de explorar suas consequências para o fortalecimento da democracia no cenário atual.

4.3. CRISE REPRESENTATIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Ao analisar as questões inerentes à representação, é fundamental compreender sua origem e evolução ao longo do tempo. Como aponta Pitkin (2006, p. 17), a palavra latina *repraesentare* originalmente significava "tornar presente ou manifesto; ou apresentar novamente", sendo predominantemente usada para se referir a objetos inanimados no latim clássico.

No entanto, com o tempo, a palavra sofreu uma transformação significativa em seu uso, especialmente com a influência do direito canônico, que adaptou seu significado para se referir a pessoas, e não mais apenas a coisas (PITKIN, 2006).

Esse deslocamento semântico abriu caminho para a concepção de representação política, na qual um indivíduo ou um grupo de representantes age em nome de outro, buscando refletir suas vontades, interesses e direitos no processo de tomada de decisões.

A mudança no uso da palavra *representare* reflete a complexidade crescente da representação política, uma vez que passou a envolver não apenas a manifestação de algo ausente, mas a tradução das demandas de uma coletividade em um cenário público. Dessa forma, o conceito de representação passou a ser central para as práticas democráticas, mas também se tornou um dos principais elementos que alimentam a crise representativa contemporânea.

A análise sobre a origem da palavra representação conduz a reflexão sobre quem, de fato, o detentor do mandato estaria representando e se o mandato poderia ser considerado pertencente ao eleitor ou ao representante eleito. A ambiguidade presente na etimologia da palavra, por trata-se a representação de uma abstração, revela a necessária ponderação sobre quem ocupa o lugar de quem no processo representativo (JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010).

Esse debate sobre a representação se revela essencial, pois expõe uma lacuna democrática no conceito, restringindo o poder de decisão do eleitor a um momento pontual, o voto, sem que ele tenha continuidade no processo decisório (JÚNIOR; POGREBINSCHI,

2010). No entanto, a evolução da concepção democrática trouxe à tona um modelo mais inclusivo e participativo, que busca promover uma interação mais próxima entre o Estado e a sociedade (BILHEIRO NETO, 2021).

A convivência em sociedade exige a tomada de decisões que impactam diretamente seus integrantes. Para que essas decisões tenham legitimidade, é fundamental a existência de um conjunto pré-estabelecido de normas que orientem e sustentem o processo decisório. No entanto, mesmo com esse arcabouço normativo, a deliberação final recai sobre um indivíduo ou um grupo, geralmente constituído por aqueles que foram escolhidos para representar os interesses da coletividade.

Schumpeter (2017) apresenta uma concepção realista de democracia, segundo a qual o eleitor exerce um papel passivo no processo democrático, tendo sua influência limitada ao momento da eleição. Nesse modelo, a democracia é definida como um sistema em que líderes políticos competem pelo voto da população para conquistar o poder de decisão, sem que os cidadãos tenham mecanismos diretos para impor suas vontades aos governantes após o pleito:

O método democrático é explicado por Schumpeter (2017) por um viés mais realista, em que o eleitor não possui uma função ativa no contexto democrático, assim como não é capaz de impor vontades aos políticos, seu papel limitar-se-ia ao pleito eleitoral, momento em que aceitaria ou recusaria aqueles que os governam. Assim, arremata que a democracia é “um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual, o indivíduo adquire o poder de decidir mediante a luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 2017, p. 405, apud CASTRO, 2022, p. 26).

Por sua vez, Norberto Bobbio (2000) argumenta que a democracia, em seu conceito ideal, tem como objetivo a promoção da liberdade e da igualdade, funcionando como um meio para alcançar essa finalidade. No plano teórico, a autonomia de cada indivíduo é reconhecida como um princípio ético fundamental da democracia. O autor sustenta que a principal razão para defender a democracia como a melhor forma de governo está na premissa de que cada pessoa, enquanto ser racional e moral, é a mais capacitada para determinar seus próprios interesses.

No entanto, é nesse ponto que surge o contraste entre a teoria (concepção idealista) e a realidade (concepção realista de Schumpeter), pois, segundo o próprio Bobbio (2000), se todos os indivíduos agissem de forma plenamente racional, sequer haveria necessidade de um governo. Na prática, contudo, o autor observa que grande parte da população não dispõe do conhecimento necessário para formar juízos bem fundamentados sobre as decisões políticas que precisam ser tomadas.

A habilidade de perceber essa discrepância entre o ideal e a realidade é essencial para compreender de que maneira a democracia se consolidou como um meio, um procedimento ou um mecanismo voltado à deliberação e definição de decisões coletivas.

No decorrer do século XX, até a segunda metade desse período, as análises sobre os sistemas democráticos apontavam que o poder político estava concentrado nas mãos das elites, que se alternavam no controle, deixando poucos espaços para outros grupos sociais integrarem esse ciclo de poder. Contudo, a partir de meados do século, emergiu uma nova perspectiva sobre a participação das diversas camadas sociais e o crescente impacto da opinião pública, o que favoreceu o surgimento de um modelo alternativo de democracia (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Nesse novo cenário, a democracia participativa se apresenta como um modelo menos restritivo, no qual não há distinção de poder entre os membros, ou seja, não se estabelece uma hierarquia. Em vez disso, promovem-se debates e discussões de ideias, sem a exigência de um consenso formal. De acordo com Bresser-Pereira (2005, p. 83) “*a democracia participativa é uma das principais formas por meio das quais a emancipação social está sendo reinventada no início do século XXI*”. Essa modalidade se encontra no campo da sociedade civil organizada, também conhecida como o terceiro setor (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Com essa dinâmica, a interação entre o indivíduo e o Estado torna-se mais estreita, o que contribui para que as instituições estejam mais alinhadas com as necessidades e expectativas da população. Esse estreitamento de laços permite que o controle sobre as ações do Estado seja mais eficaz e visível. Esse controle, por sua vez, se torna ainda mais relevante diante da crescente consciência sobre o papel social do Estado na vida do cidadão. A sociedade civil organizada, hoje, tem a capacidade de interagir diretamente com os centros de poder, levando suas demandas de forma direta ao poder público, seja por meio de políticos eleitos ou de agentes públicos dentro da burocracia (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Com a proximidade entre o Estado e o cidadão, cresce a demanda por maior transparência nas ações do governo. Surge, assim, o conceito central das sociedades democráticas modernas: a transparência governamental, que facilita o controle social. Nesse campo, novos atores ganham espaço, aqueles que não possuem um mandato formal, mas que representam o próprio cidadão em sua participação ativa (BILHEIRO NETO, 2021).

O entendimento das complexidades ao longo da trajetória histórica da democracia oferece a base necessária para examinar os desafios enfrentados pelos modelos democráticos

contemporâneos, especialmente no contexto brasileiro. O Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação conduz pesquisas anuais sobre o tema, e seu relatório de 2024, intitulado *A Cara da Democracia*⁹, revelou que uma parcela significativa da população brasileira, correspondente a 56,5%, expressa insatisfação ou grande insatisfação com a forma como a democracia opera no país. No entanto, o estudo também aponta que, apesar desse descontentamento, 58,3% dos entrevistados ainda consideram a democracia como a melhor opção em comparação a qualquer outro modelo de governo.

Ao abordar a representatividade, destacam-se, sob a perspectiva de seus críticos, os obstáculos que restringem a participação política e a escassez de mecanismos de controle acessíveis à sociedade. Esses elementos evidenciam a desconexão entre representantes e representados. A abordagem teórica deste estudo se fundamenta em autores como Robert Dahl e Norberto Bobbio, cujas contribuições são essenciais para a compreensão das limitações do modelo representativo e da necessidade de ampliação da democracia participativa.

Tanto para Bobbio quanto para Dahl, torna-se evidente que nenhum modelo democrático conseguirá, na prática, materializar integralmente seus princípios fundamentais. A solução para o equacionamento desse desafio passa por estabelecer um elo entre a concepção ideal da democracia, onde residem seus valores e pressupostos, e o funcionamento concreto (real) das instituições políticas, que devem ser moldadas de modo a absorver e expressar esses princípios no exercício do poder

Para esses críticos, há um desvio recorrente do princípio da soberania popular, resultando em um afastamento do conceito clássico de democracia, no qual o poder emana diretamente do povo (CASTRO, 2022).

A importância desse tema está vinculada à necessidade de desenvolver e aplicar políticas que ampliem a participação da população nos processos decisórios, promovendo uma gestão pública mais eficaz, acessível e democrática (ARAÚJO, 2019).

Diante do panorama de crise representativa, no qual a desconexão entre governantes e governados compromete a efetividade da participação democrática, torna-se imperativo buscar mecanismos que aproximem a sociedade do processo decisório. Nesse contexto, a transparência pública emerge como um elemento essencial para mitigar as fragilidades da representação,

⁹ Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>

proporcionando aos cidadãos acesso a informações que viabilizam uma fiscalização mais efetiva do poder público.

O fortalecimento da transparência não apenas reforça o controle social, mas também atua como um meio para resgatar a confiança na democracia, ampliando as possibilidades de engajamento e participação ativa da sociedade. Assim, a relação entre informação e participação democrática revela-se um eixo fundamental para compreender como a transparência pode transformar a interação entre o Estado e os cidadãos, tema abordado a seguir.

4.4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: DA INFORMAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Ao longo do século XX, os debates acerca das diferentes concepções de democracia levaram, especialmente após as duas grandes guerras, à predominância de um modelo que restringiu os canais de participação direta, centrando-se no processo eleitoral como principal via de constituição dos governos (SANTOS, 2002).

Nesse contexto, o que de fato emergiu foi a consolidação de “corpos intermediários”, como partidos políticos, sindicatos e associações, que passaram a conferir maior protagonismo aos grupos organizados em detrimento dos indivíduos isolados (BOBBIO, 1986, p. 23). Assim, a democracia representativa ganhou preeminência, com o governo atuando como mediador entre interesses coletivos e as demandas nacionais, resultando em um modelo mais voltado à representação de grupos de interesse do que à representação política em sua essência.

A análise das distintas concepções de democracia revela que o modelo adotado consolidou-se em uma estrutura excessivamente burocrática e formalista, na qual a legitimidade decorre prioritariamente do sufrágio, enquanto a participação ativa da população no debate e na formulação das políticas públicas é relegada a um papel secundário. Esse formato acaba por intensificar a crise de confiança no sistema representativo, afastando os cidadãos das decisões que impactam diretamente suas vidas.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível fomentar práticas sociais que estimulem um diálogo mais equilibrado entre governantes e governados, possibilitando uma maior integração entre as expectativas da sociedade e as ações do poder público. Embora tal compreensão coletiva não se estabeleça de maneira absoluta, sua consolidação progressiva pode

atenuar a sensação de distanciamento e desamparo gerada pela estrutura atual do modelo representativo.

Consoante leciona Dallari (2000), a democracia pressupõe autogestão, demandando que aqueles que são governados tenham voz ativa na definição das diretrizes políticas essenciais do Estado. Dessa maneira, para que o poder emane verdadeiramente do povo, é imprescindível que este participe ativamente e exerça plenamente sua cidadania.

Cidadãos bem informados possuem algum grau de influência em tais definições, construída por meio do engajamento democrático. Esse poder não se limita ao ato de votar e eleger representantes, mas se manifesta também na capacidade de acompanhar, fiscalizar, analisar criticamente e intervir nos rumos da política e da administração pública.

No entanto, tais ações só se viabilizam com o pleno acesso à informação. Sem conhecimento sobre os acontecimentos em sua comunidade, cidade ou país, um indivíduo se torna incapaz de participar ativamente, exercer controle social ou questionar decisões que impactam a coletividade, seja na formulação, implementação ou avaliação de políticas públicas (ALVES, 2019).

O aperfeiçoamento da democracia representativa depende diretamente do fortalecimento da *accountability* e do controle social, sendo o acesso à informação um elemento essencial para garantir a sustentabilidade da participação democrática. A noção de cidadania, por sua natureza subjetiva, tem sido interpretada e aplicada de diversas formas ao longo do tempo.

De acordo com Fleming (2018), a democracia participativa, ao combinar estruturas de representação com a ampliação dos mecanismos de envolvimento popular, oferece as condições mais favoráveis para a construção de uma sociedade mais inclusiva e deliberativa. Em um contexto de grande extensão territorial e populacional, essa abordagem possibilita a incorporação de diversas formas de participação, fortalecendo o processo democrático e promovendo um debate mais amplo e representativo.

O autor destaca ainda que “*que a transparência administrativa, os métodos de prestação de contas, o imperativo da publicidade estatal, o governo eletrônico, sejam aspirações necessárias para ultrapassarmos a desconfiança na democracia representativa*” (FLEMING, 2018, p. 27).

No contexto atual, o termo controle social frequentemente se associa a direitos humanos e direitos do consumidor, e a figura do cidadão é frequentemente vinculada ao indivíduo comum, representando o homem médio. Essa compreensão decorre do próprio desenrolar histórico e da consolidação de um pensamento social voltado à proteção das garantias fundamentais. Assim, a cidadania se entrelaça com a luta por justiça, democracia e outros direitos essenciais que asseguram condições dignas de existência (CASTRO, 2022).

Pinho (1997) destaca que a construção da cidadania no Brasil possui singularidades que refletem o percurso histórico de consolidação dos direitos no ordenamento jurídico nacional. Uma dessas peculiaridades é a antecipação dos direitos sociais em relação aos direitos políticos, além da fragilidade no desenvolvimento dos direitos civis, consequência direta de um longo período de escravidão. Esse histórico deixou marcas profundas, perpetuando um Estado patrimonialista resistente a transformações estruturais.

Apesar desse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro incorporou princípios que reafirmam a cidadania e a soberania popular, assegurando que o poder emane do povo, seja por meio de representantes eleitos, seja pelo exercício direto da democracia. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer um novo paradigma democrático, reforçou a necessidade de ampliar a participação popular e fortalecer os mecanismos de controle social sobre a gestão pública. Dentro dessa perspectiva, insere-se a relevância do controle social como instrumento essencial para garantir a transparência, a fiscalização e a efetiva atuação dos cidadãos na esfera pública.

Um problema é evidenciado por Campos (1990) como persistente na sociedade brasileira: a frágil cultura de participação política. Segundo a autora, a ausência de um termo equivalente para *accountability* na língua portuguesa reflete a deficiência na compreensão cidadã sobre o dever das autoridades públicas de prestarem contas de forma contínua e transparente. Essa lacuna dificulta a consolidação de um modelo democrático em que agentes públicos sejam responsabilizados por suas omissões ou ações contrárias aos princípios fundamentais da administração pública, tais como legalidade, publicidade, moralidade, eficiência e efetividade.

A autora também estabelece uma correlação entre o grau de maturidade política da sociedade e a eficácia da fiscalização sobre a gestão pública, argumentando que a ampliação do controle social depende de mudanças estruturais e culturais. Para que esse cenário se transforme, é necessário romper com o modelo histórico de tutela governamental, incentivar a organização popular para a fiscalização do poder público, descentralizar e tornar transparentes

as estruturas estatais e substituir valores arraigados no formalismo democrático por novas perspectivas voltadas à participação ativa e efetiva da sociedade (CAMPOS, 1990, p. 48).

No mesmo sentido, no que diz respeito ao sistema democrático representativo contemporâneo, Santos (2007, p. 92) afirma que ele resulta em uma “cidadania bloqueada”, uma vez que não são oferecidas as condições materiais necessárias para a participação efetiva. Dentre os aspectos essenciais para essa participação, destaca-se o acesso à informação.

De acordo com o autor, uma democracia de baixa intensidade mantém os cidadãos afastados do processo, pois, embora se baseie na autorização por meio do voto, negligencia a prestação de contas e os mecanismos de transparência, fundamentais para um real controle social (SANTOS, 2007). O aprimoramento de novos mecanismos de participação pode, ao aumentar a legitimidade, fortalecer as democracias representativas, tornando-as mais inclusivas e conectadas às necessidades e desejos da população.

O controle social está diretamente vinculado ao conceito de *accountability*, funcionando como um de seus alicerces fundamentais na promoção de uma gestão pública mais transparente e participativa. Nesse sentido, a recorrente utilização desse termo nas discussões sobre fiscalização cidadã evidencia sua centralidade no fortalecimento democrático.

Para que o controle social se concretize, é imprescindível a observância de três condições essenciais: primeiramente, deve existir uma relação formal entre o agente público e um fórum de controle, que pode ser representado tanto pela sociedade civil organizada quanto por instituições fiscalizadoras; em segundo lugar, esse fórum deve dispor de instrumentos que lhe permitam questionar, solicitar justificativas e obter respostas fundamentadas sobre a atuação dos agentes públicos; por fim, torna-se necessário um mecanismo que possibilite a imposição de sanções aos agentes cujas condutas sejam julgadas inadequadas (CASTRO, 2022).

Streck e Adams (2006, p. 103) destacam a complexidade do conceito de controle social, classificando-o como uma expressão ambígua e estreitamente vinculada à noção de participação, a qual consideram sua “irmã gêmea”. De acordo com os autores, o controle social deve ser compreendido de maneira ampla, englobando tanto a participação ativa da sociedade na formulação de políticas quanto sua cogestão nos processos decisórios.

Essa perspectiva enfatiza a capacidade da coletividade de se autorregular, buscando soluções harmônicas para os desafios sociais, sem recorrer à coerção. Para Streck e Adams (2006), a função do controle social não se limita à supervisão das ações governamentais, mas

se estende à definição racional dos objetivos sociais, garantindo que os interesses coletivos sejam representados de forma equitativa.

O direito de acesso à informação pública possui uma importância ainda mais profunda do que geralmente se reconhece. O entendimento das ações do Estado, das decisões governamentais e das movimentações políticas é indispensável para uma participação efetiva dentro de um modelo democrático que valorize o envolvimento popular. Sem uma base informativa sólida, qualquer tentativa de expressão política se torna frágil e inconsistente.

Nesse sentido, embora já tenham ocorrido avanços no sentido de ampliar as possibilidades de deliberação dos cidadãos, é essencial consolidar esse processo. Somente assim será possível superar a limitação imposta por uma democracia de baixa intensidade, permitindo que a transparência e a participação social assumam um papel central na formulação das políticas públicas.

A respeito da importância prática da *accountability*, Castro (2022, p. 133-134) destaca ainda que o mais relevante é “*o despertar da consciência cívica nos cidadãos e a percepção sobre a possibilidade de ação permanente, de forma individual ou por meio da atuação organizada e direta*”, apresentando o orçamento participativo¹⁰ como exemplo de instrumento por meio do qual é possível exercer o controle social, fortalecendo a participação democrática. O autor ressalta, ainda, que construção de um engajamento social efetivo está intrinsecamente ligada à manutenção de instrumentos de participação direta, estabelecendo uma relação de interdependência entre a vontade cidadã e a preservação desses mecanismos.

Consoante analisa Castro (2022), a participação ativa dos cidadãos é essencial para evitar que o orçamento participativo seja apropriado por atores políticos que visam interesses privados em detrimento do bem público. Destaca o autor que no contexto do interior do Amazonas, onde as dificuldades impostas pela floresta e a estrutura socioeconômica do estado já representam barreiras significativas, garantir a participação democrática no processo orçamentário se torna ainda mais crucial, e ainda que na democracia representativa, os representantes eleitos devem agir em conformidade com os interesses daqueles que os

¹⁰ AVRITZER (2002) leciona que o orçamento participativo configura-se como um mecanismo de gestão democrática no âmbito municipal, voltado à promoção de maior equidade na alocação dos recursos públicos, especialmente em resposta às demandas de populações historicamente marginalizadas. Esse processo incorpora a atuação de diversos sujeitos sociais (como moradores organizados em associações e cidadãos em geral) por meio de uma dinâmica deliberativa composta por duas fases: a primeira, marcada pela participação direta da população; e a segunda, pela representação indireta, exercida por um conselho de delegados escolhidos para essa finalidade.

elegeram, garantindo legitimidade não apenas pelo voto, mas também por meio da participação cidadã na formulação dos orçamentos públicos:

“(...) o retrato democracia representativa leva à aceitação de que a noção de representação evidencia que estes (representantes) devem atuar de acordo com os interesses dos representados, que lhe conferiram legitimidade para tal por meio do voto, e agora, por meio da participação da elaboração dos orçamentos públicos” (CASTRO, 2022, p. 135)

A democracia pode ser interpretada de diversas maneiras, mas todas elas devem necessariamente incorporar o princípio da transparência no exercício do poder (BOBBIO, 1986). Nesse sentido, segundo o autor, mesmo uma definição mínima de democracia deve incluir um conjunto de regras voltadas à tomada de decisões coletivas, sempre com o objetivo de estimular a participação ativa dos indivíduos envolvidos.

A análise da participação popular sob a perspectiva do fortalecimento da transparência e do direito à informação dialoga diretamente com a preocupação de Bobbio (1986) em aproximar a democracia da realidade concreta, afastando-a de um idealismo abstrato e trazendo-a para o campo dos interesses e disputas que moldam a vida social.

Conforme narrou-se em títulos anteriores, a democracia direta apresenta dificuldades de implementação intrínsecas à estrutura territorial e social atuais, em razão de suas vastas dimensões. Apesar disso, diversos mecanismos da democracia semidireta, como o referendo, plebiscito, iniciativa popular e veto, são incorporados ao sistema político do Brasil, assim como em várias outras nações modernas.

O princípio democrático, enquanto fundamento jurídico-constitucional, estabelece que a legitimidade do poder político está condicionada ao respeito a valores essenciais, como a soberania popular, a proteção dos direitos fundamentais, a diversidade de pensamento e a estruturação de um regime político baseado na democracia. Esse princípio, consagrado no texto constitucional, abrange tanto os elementos característicos da democracia representativa (como instituições representativas, eleições regulares, multipartidarismo e a divisão entre os poderes) quanto impõe a necessidade de mecanismos que assegurem a participação ativa da sociedade no processo decisório (FLEMING, 2018).

Nesse sentido, ressalta-se que a definição de participar no dicionário (MICHAELIS), pode ser considerada nas acepções de transmitir informação, ter ou tomar parte de algo. A

coletividade só consegue ter a possibilidade participar em mecanismos de democracia semidireta quando tem acesso às decisões administrativas.

Assim, para participar efetivamente, é imprescindível que se conheçam as ações passadas, os programas políticos implementados, seus objetivos, motivações e os resultados gerados (FLEMING, 2018). Um dos pilares do regime democrático é a sua visibilidade, que se manifesta no caráter público do Estado constitucional. O segredo, nesse contexto, deve ser a exceção, justificando-se apenas quando for temporariamente necessário (BOBBIO, 1986).

A ampliação do acesso à informação, a transparência na administração pública, a adoção de políticas de dados abertos e a implementação de um governo aberto e digital constituem estratégias essenciais para mitigar a desconfiança na representação política. Quando o cidadão se percebe como parte ativa do regime democrático participativo, as decisões tendem a refletir maior consenso, reduzindo assim as desigualdades na distribuição do poder e ampliando a capacidade de influência sobre os rumos da administração pública, que, outrora, se limitava à mera delegação de mandatos (FLEMING, 2018).

Dessa forma, o Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública recomenda¹¹ a ampliação da transparência e da participação das partes interessadas em todas as fases do processo político. O objetivo é fortalecer a prestação de contas e assegurar a defesa do interesse público por meio da promoção de um governo aberto, com ênfase no livre acesso à informação e na disponibilização de dados abertos.

A insatisfação generalizada com a ineficiência da administração pública, aliada ao engajamento social e à percepção de pertencimento, impulsiona o uso de mecanismos de controle, como o Orçamento Participativo (OP), fortalecendo a accountability, o controle social e a fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Esse acompanhamento permite avaliar a execução das metas e programas de governo previstos nas leis orçamentárias.

No contexto local, uma política participativa pode atender de forma mais eficaz às necessidades das camadas mais vulneráveis da sociedade, promovendo uma distribuição equitativa dos bens públicos em cidades do interior do Amazonas. A inserção de atores sociais no processo decisório amplia a eficiência da gestão pública, direcionando-a ao interesse

¹¹ Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>.

coletivo e afastando influências políticas e particulares que possam comprometer a finalidade do Estado (CASTRO, 2022).

Dessa maneira, para garantir respostas que sejam viáveis tanto do ponto de vista social quanto jurídico, é essencial analisar os impactos concretos da implementação de mecanismos da democracia participativa no Estado do Amazonas.

O fortalecimento da *accountability* e do controle social são passos fundamentais nesse processo, pois garantem que a governança se afaste de interesses particulares e atue em benefício da coletividade. Diante desse cenário, a análise dos impactos da transparência e da participação democrática sobre a gestão pública no Amazonas se faz necessária para compreender em que medida essas iniciativas podem contribuir para uma administração mais eficiente e alinhada ao interesse coletivo.

A transparência pública, ao garantir o acesso à informação e incentivar a participação ativa da sociedade, desempenha um papel crucial no fortalecimento da democracia participativa. Entretanto, sua concretização vai além da mera existência de normas e instrumentos institucionais, exigindo um compromisso contínuo com a ampliação do controle social e a efetivação de práticas que tornem a gestão pública mais acessível e responsiva. No caso do Amazonas, onde as barreiras geográficas e estruturais podem dificultar o envolvimento cidadão, torna-se ainda mais essencial fomentar mecanismos que possibilitem a inclusão da população no processo decisório, assegurando que as políticas públicas atendam de forma equitativa às demandas sociais.

5. CONCLUSÕES

A partir das análises realizadas ao longo da dissertação, foi possível identificar diversas conclusões que emergem das análises realizadas sobre o acesso à informação como instrumento de exercício do controle social e da participação democrática no âmbito do Poder Executivo do Estado do Amazonas.

Inicialmente, destaca-se a centralidade da transparência e do acesso à informação no Estado Democrático de Direito, constituindo-se como pilares fundamentais para a manutenção desse pressuposto, sendo reconhecidos como um direito fundamental dos cidadãos e um dever da Administração Pública. Assim, constatou-se que a Constituição Federal de 1988 (CRFB/88) estabeleceu o princípio da publicidade, que evoluiu para o princípio da transparência, abrangendo não apenas a legalidade, mas também a legitimidade dos atos administrativos. A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011) representou um marco crucial na regulamentação desse direito, visando transformar a cultura do sigilo em uma cultura de transparência, ampliando a possibilidade de controle social em relação aos atos governamentais.

Em relação à implementação da LAI no Poder Executivo do Estado do Amazonas, o exame da aplicação da LAI no Poder Executivo do Estado do Amazonas revela um movimento de incorporação dos preceitos da lei federal, com a edição de normativos estaduais, como o Decreto nº 48.999/2024, que buscam regulamentar o acesso à informação no âmbito estadual. A criação e manutenção dos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) e a adoção da plataforma Fala.br demonstram a tentativa de estruturar canais para facilitar o exercício do direito de acesso à informação pela sociedade. A comparação entre a LAI e o decreto estadual indica uma compatibilidade geral das normas, com o normativo estadual sendo mais explícito em relação ao Portal da Transparência.

Ademais, a análise da participação do Poder Executivo do Estado do Amazonas na Escala Brasil Transparente (EBT) da CGU demonstra uma evolução no nível de transparência ao longo dos anos. As primeiras edições da EBT revelaram um quadro crítico, com baixa pontuação e dificuldades no atendimento à transparência passiva. No entanto, as edições posteriores, especialmente a partir da regulamentação da LAI no estado, indicam um significativo avanço, com melhora na pontuação e no atendimento às solicitações de informação.

Contudo, apesar dos avanços normativos e da implementação de mecanismos, a pesquisa aponta para a existência de desafios e lacunas que impactam a efetividade da

transparência no Poder Executivo do Estado do Amazonas. A ausência de previsão expressa no decreto estadual sobre a responsabilização de agentes públicos por descumprimento das normas de acesso à informação é uma lacuna significativa, considerando a importância da responsabilização como um dos reflexos da transparência pública. Além disso, algumas formas de divulgação de informações previstas na LAI, como audiências ou consultas públicas e o incentivo à participação popular, não foram expressamente contempladas no normativo estadual, o que pode limitar no aspecto formal o alcance da transparência ativa e a participação cidadã, além da necessária implementação material pelo Poder Público de tais mecanismos de incentivo.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa aferiu-se, ainda, que o acesso à informação é um instrumento crucial para o exercício do controle social. Ao possibilitar que a sociedade acompanhe e fiscalize a gestão pública, o acesso à informação contribui para a prevenção da corrupção e para a exigência de uma boa gestão dos recursos públicos. Da mesma forma, o acesso à informação é fundamental para fortalecer a participação democrática, permitindo que os cidadãos tomem decisões mais informadas e influenciem o processo político de maneira mais efetiva. A revisão bibliográfica realizada evidencia também que uma cidadania ativa e informada, capaz de exercer o controle social e participar democraticamente, é essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Apesar do potencial do acesso à informação, a pesquisa reconhece a existência de dificuldades para a efetividade do controle social, especialmente no contexto do Amazonas. Barreiras como a falta de acesso à informação (em suas dimensões de disponibilidade, acessibilidade e compreensibilidade), dificuldades na mobilização da sociedade, a carência de uma cultura participativa e as peculiaridades geográficas e sociais da região amazônica representam entraves significativos. A complexidade da identidade amazônica e a persistência de estereótipos também podem dificultar a plena participação e o exercício do controle social.

A pesquisa analisou, ainda, a crise de representatividade na democracia brasileira e a crescente insatisfação da sociedade com o modelo puramente representativo. Nesse contexto, verificou-se que o acesso à informação e a promoção de mecanismos de participação se tornam ainda mais relevantes para aproximar o Estado da sociedade e garantir que as decisões políticas reflitam os interesses coletivos. A análise das diferentes concepções de democracia, como a participativa e a deliberativa, evidencia a busca por modelos que complementem a representação com formas mais diretas de envolvimento cidadão, sendo fundamental a compreensibilidade das informações para possibilitar a efetiva participação.

Nesse sentido, o estudo desenvolvido evidenciou que, embora o Poder Executivo do Estado do Amazonas tenha realizado avanços na implementação da Lei de Acesso à Informação, a plena efetividade da transparência como instrumento de controle social e participação democrática ainda enfrenta desafios significativos. A superação dessas dificuldades requer não apenas o aprimoramento dos marcos normativos e dos mecanismos de acesso, mas também um esforço contínuo para fomentar uma cultura de transparência e participação ativa da sociedade, considerando as particularidades do contexto amazônico, através do fortalecimento do controle social e a ampliação da participação democrática, impulsionados por um acesso à informação efetivo e de qualidade, com vistas ao aprimoramento e consolidação de uma governança mais democrática.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Josias Fernandes. **Avaliação da transparência ativa em Portais de municípios de Minas Gerais à luz da lei de acesso à informação**. Minas Gerais, 2019. Dissertação. Disponível em: <https://bdtd.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1545>. Acesso em 26 jun. 2024.

AMAZONAS. **Constituição Estadual**. 1989. Disponível em: <https://online.sefaz.am.gov.br/silt/normas/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual/Ano%201989/Arquivo/CE%201989.htm>. Acesso em: 1 jul. 2024.

AMAZONAS. **Decreto** nº 48.999, de 09 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www.cge.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Decreto-LAI-48.999.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2024.

AMAZONAS. **Estatísticas de acesso à informação**. Disponível em: <https://acessoainformacao.am.gov.br/restrito/estatistica/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

ARANTES, Rogério Bastos et al. **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público**. Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/316526300_Controles_democraticos_sobre_a_administracao_publica_no_Brasil_Legislativo_tribunais_de_contas_Judiciario_e_Ministerio_Publico. Acesso em: 16 fev. 2025.

ARAÚJO, Denise Andrade. **Transparência passiva: um estudo sobre a política de acesso à informação no poder executivo do Estado do Ceará**. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados - Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/05/TRANSPAR%C3%8ANCIA-PASSIVA-UM-ESTUDO-SOBRE-A-POL%C3%8DTICA-DE-ACESSO-%C3%80-INFORMA%C3%87%C3%83O-NO-PODER-EXECUTIVO-DO-ESTADO-DO-CEAR%C3%81.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82

AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org. e trad.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

BALDISSERA, Juliano Francisco; DELL'ASTA, Dennis; CASAGRANDE, Luiz Fernando; OLIVEIRA, Abdinardo Moreira Barreto de. **Influence of socio-economic, financial-budgetary and political electoral aspects on the transparency of local governments**. *Public Money & Management*, v. 1, 2021. Disponível em: <https://bitly.com/ZtLmFk>. Acesso em: 2 jul. 2022.

BATISTA, Mariana. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. 84 p.: il. – (Cadernos, 53). Brasília, DF: ENAP, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf. Acesso em: 1 jul. 2024.

BILHEIRO NETO, João. **Democracia e transparência: o papel da CGU em tempos de pandemia, uma análise acerca da transparência governamental no enfrentamento ao COVID-19**. 2021. Monografia Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/31061/1/2021_JoaoBilheiroNeto_tcc.pdf. Acesso em: 16 fev. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. 2. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e Segredo**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política – A filosofia política e as Lições dos Clássicos**. Organização: Michelangelo Bovero. São Paulo: Editora GEN Atlas, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva**. 1ª Edição. 2015. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001. Acesso em 20/07/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva**. 2ª Edição. 2015b. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001. Acesso em 20/07/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°**. 2018. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005. Acesso em 20/07/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente – Avaliação 360°**. 2ª Edição. 2020. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em 20/07/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Escala Brasil Transparente – Transparência Passiva**. 3ª Edição. 2017. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000001. Acesso em 20/07/2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e check list**. 1ª ed. Brasília: Imprensa Nacional, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 07 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 27.583, de 5 de outubro de 1949. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d27583.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.553%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20salvaguarda%20de,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5301.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205301&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.301%20DE%209%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202004.&text=R

egulamenta%20o%20disposto%20na%20Medida,Constitui%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 60.417, de 11 de março de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d60417.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 79.099, de 5 de janeiro de 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d79099.htm#:~:text=DECRETO%20No%2079.099%2C%20DE%206%20DE%20JAN%20EIRO%20DE%201977.&text=Aprova%20o%20Regulamento%20para%20Salvaguarda,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto** nº 99.347, de 27 de junho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99347.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar** nº 156, de 15 de dezembro de 2016. *Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Lei** nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Lei de Acesso à Informação.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Lei** nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Lei** nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. *Lei de Arquivos.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRASIL. **Ministério da Justiça. Exposição de Motivos** 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR. Brasília, DF, 5 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/7%20-%20CC%20MJ%20MRE%20MD%20AGU%20SEDH%20GSI%20SECOM%20CGU.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI)** 2.198. Brasília, DF, 6 nov. 2003.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 766.390/DF.** Brasília, DF, 25 mar. 2014.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União (TCU). Dez passos para a boa governança -** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em 07 jul. 2024.

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.* 4 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

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.* [S. l.], 27 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 1 jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** *Lua Nova* [online]. 1998, n.45, pp.49-95. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia republicana e participativa.** Novos estudos CEBRAP, v. 71: 77-91, 2005. Disponível em: < https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-_democraciarepublicana_participativa-cebrap.pdf>. Acesso em 12 mar. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 1, p. p. 5-27, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v53i1.278. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>. Acesso em: 4 maio. 2025.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 1990. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/9049>. Acesso em: 22 mar. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CASTRO, Douglas Monteiro de. **Fortalecimento da democracia participativa e do controle social nos municípios do interior do Amazonas por meio do orçamento participativo**. 2022. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2022. Disponível em: < <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/8879>>. Acesso em 24/06/2024.

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor*, [S. l.], v. 188, n. 756, p. 707–724, 2012. DOI: 10.3989/arbor.2012.756n4006. Disponível em: <https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1495>. Acesso em: 4 may. 2025.

CONSANI, Cristina Foroni. **A democracia deliberativa habermasiana e o déficit de representatividade**. *DoisPontos*, [S. l.], v. 13, n. 2, 2016. DOI: 10.5380/dp.v13i2.43115. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/43115>. Acesso em: 8 mar. 2025.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos**. Roma, 4 nov. 1950. Disponível em: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convention_por.pdf. Acesso em: 11/07/2024.

CRUZ, Bruna Angélica Barbosa. Lei de Acesso à Informação como mecanismo de controle social sobre políticas públicas e combate à corrupção. **Cadernos Técnicos da Controladoria Geral da União**, volume II, 2022, pp. 111-123. Disponível em: < https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/issue/view/40/47>. Acesso em 13/11/2022.

DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. Tradução Patricia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora: WMF MARTINS FONTES, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, Talita Hermógenes. **A política pública de transparência nos municípios do Amazonas: sinergias entre o controle social dos recursos públicos e o tribunal de contas estadual**. Manaus, 2020. 110f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/8006>. Acesso em: 23 jun. 2023.

FLEMING, Daniel Alcântara Domingues. **A autonomia do direito de acesso à informação pública e o seu papel como instrumento de participação**. Coimbra, 2018. Dissertação. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/Daniel_Fleming.pdf. Acesso em 28 jun. 2024.

FRANÇA, Flaviano Gomes de; MENEZES, Rafael da Silva. **O acesso à informação nos municípios do estado do Amazonas: análise dos portais de transparência sob os parâmetros do art. 48 da Lei nº 101/2000 e do art. 8º da Lei nº 12.527/2011**. *Int. Públ. – IP*, Belo Horizonte, v. 25, n. 138, p. 215-240, mar./abr. 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/113408446/O_acesso_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_nos_munic%C3%ADpios_do_estado_do_Amazonas_an%C3%A1lise_dos_portais_de_transpar%C3%Aancia_sob_os_par%C3%A2metros_do_art_48_da_Lei_no_101_2000_e_do_art_8o_da_Lei_no_12_527_2011?f_ri=124741>. Acesso em 24 jun. 2024.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile. Anais [...]. Santiago, Chile. 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**. Tradução de Filipe Gonçalves Silva e Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

Índice de Dados Abertos para Cidades 2023 [recurso eletrônico] / Open Knowledge Brasil. - Rio de Janeiro: Open Knowledge Brasil, 2024. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/17Zxst9x6kwdeW5hL6vyecd-FTxM6efqA/view>>. Acesso em 20 mai. 2025.

JARDIM, J. M. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa**. *Revista do Serviço Público*, ano 46, v. 119, n.1, jan./abr. 1995. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2083/1/1995%20RSP%20ano.46%20v.119%20n.1%20jan-abr%20p.137-152.pdf>. Acesso em 02 jul. 2024.

JÚNIOR, João Feres; POGREBINSCHI, Thamy. **Teoria política contemporânea: uma introdução**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. **Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção**. *Informação & Informação*, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 55–75, 2013. DOI: 10.5433/1981-8920.2014v19n1p55. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>. Acesso em: 9 jul. 2024.

MEIJER, Albert. **Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands.** *International Journal of Public Administration*, v. 38, n. 3, p. 189-199, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/273166107_Government_Transparency_in_Historical_Perspective_From_the_Ancient_Regime_to_Open_Data_in_The_Netherlands. Acesso em 03 jul. 2024.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudos das práticas de governança eletrônica: instrumentos de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros.** 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-15102009-102145/publico/TESE_Gilmar_Ribeiro.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado.** Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por. Acesso em: 13 jul. 2024.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia Brasileira: discurso, possibilidades e responsabilidade na Constituição Federal.** 2017. 233f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASPFYN>. Acesso em: 21 jun. 2023.

MENEZES, Rafael da Silva. **Democracia brasileira: discurso, possibilidades e responsabilidades na Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MICHAELIS. **Dicionário brasileiro da língua portuguesa (versão eletrônica).** São Paulo: Melhoramentos, versão 2.0.7.0.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes.** Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA.pdf. Acesso em 10 fev. 2025.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia - por que a nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública.** Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/20291746-f543-4a91-ab63-d7cfbe180a06.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2025.

OLIVEIRA, Anderson; SANTOS, Nálbia. **Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros**. *Revista Ambiente Contábil - Universidade Federal do Rio Grande do Norte*, ISSN 2176-9036, v. 16, p. 220–240, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/381879878_Transparencia_passiva_nos_pequenos_municipios_brasileiros. Acesso em 07 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos**. Nairobi, 27 jun. 1981. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>. Acesso em: 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos**. Nova Iorque, 16 dez. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. São José, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 11 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Princípios de Liberdade de Expressão**, 2000. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosLE.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PERLINGEIRO, R.; DÍAZ, I.; LIANI, M. **Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina**. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 3, n. 2, p. 143–197, maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/4pLTJHHTQFptQVsw9Hs3PNd/?lang=pt&format=html#> >. Acesso em: 10 jul. 2024.

PESQUISA A CARA DA DEMOCRACIA. In: Banco de Dados INCT IDDC. Disponível em: <https://www.institutodademocracia.org/a-cara-da-democracia>. Acessado em 13 mar. 2025.

PINHO, J. A. G. de; SANTANA, M. W.; CERQUEIRA, S. M. B. Gestão pública em busca de cidadania: experiências de inovação em Salvador. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 2, n. 5, 1997. DOI: 10.12660/cgpc.v2n5.43831. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/43831>. Acesso em: 22 mar. 2025.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 67:15-47, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/pSDrmVSqRqggw7GXhxBjCgG/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 12 mar. 2025.

PONTES FILHO, Raimundo Pereira. **Logospirataria na Amazônia Legal**. 2016. 200f. Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas. Disponível em: <<https://tede.ufam.edu.br/bitstream/tede/5487/5/Tese%20-%20Raimundo%20P.%20Pontes%20Filho.pdf>>. Acesso em 01/05/2024.

POSSOLO GONÇALVES, R. C. .; MEGALI NETO, A. Democracia participativa brasileira: UMA CONSTRUÇÃO SOB ATAQUE. **CSONline - REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**, [S. l.], n. 30, 2020. DOI: 10.34019/1981-2140.2019.27622. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/27622>. Acesso em: 02/08/2024.

RAMOS, Eugênia Maria Costa Siqueira. **A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E O CONTROLE SOCIAL**. Teresina. 2010. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42566/8/A%20TRANSPAR%c3%8aNANCIA%20P%c3%9aBLICA%20E%20O%20CONTROLE%20SOCIAL.pdf>. Acesso em 28 jun. 2024.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. Tradução de Mouzar Benedito. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na Constituição Brasileira**. *Revista da AGU*, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. **A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil.** RAP Rio de Janeiro 41(1):49-62, Jan./Fev. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n1/04.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: reformando a Administração para a Sociedade.** Revista o&s - v.9 - n.24 - Maio/Agosto – 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n24/08.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

SILVA, Marcelo Rodrigues da. **Práticas de comunicação da governança pública em municípios brasileiros por intermédio da internet.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba/PR, 2016. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/2331/1/CT_PPGPGP_M_Silva%2C%20Marcelo%20Rodrigues%20da_2016.pdf. Acesso em 11 fev. 2025.

SILVA, Marcos Fernando Gonçalves da. **Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública.** - Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 36, n. 4, p. 38-50. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v36n4/a05v36n4.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública.** 2016. 163 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2016. Disponível em: <http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/98>. Acesso em 13 fev. 2025.

SOARES JÚNIOR, Eden do Carmo. **Transparência pública no contexto da governança democrática: a opinião de Conselheiros Municipais de saúde de capitais de estados da Amazônia legal no período da pandemia 2020-2021.** Belém, 2022. Tese (Doutorado) - Universidade da Amazônia. Programa de Pós-Graduação em Administração. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/76979/1/Tese_de_Doutorado_EDEN%20DO%20CARMO%20SOARES%20JUNIOR.pdf. Acesso em 24 jun. 2024.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 95–117, 2006. DOI: 10.15448/1984-7289.2006.1.24. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/24>. Acesso em: 23 mar. 2025.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro.** Brasília: Enap, 2019. 72 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4161/4/Transparencia.pdf>. Acesso em 07 jul. 2024.

