



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SABIN MISSAGNE

**INVESTIGAÇÃO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA COMO
INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR : PROJETO DE
IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA EM TODOS
OS MUNICÍPIOS DO BENIM**

SALVADOR

2023

SABIN MISSAGNE

**INVESTIGAÇÃO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR : PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DO
PORTAL DE TRANSPARÊNCIA EM TODOS OS MUNICÍPIOS DO BENIM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Professor orientador: Dr. Saulo José Casali Bahia

SALVADOR

2023

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M678 Missagne, Sabin
Investigação do portal de transparência como instrumento de participação popular: projeto de implementação do portal de transparência em todos os municípios do Benim / por Sabin Missagne. – 2023.
110 f. : il., color.

Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2023.

1. Democracia - Benim. 2. Participação Popular - Benim. 3. Transparência na administração pública - Benim. 4. Transparência na administração pública - Salvador (BA). 5. Controle social - Benim. I. Bahia, Saulo José Casali. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Título.

CDD – 350

SABIN MISSAGNE

**INVESTIGAÇÃO DO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA COMO INSTRUMENTO
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL
DE TRANSPARÊNCIA EM TODOS OS MUNICÍPIOS DO BENIM**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito.

Salvador, 02 de Outubro 2023

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Saulo José Casali Bahia – Orientador

Universidade Federal da Bahia

Professor Doutor Fábio Periandro de Almeida Hirsch

Universidade Federal da Bahia

Professor Doutor Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas

Universidade Salvador

A mim mesmo.

AGRADECIMENTO

Gostaria de expressar minha profunda gratidão por todo o apoio, encorajamento e orientação que recebi ao longo do meu percurso na realização da minha dissertação de mestrado. Sem vocês, eu não teria conseguido alcançar essa importante etapa na minha jornada acadêmica.

Em primeiro lugar, quero agradecer à minha família, especialmente à minha mãe, Elise Anagonou, as minhas irmãs, Roberte, Céline, Rachelle, Mireille e Gloria que sempre me apoiaram incondicionalmente em todas as minhas escolhas e desafios. Vocês sempre estiveram ao meu lado, me encorajando e me motivando a continuar em busca dos meus sonhos. Obrigado por todo o amor, paciência e compreensão durante todo esse tempo.

Quero também agradecer a minha namorada, Sâmela França que foi minha companheira inseparável durante todo esse processo. Seu apoio emocional e incentivo constante foram fundamentais para me manter motivado e concentrado na realização desse trabalho. Obrigado por estar sempre presente e por acreditar em mim.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Dr. Saulo Casali Bahia que sempre me orientou com muita paciência e sabedoria. Sua orientação acadêmica foi fundamental para o sucesso desse trabalho, mas, acima de tudo, quero agradecer por ter sido um mentor nessa jornada. Aprendi muito com você e sou muito grato por todo o tempo e dedicação que você dedicou a mim.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer a Luciana Fernandes Lopes da ORI-UFBA, que me ajudou em muitos aspectos desde meu ingresso na faculdade até o final desde a revisão do texto até o fim dessa jornada. Sua ajuda foi fundamental para a conclusão bem-sucedida deste trabalho.

Não tenho palavras para expressar a minha gratidão a todos vocês. Vocês foram essenciais para que eu pudesse concluir essa importante etapa na minha vida acadêmica. Espero que possamos continuar juntos em muitas outras jornadas que virão pela frente.

Com carinho e gratidão.

O meu ideal político é a democracia, para que todo homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado.

(Albert Einstein)

MISSAGNE, Sabin. **Investigação do portal de transparência como instrumento de participação popular: projeto de implementação do portal de transparência em todos os municípios do Benim.** Orientador: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia. 2023. 110 f. il. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

RESUMO

A presente pesquisa busca discorrer sobre a Participação Popular e Democracia, bem como abordar a importância do portal de transparência numa gestão pública, ainda assim, tem a pretensão de desenvolver um projeto de implementação com vistas de um Portal de Transparência para todo o território de Benim, pequeno país localizado no oeste da África. É válido ressaltar que a participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais e que o Portal de Transparência, por sua vez, pode ser caracterizado como um instrumento desenvolvido para permitir que a sociedade faça o acompanhamento do uso de todos os recursos públicos e com isso, tenha uma participação mais ativa na discussão das políticas públicas, ou seja, é um Controle Social. Por conseguinte, formulamos a seguinte questão: Seria possível adotar o Portal de transparência como instrumento de participação popular no Benim para propiciar uma gestão pública mais eficiente? Como objetivos podemos analisar a criação de um Portal de Transparência no contexto atual com o propósito de torná-la como manual de implementação desta ferramenta no Benim. Além disso, proferir sobre a temática em questão, considerando Salvador como a cidade objeto e alvo da pesquisa. Com relação a metodologia, temos um estudo de natureza básica, caráter bibliográfico, com aprofundamentos de um estudo de caso, objetivos exploratórios e abordagem qualitativa, uma vez que prima todas essas etapas. Os resultados apontam que a participação popular é de fundamental importância no processo de democracia de um país, porém, se faz necessário, que o cidadão reconheça os seus direitos e deveres, com o intuito de assim, termos uma sociedade justa e igualitária. Nesses termos, conclui-se que o Portal de Transparência de Salvador, contempla os requisitos de abertura, efetuando uma exposição de dados bem transparentes e espera-se que, com a criação do Portal de Transparência para Benim, o país possa se apropriar e fazer bom uso em virtude de uma sociedade democrática.

Palavras-chave: Democracia. Participação Popular. Portal de Transparência. Município de Salvador. República do Benim.

MISSAGNE, Sabin. **Investigation of the transparency portal as a tool for popular participation: a project for implementing the transparency portal in all municipalities of Benin.** Advisor: Prof. Dr. Saulo José Casali Bahia. 2023. 110 p. ill. Dissertation (Master's in Law) – Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2023.

ABSTRACT

The present research aims to discuss Popular Participation and Democracy, as well as address the importance of a transparency portal in public administration. Furthermore, it intends to develop a project for the implementation of a Transparency Portal for the entire territory of Benin, a small country located in West Africa. It is understood that popular participation implies satisfying the needs of citizens as individuals or as groups, organizations, or associations, enabling them to act through legislative, administrative, or judicial means in support of the public interest, which represents the aspirations of all social segments. The Transparency Portal, in turn, can be characterized as a tool developed to allow society to monitor the use of all public resources, thereby enabling a more active participation in the discussion of public policies. In other words, it serves as a form of social control. Consequently, the following question is formulated: Would it be possible to adopt the Transparency Portal as an instrument of popular participation in Benin in order to promote more efficient public administration? The objectives include analyzing the creation of a Transparency Portal in the current context, with the purpose of establishing a manual for implementing this tool in Benin. Additionally, the research will focus on discussing the chosen theme, considering Salvador as the specific city under study. As for the methodology, the study is based on basic research with a bibliographic nature, incorporating in-depth case studies, exploratory objectives, and a qualitative approach, as it encompasses all these stages. The results indicate that popular participation is of fundamental importance in a country's democratic process; however, it is necessary for citizens to recognize their rights and duties in order to achieve a fair and egalitarian society. In conclusion, it is stated that Salvador's Transparency Portal fulfills the requirements of openness, providing a clear display of data, and it is expected that with the creation of a Transparency Portal for Benin, the country will be able to appropriate and make good use of it in the interest of a democratic society.

Keywords: Democracy. Popular Participation. Transparency Portal. Municipality of Salvador. Republic of Benin.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPEPN - Association Béninoise pour la Promotion de l'Ecotourisme et de la Protection De la Nature

AIDS - acquired immunodeficiency syndrome

ANLC - Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption

APDF - Associação para a Promoção e o Desenvolvimento da Mulher

CAD - Club des Amis du Droit

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CERAP - Centre de Recherche et d'Action pour la Paix

CF - Constituição Federal

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CGU - Controladoria Geral da União

CMO - Conselho Municipal de Obras

CNSCE - Coalition Nationale de la Société Civile pour l'Observation des Elections

CSV - Comma-Separated Values

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EI - Estatuto do Idoso

EDD - Estado Democrático de Direito

EPT - Educação Para Todos

ESD - Estado Social de Direito

FNDOP - Fundo Nacional de Desenvolvimento do Orçamento Participativo

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

HIV - Human Immunodeficiency Virus

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores

ISS - Imposto Sobre Serviços

ITIV - Imposto sobre a Transmissão de Intervivos

JSON - JavaScript Object Notation - Notação de Objetos JavaScript

LAI – Lei de Acesso a Informação

LC - Lei Complementar

LOA - Lei Orçamentária Anual

LILACS - Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOM – Lei Orgânica Municipal

ONU - Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

ORI - Oficina de Relações Internacionais

OSCs - Organizações da Sociedade Civil

PADDCN - Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Dirigido pela Comunidade Nacional

PADEC - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário

PC – Prestações de Contas

PDF - Portable Document Format

PP - Participação Popular

PIB - Produto Interno Bruto

PPA - Plano Plurianual

PPP - Plano Plurianual Participativo

RGF – Relatório de Gestão Fiscal

RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SCIELO - Scientific Electronic Library Online

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal Sistema

SIAPE - Integrado de Administração de Recursos Humanos

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UFBA – Universidade Federal da Bahia

XML - Extensible Markup Language

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1 - Democracia Atiniense	28
IMAGEM 2 - Democracia Representativa	30
IMAGEM 3 - Democracia Participativa	31
IMAGEM 4 - Bandeira de Salvador	73
IMAGEM 5 - O Pelourinho centro histórico de Salvador	74
IMAGEM 6 - Pesquisa do Portal de Transparência de Salvador no google.....	79
IMAGEM 7 - Site Oficial da Prefeitura de Salvador	80
IMAGEM 8 - Portal de transparência de Salvador	81
IMAGEM 9 - Realização de despesas	81
IMAGEM 10 - Resultado de consulta detalhada	82
IMAGEM 11 - Mapa do site	82
IMAGEM 12 - Rodapé do site do Portal De Transparência de Salvador	83
IMAGEM 13 – O Reino de Dahomey	89
IMAGEM 14 – República do Benim	90

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Principais características dos direitos humanos	35
TABELA 2 - A Relação entre plebiscito e referendo	40
TABELA 3 - Instrumentos Processuais	47
TABELA 4 - Instrumentos de Planejamento Fiscal	58
TABELA 5 - Mecanismos de Transparência	59
TABELA 6 - Alterações da Lei Complementar 131/2009	64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA	21
2.1 O Estado Democrático de Direito.....	21
2.2 A Relação entre Participação popular e democracia	24
2.3 Contextualizando os tipos de democracia	27
2.4 Participação popular como direito fundamental.....	33
2.5 Instrumentos de Participação Popular no Brasil.....	37
2.6 Dificuldades que afere a Participação Popular e sua função de fiscalização	42
3 O PORTAL DE TRANSPARÊNCIA	48
3.1 Desvelando o Portal de Transparência.....	48
3.2 O Portal de Transparência e a Lei de Acesso a Informação	52
3.3 O Portal de Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal.....	56
3.4 A Lei Complementar nº131/2009 nos municípios brasileiros e sua aplicabilidade	61
3.5 Lei de Reponsabilidade Fiscal x Portal de Transparência Hoje: Desafios e limites.....	67
4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DE DADOS	72
4.1 Município de Salvador	72
4.2 O espaço de participação cidadã na gestão municipal de Salvador	74
4.3 O Portal de Transparência em Salvador	78
4.4 Conteúdos disponíveis no portal de transparência para o cidadão.....	82
5 SOBRE BENIM	88
5.1 Relação do Benim e sua relação com a pesquisa	88
5.2 A participação popular no Benim.....	91
5.3 Leis e demais normas que regulamentem a participação popular no território beninense.....	96
5.4 Projeto de implementação do portal de transparência em todos os municípios do Benim.....	98
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	102
REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

Considera-se participação popular, uma das consequências diretas da democracia nas antigas colônias que ascenderam na soberania, optando, portanto, na governança compartilhada, ou seja, na implicação do povo em todos os âmbitos que compõem a sociedade. Em alguns desses países, tal como, Benim, Togo, Costa do Marfim, o processo não ocorre tão facilmente como o desejado, pois, há incluso determinadas questões que necessitam ser consideradas e analisadas, às quais, complicam e até impossibilitam a sua realização, resultando em alguns casos sua perenização.

A situação acima referenciada, constitui não somente um freio para a democracia nos países como o Benim¹, mas também para o desenvolvimento e a emancipação do povo beninense. É nessa ordem de ideias que surgiu o nosso projeto de estudo e pesquisa externos, tendo como base referencial, o Brasil, com intuito, descobrir outras experiências e processos acerca do tema para formular propostas de reformas ou políticas públicas para corrigir e reforçar as existentes no Benim.

A participação popular por meio da ação pública refere-se ao processo que visa fortalecer a atuação das comunidades locais por meio do engajamento cívico e da participação ativa dos cidadãos, a fim de estabelecer uma cultura de transparência e inclusão e trazer funcionários eleitos e órgãos de gestão das autoridades locais para prestar contas de suas ações administrativas e políticas.

Alexis de Tocqueville dizia: “é nas comunas que reside a força dos povos livres. Instituições comunitárias estão em liberdade (...). Sem instituições comunais, uma nação pode se dar um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade” (TOCQUEVILLE, 1977, p. 54-59).

É o lugar de diálogos públicos, onde os cidadãos vulneráveis e desfavoráveis são ouvidos, portanto, não há uma gestão eficiente sem a participação ativa do cidadão. A participação do cidadão exige grandes mudanças comportamentais e conscientização, as quais consistem em condições inerentes à governança transparente e responsável.

¹ [1] O Benim é um país de África Ocidental, conhecido como antigo território do Reino de Danxome (Daomé) e antiga colônia francesa.

Infelizmente, poucos cidadãos participam desses debates públicos e gestão pública nos diferentes municípios do Benim, pois, por vezes não são suficientemente informados e em decorrência disso, os resultados observados estão distantes dos objetivos e desafios conexos à boa governança local e por extensão nacional.

Os projetos de desenvolvimento social, considerando, assim, o Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Dirigido pela Comunidade Nacional (PADDCN) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário (PADEC) que foram criados no país para estudar o desenvolvimento dos municípios. Tais projetos promissores não alcançam seus objetivos por falta de participação efetiva dos cidadãos. As instituições que administram esses projetos não levam em consideração a visão das populações para as quais os diversos projetos foram concebidos. É crucial que cada cidadão conheça, reconheça e assuma plenamente sua responsabilidade na sociedade.

A partir do exposto, fica claro a necessidade de conscientizar os cidadãos a interessarem-se e posicionarem-se acerca das políticas públicas e propostas legislativas, para que, assim, possa haver a garantia plena de seus direitos. Vale ressaltar o indispensável apoio governamental para as organizações não governamentais (Social Watch Benin, ALCRER) que já estão fazendo um trabalho interessante de acompanhar e reivindicar as pretensões não atendidas.

A participação popular é um direito que deriva a sua essência das leis de descentralização, mormente a Lei 97-029 de 15 de janeiro de 1999, sobre a organização de comunas [1] na República do Benim. No Brasil, é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo único do seu primeiro capítulo. Ao ler, percebemos que a soberania é dada para o povo e, mesmo no cenário de concessão do poder por meios de representações, ainda possui-lo e por consequência, assume toda a responsabilidade, assim como, possui todo o direito de participar da vida social (projetos e iniciativa de reformas), econômica (contribuir no caixa público...), jurídica (projeto de lei por meios de representação...) e política (escolha dos representantes políticos, acompanhamento dos planos e orçamentos, fiscalização da gestão do patrimônio público...).

A inexistência da estrutura supracitada, elucida situações que repercutem negativamente na boa governança (má gestão de negócios financeiros, apropriação indébita de fundos que passam despercebidos, planejamento e previsão deficientes de ações locais...), deixando os cidadãos em condições de vida deploráveis, além do comprometimento da democracia.

Destarte, foi gerado o interesse em buscar responder às seguintes questões: Quais são as formas e instrumentos de participação popular no Brasil? Qual é a importância da inclusão

social nos debates públicos no Estado democrático de Direito? Qual é o papel do Portal de transparência a respeito do exercício da cidadania? Seria possível adotar o Portal de transparência como instrumento de participação popular no Benim?

Em face do exposto, torna-se possível formular as seguintes hipóteses: O Portal da Transparência consiste em uma ferramenta indispensável presente na evolução da práxis da gestão pública, evidente ao analisar quando o mesmo foi introduzido no sistema.

A viabilização de projetos de estímulos à participação social, a mobilização de agentes institucionais, a disseminação da informação acerca das políticas públicas e como, nessa perspectiva, o cidadão pode desenvolver uma participação ativa, podem ser designados como alicerces indicativos de como serão os progressos para obtenção dos objetivos.

A implementação do portal de transparência no sistema de governança beninense cujo objetivo, facilitar a inserção do cidadão na gestão pública, fiscalização das ações programas e políticas públicas, contribuiria na eficiência da máquina política, assim como no respeito da democracia e a perenização dos seus princípios, garantido os direitos básicos do povo beninense.

Nosso estudo não tem como finalidade, desmerecer a governança ou políticas públicas de um país ou não se inscreve em um trabalho comparativo de países em termo de superioridade, mas na busca de referências e na troca de experiências sendo benéfico para as nações abordadas nesta pesquisa. Por conseguinte, como objetivo geral, analisaremos e apresentaremos a participação popular brasileira e seu instrumento o portal de transparência no contexto atual com o propósito de torná-la como manual de implementação desta ferramenta no Benim.

Trata-se, especificamente, de estudar, em primeiro lugar, as formas e instrumentos administrativos constitucionais e infraconstitucionais da participação popular, em segundo lugar, destacar o portal de transparência, abordando sua criação, implementação, suas finalidades e seus desafios atuais, essencialmente em Salvador. Em terceiro lugar, desenvolver a implicação do cidadão, do espaço dado e das formas existentes para facilitar sua inclusão na gestão pública e em quarto lugar, dissertar sobre o projeto de implementação do portal de transparência em todos os municípios do Benim.

A pesquisa deu-se a partir do segundo semestre do ano de 2022 e caminha para o ano em curso. Para sua efetivação, foi realizada uma busca através da revisão literária nas bases de dados, da *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), *Lilacs*, *Scopus*, Portal CAPES, repositórios de instituições públicas, além do Google Acadêmico, utilizando-se dos seguintes descritores: Participação Popular, democracia, Portal de Transparência e Lei de

Responsabilidade Fiscal. Além do mais, contamos com a âncora de alguns autores renomados como: PEREZ, (2004); DIAS, SILVA e CALDAS, (2015); BONAVIDES, (2000); SALLES (2010); MORAES, (2000); dentre outros e contamos também, com o Portal de Transparência do município de Salvador e documentos afins como a Lei 131/09 conhecida também como Lei da Transparência.

No que se refere aos procedimentos utilizados, foram realizadas seleção bibliográfica, leitura do material selecionado, análise crítica e reflexão, seguidas da escrita e exposição dos resultados obtidos em um texto escrito. Também foi realizado um levantamento de dados no Portal de Transparência do Município de Salvador, com o objetivo de verificar o nível de facilidade de uso das informações disponibilizadas e se o município está cumprindo o que determina a Lei da Transparência.

Os critérios de inclusão adotados incluíram a seleção de artigos científicos, monografias, dissertações e teses disponíveis online em língua portuguesa, que abordassem a participação popular em políticas públicas municipais no Brasil, além de estudos de casos de municípios brasileiros relacionados à questão de pesquisa. Já os critérios de exclusão envolveram a exclusão de trabalhos com resumos simples de eventos científicos, trabalhos indisponíveis publicamente, revisões e resumos em línguas estrangeiras, bem como estudos que não se relacionassem com o objetivo da pesquisa.

Em resumo, a pesquisa em questão é de natureza básica, com caráter bibliográfico, envolvendo um estudo de caso no município de Salvador. Possui objetivos exploratórios e adota uma abordagem qualitativa para analisar a realidade de forma detalhada. Os procedimentos incluíram a seleção bibliográfica, análise crítica do material, levantamento de dados no Portal de Transparência e a aplicação de critérios de inclusão e exclusão para a seleção dos estudos.

Para alcançar os objetivos propostos, o trabalho será dividido em três grandes pilares. A princípio, partiremos de uma pesquisa e revisão bibliográfica acerca do tema, ou seja, apresentaremos estudos, premissas, ideias sustentadas por pesquisadores sobre a participação popular e um dos seus instrumentos, assim dizendo, o portal de transparência. Esse pilar nos ajudará a fundamentar o tema e abordar alguns detalhes necessários para o segundo pilar que se trata da participação popular no Brasil, especificando a abordagem para o município de Salvador.

Entenderemos nessa parte, o processo de participação popular nesse município, os mecanismos usados e as políticas estabelecidas para possibilitar o exercício do direito do cidadão de participar da gestão junto com os líderes e agentes públicos; investigar seu portal

de transparência, a qualidade das informações divulgadas. Por fim, formularemos as propostas de projetos para o Benim, frutos das pesquisas para reforçar a gestão pública nesse sentido depois de apresentar brevemente o país referenciado.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E DEMOCRACIA

Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.

(Fernando Sabino)

Este capítulo faz referência à fundamentação teórica, base de sustentação para essa dissertação de mestrado. Nesse sentido, para uma melhor compreensão, temos a intenção de situar o leitor. Para isso, salientamos que este capítulo é composto por duas sessões assim distribuídas. A primeira aborda a questão da Participação Popular e Democracia, que apresenta uma reflexão sobre: o Estado Democrático de Direito; faz uma relação da Participação Popular e Democracia, bem como os tipos de democracias; mostra a importância da participação popular como direito fundamental; apresenta os instrumentos e as formas constitucionais Brasileiras e, ainda, discursa sobre as dificuldades que afere a Participação Popular bem como sua função de fiscalização na gestão pública. Na segunda sessão, revelamos o Portal de Transparência, nele evidenciamos a Lei de Responsabilidade Fiscal, os benefícios da LRF, bem como do Portal de Transparência, levando em consideração seus desafios e limites.

2.1 O Estado Democrático de Direito

Para se chegar ao conceito do Estado Democrático de Direito, se faz necessário, antes de tudo, provocar uma reflexão e fazer um breve histórico, sobre o seu surgimento, haja vistas que o conceito de Estado Democrático, não é um conceito formal, técnico, onde se dispõe um conjunto de regras relativas à escolha dos dirigentes políticos. A democracia é um conceito dinâmico, em constante aperfeiçoamento, sendo válido dizer que nunca foi plenamente alcançada. “Portanto, no entendimento de Estado Democrático deve ser levado em conta, o perseguir certos fins, guiando-se por certos valores o que não ocorre de forma tão explícita no Estado de Direito, que se resume em submeter-se às leis, sejam elas quais forem” (BASTOS, 1997, p. 136).

De acordo com o Dallari (2001), a moderna ideia de um Estado Democrático, surgiu no fim do século XX, como resposta às deficiências do Estado Social, para conferir ao povo o exercício do poder, de que este é titular. Marcado por oportunizar a ampla participação popular na formação da vontade política frente às instâncias públicas de decisão, mostrou-se um Estado

mais legítimo, por viabilizar o amplo controle do poder por parte dos cidadãos. Entretanto, veremos a seguir um breve contexto do nascimento do Estado Democrático de Direito.

Naturalmente, o Estado de Direito, ou Estado Liberal de Direito, detinha características básicas como: submissão ao império da lei, no sentido de ser a lei considerada como ato emanado do legislativo, composto de representantes do povo; divisão dos poderes, de forma harmônica e independente em legislativo, executivo e judiciário; enunciado e garantia dos direitos individuais.

Partindo desse primórdio, a soberania popular revelou-se, como princípio basilar do Estado Democrático de Direito, a influenciar seus elementos formadores e permear o espírito de suas normas, diferenciando-o dos modelos anteriores de Estado ao atribuir-lhe uma essência mais democrática. Pensando assim:

O Estado constitucional é “mais” do que Estado de Direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para “travar” o poder, foi também reclamado pela necessidade de *legitimação* do mesmo poder. [...] Só o princípio da *soberania popular*, segundo o qual “todo o poder vem do povo”, assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular, concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados, serve de “charneira” entre o Estado de Direito e o Estado democrático [...] (CANOTILHO, 1999, p. 95-96).

Nesse contexto, a fim de complementar e tentar amenizar as injustiças causadas pelo Estado de Direito, surge o Estado Social de Direito, qual pretendia realizar a justiça social, bem como compatibilizar conjuntamente o capitalismo e o bem-estar social geral. No entanto, o Estado Social não alcançou seu intento, na medida em que não foi capaz de assegurar a justiça social, nem a participação democrática do povo no processo político.

Da persecução desse ideal, nasce o então, Estado Democrático, que se pauta na soberania popular, com o objetivo de garantir a todos os direitos fundamentais da pessoa humana, contrapondo-se ao Estado Liberal, em que não se considera os anseios do povo nas decisões estatais. Diferentemente do Estado Democrático acima, tem-se ainda o Estado Democrático de Direito ou Estado de Justiça Material, qual persegue a efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, não sendo correto afirmar, simplesmente, que se configura da união dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito, mas sim, que se trata de um novo conceito (SILVA, 2005).

Segundo Díaz *apud* Pérez Luño (2005), com o advento do Estado Democrático, a submissão à lei formal transmutou-se em consciência de justiça social, passando a

proporcionar a prática de direitos fundamentais e a possibilitar sua concretude, garantindo, com isso, o resguardo da dignidade da pessoa humana.

Diante isso, a ideia de Estado Democrático, como aquele que melhor responde aos anseios sociais, tornou-se uma aspiração a ser implantada pelos Estados até mesmo aqueles totalitários, se adaptando a cada cultura com suas peculiaridades. No entanto, três princípios são fundamentais e basilares, estando presentes em todos eles, a saber: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 2001).

Postos nesses preceitos, o Brasil adotou o Estado Democrático de Direito, previsto positivamente no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, de forma que o anseio principal é a limitação do poder através da participação do povo na organização do Estado, na formação e na atuação do governo, expressando livremente sua vontade soberana (DALLARI, 2001).

Dessa forma, o Estado de Direito, trata-se de uma constituição de Estado que tem como pressupostos assegurar o respeito às liberdades dos indivíduos, mais especificamente, respeitar os direitos humanos e os direitos fundamentais por meio da determinação de uma tutela jurídica, especificamente assegurados em uma Constituição. De acordo com Canotilho (2006), o Estado Democrático de Direito se caracteriza como a genuína manifestação da participação popular na formação da vontade política, em contraposição à vontade exclusiva do Estado. Essa concepção representa a legitimidade intrínseca do Estado ao possibilitar um amplo controle do poder pelo povo. É importante destacar que a Constituição de 1988 (CF/88) consagra a origem do poder no povo, reconhecendo-o como seu detentor. Além disso, a CF/88 estabelece que esse poder possa ser exercido tanto diretamente quanto por intermédio de representantes eleitos.

Nas palavras de Silva (2005), pensamos que o Estado Democrático de Direito brasileiro consiste na busca por uma sociedade livre, mais justa e solidária, em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito desses, diretamente ou por representantes eleitos (art.1º, parágrafo único, da CF); participativa, porque envolve a participação do povo no processo decisório e na formação dos atos do governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim, a convivência entre opiniões divergentes na sociedade, sem causar conflitos.

Contudo, o Estado Democrático de Direito representa uma maior possibilidade de controle do poder exercido pelos governantes. O povo, partícipe ativo, detém condições reais de acompanhar mais de perto os atos de governo; a constituição, em sua função de norma fundamental, além de prever mecanismos mais eficazes de fiscalização dos atos públicos, possibilita a criação de ambientes de participação e deliberação pública.

Ressaltamos que o Estado Democrático é regido por vários princípios, contudo este trabalho se limita aos indicados por Silva (2005, p. 122.), quais sejam:

- A) princípio da constitucionalidade**, qual reza pela legitimidade de uma constituição rígida, proferida da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes; com as garantias de atuação livre da jurisdição constitucional;
- B) princípio da legalidade**, previsto no inciso II, do artigo 5º, da Constituição Federal, com estrita ligação com o princípio anterior;
- C) princípio democrático**, que, em consonância com a Constituição, constitui uma democracia representativa e participativa, pluralista, bem como com garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (artigo 1º, da CF);
- D) sistema de direitos fundamentais**, compreende os individuais, coletivos, sociais e culturais (títulos II, VII e VIII);
- E) princípio da justiça social**, referido no art. 170, caput, no art. 193 CF/88, como princípio da ordem econômica e da ordem social;
- F) princípio da igualdade** positivado no artigo 5º, caput e inciso I da CF/88, onde, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza;
- G) princípio da divisão dos poderes e da independência do juiz**, artigos 2º e 95, da CF, respectivamente;
- H) princípio da segurança jurídica**, disciplinado no art. 5º, XXXVI a LXXIII.

É importante destacar que todos os preceitos e princípios discorridos ao longo da temática sobre o Estado Democrático de Direito visam tão somente cumprir a tarefa básica do Estado, qual seja, a de superar as desigualdades sociais que no decorrer do tempo se fez aumentar no país, tendo seu auge durante o regime militar e, a partir de 1988 com a nova constituinte, tentou-se resgatar valores fundamentais em prol da realização da justiça social.

Destarte, o Estado Democrático de Direito apresenta-se como espaço de justiça, legitimidade, igualdade, liberdade, controle de constitucionalidade das leis participação do povo no processo legislativo, bem como na formação dos atos dos poderes Executivo e Judiciário. Afigura-se como espaço plural de participação feita com deliberação, respeito, tolerância e reconhecimento das minorias, ambiência de consenso e dissenso, argumentação e diálogo, solidariedade e inclusão, e, principalmente, de luta pela dignidade. Ou seja, democrático é o Estado que, acima de tudo, tem por valor supremo a dignidade humana.

2.2 A Relação entre Participação popular e democracia

A participação popular é um dos princípios fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988, que garante ao cidadão ou demais grupos sociais, obter informações sobre o poder público em defesa dos seus direitos (LIMBERGER, 2016; MODESTO, 2005). É o direito de participação política, de compartilhar a administração da coisa pública, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação de recursos públicos, ou seja, é a satisfação da

necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais.

No entanto, a participação popular, é própria do Estado Democrático de Direito, e caracteriza-se pela existência de instrumentos que permitem a qualquer pessoa, influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, especialmente na atividade desenvolvida pela administração pública, em âmbito federal, distrital, estadual e municipal (PEREZ, 2004).

Na visão de Rocha (2011), a participação do cidadão é vista como um modo de satisfazer as necessidades do ser humano, tanto de forma individual, grupal ou organizações representativas, atuando no meio legislativo (voto), administrativo ou judicial (fiscalizando, participando dos atos públicos, etc.).

Assim, Lock (2004) nos diz que a participação popular é compreendida como uma medida praticada como um recurso para lutar pelos direitos dos cidadãos, principalmente os desfavorecidos (excluídos e os pobres). Torna-se possível constatar a contribuição da democracia participativa como elemento constitucional para colaborar na efetivação da participação do cidadão nas tomadas das decisões.

Sendo que, na realidade, mesmo a população indo às ruas, escolhendo seus representantes através do voto e tomando iniciativas para lutar pelos seus direitos, a sua participação na gestão pública passa a ser falseada e nula, devido a interferência dos setores reguladores que também possuem parcela de participação na Administração Pública. Logo, é necessário que a democracia seja exercida de modo efetivo, legitimando a inclusão da população no controle social do Estado (DIAS, SILVA e CALDAS, 2015).

Discorrendo sobre participação popular, é importante destacar a palavra participar. Segundo Bordenave (1994, p. 22), “participar ou participação, é fazer parte, ter parte, tomar parte”, sendo que cada termo sugere um grau de participação diferente. Para Herbert (1996, p. 64):

A participação é um dos cinco princípios de democracia. Sem ela, não é possível transformar em realidade, em parte da história humana, nenhum dos outros princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade. E quando falamos em participação, atribuímos a todos os níveis, sem exclusão prévia de nenhum grupo social, sem limitações que restrinjam o direito e o dever de cada pessoa tomar parte e se responsabilizar pelo que acontece no planeta. Em resumo, cada um de nós, somos responsável pelo que acontece nas questões locais, nacionais e internacionais. Somos cidadãos do mundo e, portanto, responsável por tudo que ocorre. Assim, a única forma de transformar esse direito é através da participação.

Nesses termos, compreendemos que a participação se concentra em todos os aspectos públicos e sociais, que se dizem democráticos. Assim, a participação popular é aquela que é feita pelo povo ou pela maioria, caracterizando a democracia. A participação é a soberania do povo em ação, sua expressão concreta, é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Como tal, é inerente e indispensável a democracia contemporânea (GAVRONSKI, 2006). Contudo, ao organizar-se coletivamente, o homem exerce o papel de cidadania, atuando e exercitando a sua plena participação popular.

Nesses termos, quando se fala de participação popular, a primeira ideia que nos vem à mente, é a democracia. E tratando-se de democracia, devemos entender que etimologicamente, o termo teve origem na Grécia Antiga onde *demo* significa (povo) e *kracia* (governo). Essa nomenclatura já é antiga e conhecida de todos, desde a Grécia antiga em que se caracterizava pela participação direta dos cidadãos nos atos de governança.

Esse sistema de governo foi desenvolvido na cidade de Atenas, sendo definido por Abraham Lincoln e sabiamente conceituado por De Plácido e Silva (2006) como “O governo do povo, pelo povo e para o povo”, frase está amplamente utilizada pelos doutrinadores (BONAVIDES, 2000). Em sua obra *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Dallari (2001) se pergunta se há relação entre a democracia atual e àquela surgida na Grécia antiga e de pronto responde positivamente, no sentido de que ambas se encontram no conceito de governo do povo, contudo, divergem quanto à noção do povo que deveria governar, de modo que na Grécia antiga, povo era um termo restritíssimo, que não contemplava a minoria nas decisões políticas.

A definição de democracia trazida acima por De Plácido e Silva (2006), demonstra um viés de simplicidade e até mesmo de utopia, na medida em que é rapidamente rechaçada por sua complexidade, sendo percebida e demonstrada na obra de Rousseau (1996), no século XVIII, o qual já alertava sobre a problemática da aplicabilidade da democracia nas seguintes palavras: “[...] não existe nenhum outro que tenda tão forte e continuamente a mudar de forma, nem que demande mais vigilância e coragem para ser mantido em sua forma original (ROUSSEAU, 1996, p. 84)”.

No mesmo sentido de complexidade, Silva (2005, p 4) afirma que a democracia “não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”. E prossegue afirmando que se trata de um “Processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar se o respeito e a tolerância entre os conviventes” (SILVA, 2005, p. 4).

Nessa perspectiva, a Democracia é o regime político adotado pela atual Constituição Federal do Brasil, fundada no princípio básico da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana da vontade do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (SILVA, 2005; parágrafo único do artigo 1º, da CF). O exercício por meio de representantes consubstancia um segundo princípio fundamental da democracia que é a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que se proceda à efetiva expressão da vontade popular. A participação indireta culmina assim no princípio da representação.

Dessa forma, podemos entender que na democracia o exercício do poder reside na vontade popular, diversamente dos regimes autocráticos em que o poder emana do ditador. Assim, a democracia é orientada pela técnica da maioria, no sentido de que as decisões governamentais serão tomadas atendendo o interesse geral. Do mesmo modo, a fim de atender tais interesses é que se convencionou a figura de representantes da maioria nos órgãos governamentais. Por outro lado, a igualdade, a liberdade, enfim os direitos humanos fundamentais são valores democráticos, na medida em que a democracia deve existir para realizá-los no plano prático.

Contudo, os valores democráticos se subsumem aos princípios do Estado Democrático de Direito, de modo que o compõe e o completa. Por fim, Bonavides (2000, p. 344) é taxativo ao concluir que a democracia é a “melhor e mais sábia forma de organização do poder, conhecida na história política e social de todas as civilizações”. Portanto, consideramos, também, o pensamento de Lincoln de que é “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

2.3 Contextualizando os tipos de democracia

Evidentemente, iniciamos nossas discussões aqui afirmando, que toda democracia se funda na participação do povo e no processo de poder. Porém, é importante saber que nem toda democracia é participativa, já que de acordo com Silva (2005), a manifestação popular se dá efetivamente através de três tipos de democracias qualificadas a saber: Direta, Participativa e Representativa.

A Democracia Direta é a forma mais arcaica, cujo poder emana do povo e pelo mesmo é exercida diretamente sem representantes, ou seja, as decisões fundamentais são tomadas pelos cidadãos em assembleia nos moldes da Grécia Antiga (SALLES, 2010; BONAVIDES, 2000).

É a forma clássica de democracia exercida pelos atenienses. Não havia eleições de representantes, havia um corpo de cidadãos que legislava. Os cidadãos reuniam-se na ágora, um local público que abrigava as chamadas assembleias legislativas, onde eram criadas,

debatidas e alteradas as leis atenienses. Cada cidadão podia participar diretamente emitindo as suas propostas legislativas e votando nas propostas de leis dos outros cidadãos.

Os cidadãos atenienses tinham muito apreço por sua política e reconheciam-se como privilegiados por poderem participar daquele corpo tão importante para a cidade, por isso eles levavam a sério a política. Os cidadãos preparavam-se mediante o estudo da Retórica, do Direito e da Política, para as assembleias. Eram considerados cidadãos, apenas homens, em sua maioria, nativos de Atenas ou filhos de atenienses e livres. As decisões, então, eram tomadas por todos, o que era viável devido ao número reduzido de cidadãos.

Imagem 1 - democracia ateniense



Fonte: AVER – NOVO GAMA²

Deve-se mencionar que em função de alguns fatores, como a extensão territorial, a densidade demográfica, e a complexidade dos problemas sociais, surge a denominada Democracia Indireta ou Representativa, que ganhou os contornos atuais com a Revolução Francesa (SALLES, 2010). Um dos atributos desta modalidade de democracia é que o poder emana do povo, considerando seus representantes eleitos de forma democrática periodicamente, para governar o país, o estado ou município.

² Disponível em: < <https://educacao.novogama.go.gov.br/aver/vfm-admin/vfm-downloader.php?q=c2FsYXMvRU5TSU5PLUZVTkRBTUVOVEFMLUIJLzIwMjEVRVNDLU1VTi1KTyVDMyU4M08tR0FCUkiFTC8zby1CSU1FU1RSRS9BR09TVE8tJTI4MmEtUVVJTlpFTkEIMjkvSEITVCVDMYU5M1JJQS02by1BTk8tJTI4RGVtb2NyYWNPYSUyOS5wZGY=&h=5d96833f02f9e00d11d6fa3e2d5feebd> >
Acesso em : 14 de dezembro 2022

Nas palavras de Dallari (2001, p. 138.), é possível afirmar que: “[...] Na democracia representativa o povo concede um mandato a alguns cidadãos, para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando”. É o ato formal da eleição que gera o mandato político representativo, meio pelo qual o povo interage na formação da vontade do governo e no processo político, de modo que fornece legitimidade as autoridades governamentais, deixando nítido o princípio representativo.

Nessa ótica, a Democracia representativa é a mais comum entre os países republicanos do mundo contemporâneo. Conforme estudos, podemos citar algumas características dessa modalidade, tais como:

soberania popular; sufrágio universal; observância constitucional de distinção de poderes; igualdade de todos perante a lei; presença do princípio da fraternidade social; representação como base das instituições políticas; limitação de prerrogativas dos governantes; Estado de direito (BONAVIDES, p. 68, 2000).

No entanto, as democracias representativas, são regidas por constituições que estabelecem um Estado Democrático de Direito. Nessas organizações políticas, todo cidadão é considerado igual perante a lei, e todo ser humano é considerado cidadão. Não pode haver desrespeito à constituição, que é a carta maior de direitos e deveres do país, e os cidadãos elegem representantes que vão legislar e governar em seu nome, sendo representantes do poder popular nos poderes Executivo e Legislativo.

Imagem 2 - democracia representativa



Fonte: Meus Dicionários³

A vantagem desse tipo de organização política é a exequibilidade, e sua desvantagem é a brecha para a corrupção e para a atuação política em benefício do bem privado e não do bem público. Por ser um sistema em que a participação política não é exercida diretamente, mas por meio de representações, ele é chamado de “democracia indireta.

Sobre esse tipo de democracia, encontramos nos inscritos de Rousseau *apud* Bonavides (2000) uma crítica, cuja assegura que a verdadeira liberdade do indivíduo se manifesta quando ele exerce seu direito de voto nas urnas. Nesse viés, enunciamos que não há que se falar em representação sem eleição, qual consiste na expressão da preferência dos cidadãos entre alternativas, num ato formal de decisão política, que como dito anteriormente, gera ao eleito o mandato político representativo (SALGADO, 2005).

É válido acrescentar que a democracia representativa é composta por um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, participação popular essa que é indireta, periódica e formal (SILVA, 2005). Desse modo, o povo é o titular do poder político, da soberania e do poder constituinte, sendo que o exercício desse poder, ocorre por meio de representantes eleitos.

Infelizmente, é notório que o país vive uma crise na sua representação, mediante aos escândalos políticos, envolvendo corrupção entre os eleitos, que se deve em parte à problemática da participação popular apenas pelo modo convencional da eleição, nesse sentido, Bernardo da Mata-Machado *apud* Faria (2005), afirma, conscientemente, que o argumento de que nosso programa foi aprovado nas urnas é enganoso. Portanto, é claro que a verdadeira fonte de legitimidade reside no princípio de que as normas devem ser criadas através de um processo público e deliberativo. É essa fonte que justifica a ideia de participação política, incluindo a utilização de conselhos, Orçamento Participativo, audiências públicas e outros mecanismos de envolvimento da sociedade.

Dessa forma, alguns autores como Balestero e Miranda (2011) sustentam a ideia de que a democracia representativa enfrenta uma crise, pois perdeu seu objetivo fundamental de governar em prol do povo, tornando-se, em vez disso, um conjunto de regras de um jogo onde os partidos competem pelos votos dos eleitores, como mercadores em busca de clientes. Milani (2008) também compartilha dessa perspectiva, ao argumentar que a crise da democracia representativa se reflete tanto na falta de confiança dos cidadãos nas instituições políticas

³ Disponível em: < <https://www.meusdicionarios.com.br/democracia-representativa/>> Acesso em: 14 de dezembro de 2022

quanto na incapacidade das administrações públicas de atender de forma adequada e eficaz às necessidades dos cidadãos.

Balestero (2011) identifica como fator de crise o fenômeno denominado de “refluxo à democracia”, composto por três elementos: o afastamento da política, a renúncia à política e a recusa à política. O princípio representativo propicia um distanciamento entre a esfera pública e o cidadão, bem como faz permanecer o refluxo à democracia, fazendo emergir a necessidade de uma integração, capaz de aproximar o representado e suas reivindicações ao representante (BALESTERO, 2011). Essa crise também levou a sociedade a refletir e a buscar alternativas, fundadas em outras formas de participação popular, a serem perseguidas após a eleição, a fim de fiscalizar as decisões dos representantes, consistentes, por exemplo, na utilização de instrumentos da democracia direta.

No tangente, temos ainda, a Democracia Participativa, entendida como aquela nem direta, como era feita na Antiguidade, e nem totalmente indireta, como acontece com a democracia representativa. A democracia participativa mescla elementos de uma e de outra. Existem eleições que escolhem e nomeiam membros do Executivo e do Legislativo, mas as decisões somente são tomadas por meio da participação e autorização popular.

Imagem 3 - democracia participativa



Fonte: Sabedoria Política⁴

Essa participação acontece nas assembleias locais, em que os cidadãos participam, ou pela observação de líderes populares nas assembleias restritas, que podem ou não ter direito a voto. Também acontecem plebiscitos para ser feita uma consulta popular antes de tomar-se uma decisão política. Esse tipo de democracia permite uma maior participação cidadã, mesmo com a ampliação do conceito de cidadania e pode ser chamada democracia “semidireta.” Consiste, nas palavras de Lenza (2010), num “sistema híbrido”, por unir elementos da democracia representativa com peculiaridades da democracia direta e deste modo reflete uma democracia mais completa, no sentido de ser capaz de oferecer a participação direta do cidadão nas decisões estatais. Esta foi a modalidade adotada pelo Brasil, nos moldes do artigo 14, da CF/1988.

Destarte, o sistema político brasileiro pode ser chamado de representativo, mas a Constituição Federal de 1988 permite uma ampla participação popular que, caso fosse efetivamente aplicada, poderia colocá-lo no patamar de democracia participativa, inclusive prevendo a possibilidade de uma iniciativa popular legislativa.

Dessa forma, como tantas outras coisas no Brasil, a relação entre democracia e política aqui é complicada. Na Primeira República ou República Velha houve um período provisório comandado por setores militares (1889 - 1894). Um período em que a chamada “política café com leite” deu início a um longo conchavo entre líderes de São Paulo e Minas Gerais para a presidência do país.

Em 1930, uma chapa liderada por Júlio Prestes, paulista, é indicada e eleita. Porém os políticos mineiros não aceitam a eleição, iniciando a Revolução de 1930, que acaba com a república e inicia a Era Vargas. Uma característica da Primeira República era o voto de cabresto, em que os coronéis locais mandavam e fiscalizavam as pessoas quando votavam, criando uma fraude que descaracteriza a legitimidade do processo democrático.

No tocante, a democracia só foi restabelecida no Brasil em 1945, e, em 1964, o país vive outro golpe contra a república brasileira e contra a democracia. Trata-se do golpe civil-militar que impôs um regime de exceção até a década de 80, suspendendo direitos civis e a constituição, impondo a censura contra a imprensa e fechando, por alguns momentos, o Congresso Nacional.

⁴ Disponível em: < <https://www.sabedoriapolitica.com.br/products/a-democracia-participativa-como-um-novo-modelo-de-contrato-social/> > Acesso em 15 de dezembro 2022

Em 1985, a ditadura militar acaba, mas deixa como marca as eleições indiretas para presidente. Há a prevalência de um grande movimento, iniciado ainda no fim da ditadura, que se chamava “Diretas Já!” e pedia o estabelecimento de eleições diretas para presidente. Em 1987 acontece a Assembleia Constituinte que cria a Constituição Federal de 1988 e restabelece a possibilidade da democracia plena, reforçando direitos e promovendo a igualdade.

Advertimos que o respeito a essa democracia, até mesmo por parte de representantes do Legislativo, do Judiciário e do Executivo e por parte da população civil, ainda é um problema, pois temos visto a violação sistêmica dos valores constitucionais por parte de políticos eleitos pelo povo e por parte do próprio povo. Em meio a altos e baixos, a democracia brasileira segue oscilando, entre o “real e o imaginário”.

2.4 Participação popular como direito fundamental

Após a abordagem dos termos acima elencados como Estado Democrático de Direito, participação popular e democracia, teceremos algumas considerações preliminares com relação à importância da participação do cidadão como direito fundamental. Salientamos que os direitos fundamentais são prescrições que espelham a ideia de dignidade da pessoa humana, seja porque resguardam valores mínimos indispensáveis a uma vida digna, seja porque constituem um meio de defesa do homem perante o Estado.

Ressaltamos que o fenômeno da participação é intrínseco à democracia, de modo que, não há que se falar na existência desta sem aquela. Ao longo do trabalho, refere-se à participação no sentido de existir m indivíduo com capacidade política para influenciar e participar ativamente nos processos de construção e estabelecimento público e coletivo de direitos, identidades e ações voltadas para a emancipação social (ARAÚJO, 2011), ou seja, participar é o direito que cada cidadão tem de buscar a concretização das conquistas sociais, positivadas na carta magna e nas leis infraconstitucionais.

Nesse sentido, atentando para a importância da participação popular, no que se refere aos seus direitos, devemos compreender que os Direitos Humanos são conquistas da civilização, uma vez que a sociedade é civilizada se seus Direitos Humanos forem protegidos e respeitados. Conforme averiguamos, a Constituição Federal de 1988, espelhou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e os cidadãos tem que participar e vigiar os Direitos Humanos, não delegando apenas ao Estado a proteção e aplicação desses direitos.

Assim, o Brasil adotou a democracia semidireta, na medida em que adotou mecanismos da democracia representativa. Desde a promulgação da CF/88, a cultura do país concedeu

ênfase e notoriedade ao exercício do sufrágio, delegando a ele um caráter sublime e de autossuficiência para alcançar uma sociedade mais justa.

Nesse viés, para dar sustentação a essa tese, nos inspiramos na Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre os direitos e garantias fundamentais primordialmente em seu Título II. Note que existe uma subdivisão de cinco capítulos. O primeiro traz, em seu bojo, a partir do artigo 5º, os direitos e deveres individuais e coletivos. O segundo capítulo, evidencia-se os direitos sociais e, nos capítulos terceiro e quarto, figuram os direitos da nacionalidade e políticos, respectivamente, além do mais, comprovamos também, os Direitos relacionados à existência no artigo 17 da CF/88. Vejamos a seguir:

a- Direitos individuais e coletivos: são os direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como à vida, à igualdade, à dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade. Estão previstos no artigo 5º e seus incisos;

b- Direitos sociais: o Estado Social de Direito deve garantir as liberdades positivas aos indivíduos. Esses direitos são referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Sua finalidade é a melhoria das condições de vida dos menos favorecidos, concretizando assim, a igualdade social. Estão elencados a partir do artigo 6º;

c- Direitos de nacionalidade: nacionalidade, significa, o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um certo e determinado Estado, fazendo com que este indivíduo se torne um componente do povo, capacitando-o a exigir sua proteção e em contrapartida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos;

d- Direitos políticos: permitem ao indivíduo, através de direitos públicos subjetivos, exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado. Está elencado no artigo 14;

e- Direitos relacionados à existência, organização e a participação em partidos políticos: garante a autonomia e a liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado democrático de Direito. Está elencado no artigo 17.

Assim sendo, todo indivíduo vem ao mundo com inalienáveis direitos e proteções, os quais não devem ser considerados como favores concedidos pelo Estado. Alguns desses direitos são estabelecidos pelas leis vigentes, enquanto outros emergem por meio de manifestações de vontade ou são meramente reconhecidos em documentos legislativos. É incumbência das pessoas exigir que a sociedade e todos os outros indivíduos respeitem sua dignidade e garantam o suprimento de suas necessidades essenciais. Os direitos humanos possuem uma natureza abrangente, pois, por um lado, buscam alcançar um ideal de harmonia entre os direitos individuais e os coletivos da sociedade. Por outro lado, visam proporcionar um espaço legítimo para a democracia.

Nesse contexto, os Direitos Fundamentais, também conhecidos como Liberdades Públicas ou Direitos Humanos, são descritos como um conjunto de direitos e salvaguardas inerentes à condição humana, devidamente institucionalizado com o objetivo primordial de assegurar o respeito à dignidade do indivíduo. Esse conjunto visa proteger o cidadão do poder do Estado e garantir condições mínimas de vida e desenvolvimento, buscando, portanto, garantir o respeito à vida, liberdade, igualdade e dignidade do ser humano para que ele possa alcançar plenamente o desenvolvimento de sua personalidade. Essa proteção deve ser estabelecida e reconhecida tanto por leis nacionais como por normas internacionais

É relevante destacar que os Direitos Fundamentais são uma criação de todo um contexto histórico-cultural da sociedade e que suas principais características são:

Tabela 1 - Principais características dos direitos humanos

CARACTERÍSTICAS	OBSERVAÇÕES
Historicidade	Os direitos são criados em um contexto histórico, e quando colocados na Constituição se tornam Direitos Fundamentais.
Imprescritibilidade	Não prescrevem, ou seja, não se perdem com o decurso do tempo. São permanentes.
Irrenunciabilidade	Não podem ser renunciados de maneira alguma.
Inviolabilidade	Não podem ser desrespeitados por nenhuma autoridade ou lei infraconstitucional, sob pena de responsabilização civil, penal ou administrativa.
Universalidade	São dirigidos a todo ser humano em geral sem restrições, independente de sua raça, credo, nacionalidade ou convicção política.
Concorrência	Podem ser exercidos vários Direitos Fundamentais ao mesmo tempo.
Efetividade	O Poder Público deve atuar para garantir a efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais, usando quando necessário meios coercitivos.
Interdependência	Não pode se chocar com os Direitos Fundamentais, as previsões constitucionais e infraconstitucionais, devendo se relacionarem para atingir seus objetivos
Complementaridade	Os Direitos Fundamentais devem ser interpretados de forma conjunta, com o objetivo de sua realização absoluta.

Fonte: Elaboração própria

Nessa perspectiva, se faz necessário distinguir a relação entre os direitos fundamentais e garantias fundamentais. As expressões direitos do homem e direitos fundamentais, são frequentemente utilizadas como sinônimos. Os direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos. Esses direitos advêm da própria natureza humana, daí seu caráter inviolável, intemporal e universal (dimensão jusnaturalista-universalista).

No entanto, os direitos essenciais são os direitos conferidos ao indivíduo de acordo com a estrutura legal em vigor. Estes são os direitos que têm efetiva aplicação dentro de uma ordem jurídica específica, ou seja, são as disposições constitucionais que afirmam a existência de prerrogativas fundamentais do cidadão. Alguns exemplos desses direitos são a liberdade de expressão (prevista no artigo 5º, inciso IX), a intimidade e a honra (artigo 5º, inciso X) e a proteção da propriedade e dos consumidores. Tais direitos fundamentais têm a importante função de salvaguardar os cidadãos em duas perspectivas:

a- Constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência para os poderes públicos, proibindo, as ingerências destes na esfera jurídico-individual;

b- Implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer de modo positivo os direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir dos poderes públicos, omissões, para evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Corroborando com a discussão, trazemos o pensamento de Bulos (2007), quando fala que os direitos fundamentais retratam proposições jurídicas que asseguram uma vida com dignidade, liberdade e igualdade entre as pessoas, ou seja, são os direitos sem os quais “o homem não vive, não convive e, em alguns casos, não sobrevive”.

Asseguradamente, as garantias essenciais referem-se a declarações que têm a finalidade de prover meios ou ferramentas para preservar, reparar ou restabelecer eventuais direitos fundamentais que tenham sido violados. São recursos jurídicos, tais como o direito de se manifestar em resposta (conforme o art. 5º, inciso V), a compensação prevista por danos, o *Habeas Corpus* e o *Habeas Data*, representando, assim, garantias.

Mediante essa compreensão, deve pensar que a participação popular, é de suma importância nesse processo de democratização. Deve ser elencada como um direito fundamental, exatamente porque permite que o cidadão participe das políticas públicas ativamente e não só por meio de seus representantes eleitos. Além do mais, é considerável saber que a dignidade humana afigura-se como nota caracterizadora de um direito fundamental, em termos de conteúdo. Por isso, defender e lutar pela garantia de um direito fundamental é

pugnar, primordialmente, pelo respeito à dignidade humana, sendo esta concebida como “atributo intrínseco, da essência, da pessoa humana” (SILVA, 2002, p. 146).

Não obstante, ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, ter direitos civis. É também participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Pela Constituição atual, mulheres e homens são iguais perante a lei e têm direitos e deveres iguais. Assim, a participação popular constitui-se como um mecanismo de defesa real do homem, perante a tutela estatal, na medida em que permite que os cidadãos resguardem seus interesses e os alinhe com o interesse público e o bem estar social.

Todavia, além dos direitos previstos na Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, o Código de Defesa do Consumidor e vários outros diplomas legais específicos também contam com inúmeros direitos relevantes aos cidadãos de todas as idades.

Portanto, apesar de todos os direitos, os cidadãos também possuem deveres a serem cumpridos. Alguns deles são: escolher os governantes do país; cumprir todas as leis e a Constituição; proteger o meio ambiente e todo o patrimônio público e social do Brasil; respeitar os direitos das outras pessoas; fazer as contribuições tributárias e previdenciárias devidas; educar e proteger os seus semelhantes e contribuir com as autoridades, em virtude de uma cidadania justa e igualitária. Sendo assim, ser cidadão é possuir os direitos e deveres que estão atrelados a uma sociedade. É conhecer seus direitos e deveres, exercê-los e participar da vida política do país.

2.5 Instrumentos de Participação Popular no Brasil

Conforme descritos anteriores, a cidadania, enquanto fundamento do Estado democrático, é a força motora da democracia, de forma que democracia e participação são conceitos que se fundem. Neste sentido, a cidadania apoia o Estado democrático brasileiro, o qual se abre um leque de oportunidades à participação, previstas pela Constituição de 1988.

E tratando de participação, vimos também nos enunciados acima os tipos de democracias bem como: direta, participativa e representativa. Porém, precisamos saber que dentro desse contexto, existem as formas e os instrumentos institucionais de participação popular de acordo com a carta Magna.

Ressaltamos que a Participação Popular Direta, ou o modelo de Democracia Direta, é exercida diretamente pelo povo e é fundamentada na CF/88 pelo artigo 14, que determina os mecanismos de plebiscito, referendo e iniciativa popular, ou seja, quando os cidadãos

participam ativamente e diretamente das decisões políticas de um Estado, estes vivem em uma democracia direta. As tomadas de decisão são feitas por votações e consultas populares (como plebiscitos e referendos). Entretanto, atualmente não há nenhum país em que a democracia direta seja exercida. A maioria dos países optam pelo modelo democrático de democracia indireta (representativa). Assim, os cidadãos escolhem representantes para que tomem decisões em seu nome.

Já a Participação Popular Indireta é exercida por meio de representante eleito pelo povo e é legitimado por um processo eleitoral íntegro, no qual os eleitores-cidadãos, cientes de suas obrigações e a par das propostas de cada candidato, exercem o sufrágio ou direito de voto, elegendo outro cidadão como seu representante. O direito constitucional e eleitoral tratam destas relações de poder entre governantes e governados e destinam-se a assegurar a organização e o exercício destes direitos políticos.

Obviamente, em uma democracia indireta (representativa), os cidadãos escolhem representantes em intervalos regulares para que estes votem sobre assuntos para a administração do país. No Brasil, as eleições destes representantes ocorrem a cada quatro anos, mas variam de país para país. Por isso, é importante que os cidadãos em uma democracia indireta (representativa) estejam atentos sobre quem escolhem para os mandatos políticos. Isto porque irão representá-los no governo e tomar decisões em seu nome. Convém lembrar que o Brasil é adepto da democracia representativa (também chamada de indireta ou semidireta). Assim, o povo escolhe representantes, que exercem mandatos para efetuar as vontades e anseios da população.

Nessa perspectiva, junto a chamada democracia representativa, encontramos no artigo 14 da carta Magna da CF/88, instrumentos e formas da democracia semidireta, que se reduzem, de forma substancial, a cinco ao redor do mundo: plebiscito, referendo, iniciativa popular, recall e veto popular, cujos iremos nos deter mais adiante. Todavia, é imprescindível mencionar que existem outros dispositivos de democracia participativa indicados na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV).

Mencionam-se, ainda, a participação dos trabalhadores em colegiados de órgãos públicos em que se discutam seus interesses (art. 10); direito de fiscalização pelos contribuintes das contas dos Municípios (art. 31, § 3º); possibilidade de, na forma da lei, haver a participação do usuário na administração direta e indireta (art. 37, § 3º); direito de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar irregularidades ou ilegalidade perante as Cortes de Contas (art. 74, § 2º); obrigatoriedade de o sistema de seguridade social observar o caráter

democrático e descentralizado da administração, numa gestão quadripartite (art. 194, VII). Por fim, observa-se a necessidade de uma gestão democrática no campo da saúde (arts. 197, 198, III e 227, § 1º); da assistência social (art. 204, I); da educação (arts. 205 e 206, VI); da cultura (art. 216, § 1º); do meio ambiente (art. 225); da criança e do adolescente (art. 227, § 1º); do aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas (art. 231, § 3º) (SANTIN E HAMEL, 2014).

Dessa forma, buscando compreender os principais instrumentos institucionais Brasileiro, constatamos, de forma sucinta, que o plebiscito está previsto no art. 14, I, da CF/88 e consiste em uma consulta à opinião pública para decidir questão política ou institucional, não necessariamente de caráter normativo. A consulta é realizada previamente à sua formulação legislativa, autorizando ou não a concretização da medida em questão.

A palavra “plebiscito” vem do latim *plebiscitium*, literalmente “decreto da plebe”. Neste sentido, na origem da palavra, seria uma ordem ou ação dos plebeus. A palavra não perde totalmente o significado original, pois refere às decisões tomadas pelo povo. Atualmente, um plebiscito só pode ser convocado pelo Congresso quando for necessária a consulta popular sobre determinado assunto ou ideia. No entanto, é uma consulta anterior à elaboração do ato legislativo ou administrativo (projeto de lei). Por isso, é a oportunidade de os cidadãos expressarem seu ponto de vista.

Quanto ao referendo, o projeto de lei, primeiramente, é aprovado pelo legislativo e depois submetido à vontade popular, para que esta o aprove ou rejeite, desde que atendidos determinados requisitos legais. O art. 49, XV, da CF, estabelece ainda, que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizá-lo. Oportuno mencionar, ainda, que no referendo a natureza da causa se refere apenas a normas legais ou constitucionais (SALLES, 2010). Assim, o referendo também é uma consulta à opinião pública para a aprovação de normas legais ou constitucionais relacionadas a um interesse público relevante. Porém, essa consulta é feita após a aprovação do projeto normativo e, como consequência, pode aprová-lo ou rejeitá-lo.

A palavra também vem do latim, com origem em *referendum*. Em um referendo, a população deve utilizar seu direito ao voto para ratificar (ou “sancionar”) um projeto de lei já elaborado pelo Congresso. No Brasil, um referendo de abrangência nacional só pode ser convocado se tiver sido pedido oficialmente pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados.

Aparentemente o plebiscito e o referendo são formas de participação direta que não podem necessariamente ser enumeradas como meios de controle dos atos administrativos, contudo em uma análise mais cuidadosa chega-se à conclusão que são elementos tão

importantes quanto a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal, que visam combater a improbidade administrativa e regular as atividades administrativa. Deste modo, há quem confunda o plebiscito com o referendo. Por esta razão, de forma clara e objetiva, mostramos, aqui, a sua relação.

Tabela 2 - A Relação entre plebiscito e referendo

INSTRUMENTOS	CARACTERÍSTICA	EXEMPLOS
PLESBICITO	Consulta popular realizada antes de o Congresso elaborar um projeto de lei sobre a matéria, cabendo aos cidadãos o debate e a decisão sobre determinado assunto.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Plebiscito de 1963 para definir o sistema político do Brasil, sob o parlamentarismo desde 1961. Na ocasião, os brasileiros decidiram retomar o presidencialismo; ❖ Plebiscito de 1993 para decidir sobre o sistema de governo brasileiro, em que os cidadãos decidiram entre monarquia e república, presidencialismo e parlamentarismo.
REFERENDO	Consulta popular realizada depois de o Congresso elaborar um projeto de lei sobre a matéria, cabendo à população ratificar/sancionar ou rejeitar a medida.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Referendo de 2005 para decidir sobre a inclusão de um artigo no Estatuto do Desarmamento, que debateu a questão da comercialização de armas de fogo e munições no Brasil; ❖ Referendo sobre a permanência do Reino Unido na União Europeia em 2016, que decidiu sobre o Brexit e iniciou o processo de separação do país do bloco econômico europeu.

Fonte: Elaboração própria

Assim sendo, o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria, a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, já o referendo, consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato

governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

No plebiscito, a lei ainda não foi criada, sendo apenas um conceito ou ideia a ser apresentada para consulta. Neste sentido, os cidadãos podem aprovar ou rejeitar um projeto de lei antes mesmo de ele ser criado. Para o referendo, o Congresso já elaborou a lei e a consulta será feita com base na legislação do projeto. Assim, cabe à população aceitar ou rejeitar a medida. Se rejeitada, será arquivada; se aprovada, seguirá os trâmites para a criação da nova lei.

Salientamos que, tanto o plebiscito quanto o referendo, são aprovados ou rejeitados por maioria simples de acordo com o resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral e que, segundo a Constituição Federal brasileira.

Contudo, é importante destacar que no Brasil, o plebiscito poderá abranger duas formas: a ampla e a orgânica. A ampla versa sobre qualquer questão de relevância nacional, de competência dos Poderes Legislativo ou Executivo (não é previsto para o Judiciário). A orgânica, está relacionada com a incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados ou fusão, incorporação, criação e desmembramento de Municípios. Esse mecanismo é muito criticado pelos autores por sua má utilização no passado. Apesar disso, não se pode condenar o plebiscito ao fracasso, até porque ele pode ser utilizado para o bem, desde que haja comprometimento e vontade política para uma ampla discussão acerca dos temas que serão submetidos à consulta.

No que diz respeito à iniciativa popular, é o instrumento pelo qual o povo apresenta projetos de lei ao legislativo, possibilidade prevista nos três níveis de governo. Contudo, há alguns requisitos, em nível nacional, por exemplo, o projeto de lei precisa de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, o que corresponde a 800.000 eleitores, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, da CF/88).

Em nível municipal, o art. 29, XIII, da CF/88 disciplina que o projeto de lei tem que ser de interesse específico do município ou de bairros, por meio da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado. A iniciativa popular enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular. Apesar de não ser uma forma de consulta, a iniciativa popular é um direito dos cidadãos. Ela permite que eles expressem suas vontades com relação ao governo.

Já com relação ao *recall* é um mecanismo de participação popular tipicamente norte-americano. Sua forma de aplicação mais conhecida é aquela que possibilita aos cidadãos revogarem o mandato político de determinado representante se estiverem insatisfeitos com sua atuação. Faz-se, então, uma consulta à opinião pública, solicitada por um certo número de eleitores, para que seja decidido se o candidato eleito deve permanecer ou ser destituído de seu cargo, com o direito de o impugnado apresentar ampla defesa em favor da manutenção de seu mandato político.

E pelo veto popular, confere-se o direito aos cidadãos de opinar se determinada lei, discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, será vigente no país ou não. Geralmente é determinado um prazo, após a promulgação da lei, para o eleitor se manifestar. A aprovação popular é condição necessária para a lei entrar em vigor.

Destarte, é relevante, ainda, mencionar que o Brasil optou por aplicar apenas os três primeiros mecanismos mencionados, conforme dispõe o art. 14, I a III, de nossa CF: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

Deve-se salientar que, para a funcionalidade desse sistema, não basta apenas uma previsão constitucional que ateste a existência de mecanismos de participação popular, é necessária, também, uma legislação infraconstitucional sólida que lhes dê dinamismo e garanta a sua aplicação prática. Todavia, por volta de dez anos, o Brasil permaneceu omissivo em relação à regulação infraconstitucional e, como consequência, a possibilidade da democracia semidireta, apesar de prevista constitucionalmente era um direito de difícil viabilização prática, o que pode ser constatado pela observação de nossos fatos históricos, que não contemplaram nesses dez anos nenhum exemplo substancial relacionado à utilização da consulta popular, com exceção do plebiscito de 1993, para a escolha da forma e do sistema de governo a vigorar no País.

Infelizmente, os mecanismos de participação popular no Brasil ainda não são direitos que fazem parte de nosso cotidiano político, tanto que muitos brasileiros sequer os conhecem. Provavelmente, o principal caminho para que a democracia semidireta saia do papel e integre nossa realidade é uma educação voltada para a cidadania, a fim de que as pessoas, ao conhecer seus direitos, sejam sujeitos ativos para sua implementação.

2.6 Dificuldades que afere a Participação Popular e sua função de fiscalização

Um dos princípios fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988 que garante ao cidadão ou demais grupos sociais, além de representá-los na política e permite obter informações sobre o poder público em defesa dos seus direitos é a participação popular na gestão pública. A fim de se consolidar uma democracia, é fundamental a participação da população no processo de construção, elaboração e definição de ações que venham lhe garantir uma melhor qualidade de vida.

Nessa ótica, a construção do Plano Plurianual Participativo (PPA), instrumento de planejamento onde o Executivo Municipal, a partir da participação popular, se compromete, num período de 4 anos, a implementar, de forma regionalizada, um plano de investimentos prioritários voltados às necessidades reais da população. Será este que norteará as elaborações de melhorias urbanas e de mobilidade, definindo as atuações nas áreas de saúde, educação, infraestrutura e outros. A população é a maior beneficiária de todos esses processos, portanto, nada mais justo e democrático de que se oportunize à mesma, o direito de dizer onde estão e quais são as suas maiores necessidades e demandas. O Orçamento Participativo é um instrumento democrático para maior legitimidade das leis orçamentárias do poder local.

Entretanto, uma real participação popular não significa apenas ouvir as demandas da sociedade, mas, permitir a transparência da gestão pública e, principalmente, consentindo que a população tenha voz ativa e acompanhe as políticas do município. Dessa forma, entende-se que a criação do CMO - Conselho Municipal de Obras e a consulta popular, através do PPP (Plano Plurianual Popular) são importantes e poderosos instrumentos de participação popular e exercício do controle social.

Nesse contexto, Menezes (2005) destaca que:

A participação da sociedade na administração pública emerge como forma de garantir a legitimidade desta, fazendo crer que a democracia participativa e a atuação estatal eficiente não são exigências contraditórias. Acredita-se que governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se mais eficientes do que os governos puramente tecnocratas, em razão da sustentabilidade política e legitimidade que logram para os seus programas de ação (MENEZES, 2005, p. 5).

Todavia, é mister saber que só acontece a real participação da população quando há, de fato, mecanismos que viabilizem a existência da democracia participativa, assim o cidadão tem a oportunidade de “[...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos”, isto é, o cidadão possui várias formas de exercer sua cidadania, tendo voz para

decidir, participar e opinar, sendo amparados por uma infinidade de instituições que estão engajados nesse processo participativo (LYRA, 2000, p. 17).

Esta participação ocorre constitucionalmente quando existe interesse de um grupo ou organização por determinado assunto, tornando esse momento uma oportunidade de buscar meios administrativos e até jurídicos para alcançá-lo. E sabe-se que, para isso, existem algumas dificuldades que prejudicam a participação popular no sentido da Administração Pública, impossibilitando, assim, sua efetivação, reduzindo seus efeitos, colaborando para empobrecer o processo democrático. A principal dificuldade que afere o exercício da cidadania é a falta de educação (LIMBERGER, 2016).

Conforme Bobbio (2006), o cidadão quando possui pouca educação em relação a cidadania, desconhece seus direitos e deveres. Isso ocorre devido a péssima qualidade da educação em vários estados brasileiros, acarretando um conjunto de dificuldades que interferem na participação popular, pois o indivíduo quando não possui educação, nem conhece as formas para exercer a cidadania e nem sua participação na Administração Pública, o mesmo acaba impedido de exercê-la. O mesmo autor ainda destaca outro problema que afere a participação popular, a transformação da sociedade brasileira que com o passar dos anos tornou-se muito heterogênea. Dessa forma, acaba direcionando que todos os cidadãos precisam fazer parte desse processo participativo, independentemente de sua classe social (BOBBIO, 2006).

Ainda assim, a administração pública precisa criar estratégias eficientes para envolver um grande número de pessoas para fazerem parte desse ato participativo. E, na realidade, esse cenário se torna cada vez mais distante, devido às novas características da sociedade brasileira, e do outro lado a população tem o dever de ampliar sua participação popular e torná-la mais eficiente. Além disso, temos, também, a questão cultural bem como a burocracia excessiva apontada por Dias, Silva e Caldas (2015) como empecilhos que prejudicam os processos de participação popular tanto na administração pública como no setor jurídico. Há, inclusive, a defasagem nos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, dificultando a efetivação destes no campo da educação, saúde, moradia e previdência, que deveriam ser prioritários. “Os direitos fundamentais são exigência e concretização do princípio da dignidade da pessoa humana” (p.33).

Diante das dificuldades apresentadas pelos autores acima mencionados, a educação trata-se de um dos recursos mais eficientes para sanar ou reduzir os problemas que contribuem

para impedir a participação popular na gestão pública e a participação do cidadão como agente fiscalizador dos atos públicos de forma eficiente. Para isso, Perez (2008) evidencia ser essencial:

Que as pessoas ao conhecerem seu real papel como agente fiscalizador, participem inclusive das decisões a serem tomadas de cunho público, utilizando ainda instrumentos que colaboram na efetivação da sua participação popular (PEREZ, 2008, p. 39).

Nesses termos, precisamos pensar na educação, para reconhecer nossos direitos e deveres, bem como nos instrumentos capazes de colaborar no exercício da nossa própria cidadania, caso contrário, seremos excluídos do processo participativo por não termos conhecimentos necessários para acompanhar e fiscalizar as atividades da Administração Pública. É bem verdade que, nas tomadas de decisões, os cidadãos poderão contribuir de forma positiva para o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática, ética e justa. Porém, para que essa representatividade seja eficaz, deve-se estar sempre acompanhada de todos os instrumentos da democracia participativa, uma vez que o exercício isolado do sufrágio é insuficiente nas circunstâncias atuais, sendo assim, imprescindível a participação do povo no processo de fiscalização de uma gestão pública.

Para Balestero (2011), a participação ativa do povo nos destinos do Estado, deve ser analisada sob dois ângulos: como devolução do poder a que de direito deve pertencer e como medida de prevenção a eventuais transgressões institucionais. Dessa forma, o direito do cidadão em participar do processo decisório, de questões que envolvem interesses coletivos é de suma importância em um Estado Democrático de Direito, porque possibilita ao governante conhecer a real necessidade do povo antes da tomada de decisões, a contínua efetivação dos direitos sociais, o controle dos atos do governo e a busca por melhorias nas políticas públicas.

Contudo, a participação popular é um dos princípios fundamentais que garante ao cidadão, participar efetivamente nos setores responsáveis pelo desenvolvimento da sociedade, atuando, fiscalizando e tomando iniciativas, com o intuito de assegurar o exercício da cidadania de forma eficiente e democrática. Entretanto, é inerente destacar que, nesse processo, o princípio de Transparência e Informação pode ser um importante instrumento para mudar esse cenário, o qual visa colaborar na fiscalização dos atos administrativos da gestão pública, cujo cidadão possui a oportunidade de acessar e buscar informações diretamente no órgão ao qual deseja fiscalizar.

Dessa forma, Temis Limberger *apud* Dias, Silva e Caldas (2015) consideram que:

[...] a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos. Não somente se protege a difusão [...], mas também se assegura a própria informação, porque o processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado. Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão. A transparência é uma via de mão dupla: de um lado a administração tem o dever de dar publicidade aos seus atos e, por outro, o cidadão tem o direito a ser informado. Deste modo, por meio da informação disponível por meio eletrônico desenvolve-se um controle preventivo, estimula-se a participação popular, torna-se o exercício do poder mais transparente e, portanto, mais democrático. Evita-se que o cidadão desinformado dos assuntos públicos se constitua num *idiótes* (conforme a nomenclatura dos gregos) (DIAS, SILVA, CALDAS, 2015, p. 33-34).

Segundo destaca Softplan (2015), para que o cidadão possa efetivar sua participação popular, deve buscar informações tanto na própria instituição pública como através de e-mail, via telefone, etc. Sendo que existe dois tipos de canais de comunicação muito utilizados pela sua eficácia, interligando o cidadão e a administração pública, são: o Portal de Transparência e os Aplicativos Móveis. O primeiro, permite a participação da população, dando suporte necessário para o cidadão obter informações ou dados que viabilize conhecer a fundo os recursos e a administração pública. É um canal de fácil acesso voltado para demonstrar inclusive as contas gastas pelo município, onde o indivíduo pode consultar e questionar situações que afetem a Constituição Federal. Já o segundo, atualmente tem sido bastante utilizado pela população e tornado um grande aliado dos órgãos públicos, onde através de um simples clique no celular é possível obter conhecimentos sobre o andamento de obras e rodovias, tudo isso permite que o cidadão consulte o órgão no momento que desejar (SOFTPLAN, 2015).

Mediante ao exposto, Modesto (2005) destaca os seguintes instrumentos processuais que viabilizam a atuação do cidadão na administração pública, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Tabela 3 - Instrumentos Processuais

Instrumentos Processuais	Características de Interesse Social
--------------------------	-------------------------------------

Consulta Pública	Abertura de prazo para manifestação por escrito de terceiros, antes da decisão em matéria de interesse geral.
Audiência Pública	Sessão de discussão aberta ao público sobre tema ainda passível de decisão.
Colegiados Públicos	Reconhecimento a cidadãos ou a entidades representativas do direito de integrar órgão de consulta ou de deliberação colegial no Poder Público
Assessoria externa	Convocação da colaboração de especialistas para formulação de projetos, relatórios ou diagnósticos sobre questões a serem decididas.
Denúncia Pública	Instrumento de formalização de denúncia quanto ao mau funcionamento ou responsabilidade especial de agente público, por exemplo: representação administrativa.
Reclamação relativa ao funcionamento dos serviços públicos	Difere da representação administrativa, pois fundamenta-se em relação jurídica entre o Estado ou concessionário do Estado e o particular-usuário.
Colaboração Executiva	Organizações que desenvolvem, sem intuito lucrativo, com alcance amplo ou comunitário, atividades de colaboração em áreas de atendimento social direto.

Fonte: Adaptado de Modesto (2005, p. 7)

De acordo com a tabela 3 exposta acima, essas foram somente alguns dos instrumentos processuais mais conhecidos pelos cidadãos que buscam ter uma parcela de participação nos atos públicos, sendo que sua utilização ainda é pouca devido à falta de informação e conhecimento sobre o uso dessas ferramentas.

3 O PORTAL DE TRANSPARÊNCIA

3.1 Desvelando o Portal de Transparência

Em tempo real, onde as tecnologias de informações ocupam espaço e a mídia contribui de forma demasiada para a disseminação dos famosos *Fake News*, se faz necessário que a sociedade possua um acesso aberto aos conteúdos informativos das ações e despesas realizadas pelo governo, pois, uma sociedade democrática tem o direito de fiscalização consciente e atuante dos seus representantes, de forma ampla e satisfatória.

O exercício da democracia versa sobre o livre arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos, permitindo ao cidadão verificar se o serviço de recebimento de recursos está realmente sendo realizado pelas esferas de governo e observando quanto o governo está investindo em educação, saúde, segurança pública etc. No processo de consolidação das práticas de transparência no setor público é fundamental o papel das tecnologias de informação e comunicação – TIC (CRUZ, 2015).

Nesse viés, o desenvolvimento das TIC trouxeram uma mudança na troca de informações, o que tem influenciado positivamente a sistematização da transparência governamental, tendo em vista, principalmente, que as TIC podem fornecer informações relevantes e tempestivas em grandes quantidades o que contribui para o um processo governamental mais aberto e democrático (KIM, HALLIGAN, CHO, OH, & EILRENBERRY, 2005).

É considerado saber que o uso de ferramentas tecnológicas (*internet e world wide web* – *www*) facilita o acesso e a análise da informação e, como resultado, tem-se o seu baixo custo e distribuição em níveis globais aos indivíduos (que reagem imediatamente a esta informação). É indiscutível que a tecnologia aumentou dramaticamente a transparência e, nesse sentido, a *internet* e a *www* possibilitam ao governo disponibilizar, para os cidadãos, dados sobre suas operações e que podem ser acessadas a qualquer hora e de qualquer local (PAIVA & ZUCCOLOTTO, 2009).

Baseado nessa importante realidade, é lançado pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal, cujo é um site de acesso livre, que permite aos cidadãos encontrar informações sobre o uso do dinheiro público, bem como se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. O mesmo foi desenvolvido para possibilitar que a sociedade participe ativamente das questões sociais e fiscalize o emprego do dinheiro público.

Ainda assim, o Portal da Transparência pode ser caracterizado como um instrumento desenvolvido para permitir que a sociedade faça o acompanhamento do uso de todos os recursos públicos e, com isso, tenha uma participação mais ativa na discussão das políticas públicas e em como o dinheiro público será aplicado. Ou seja, o Controle Social. Além disso, o Portal traz ferramentas e informações visando facilitar essa atividade. Os dados divulgados são relacionados as despesas e receitas públicas, licitações e contratações, servidores públicos, os fornecedores, dentre outros.

Outro conceito muito esclarecedor, segundo Sa, Silva, Araújo e Soeiro (2018), é de que:

“O portal da transparência é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a utilização dos recursos federais arrecadados com impostos no fornecimento de serviços públicos à população, além de se informar sobre outros assuntos relacionados à administração pública federal” (p. 2).

É importante advertir, que o portal da transparência, tal como definido neste contexto, se destina à fiscalização do uso dos recursos federais. No que diz respeito à fiscalização dos recursos estaduais, é imprescindível que o próprio estado divulgue suas receitas e despesas. Os dados publicados no Portal vêm de uma variedade de fontes de informação, as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal – como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) –, as bases de benefícios sociais, as faturas de Cartão de Pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, dentre diversas outras.

Nessa perspectiva, os órgãos responsáveis por cada fonte de informação, encaminham seus dados para a CGU, que recebe, reúne e disponibiliza as informações na ferramenta. A periodicidade de envio dos dados depende do assunto tratado, assim, como a periodicidade de atualização das informações no Portal. Uma vez carregadas no Portal, as informações são disponibilizadas para conhecimento do cidadão de diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos.

Dessa forma, o Portal de Transparência expõe dados de inúmeros sistemas empregados pelo governo federal para sua gestão financeira e administrativa e tem como intuito conceder transparência à gestão pública e fornece ferramentas de controle social para a sociedade. O acesso ao Portal não requer usuário nem senhas, sendo permitido a qualquer cidadão, navegar livremente pelas páginas, bem como visualizar e utilizar os dados disponíveis no site. Desse modo, todo cidadão brasileiro com acesso à internet pode visualizar todas as

movimentações de gastos e investimentos da economia do país, sem ter que suspeitar do desvio e da corrupção alheia.

Uma administração transparente, permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas (FIGUEIREDO *et al*, 2013).

Além da confiabilidade da informação, é necessário atingir o nível de transparência esperado pelo cidadão. Vishwanath & Kaufmann (1999) apontam que, antes de implementar a transparência, é necessário avaliar qual transparência é desejável à sociedade. Para atingir tais objetivos é preciso a implantação de um padrão mínimo aceitável de transparência a ser adotado (FIGUEIREDO *et al*, 2013).

Tratando-se de transparência, devemos salientar que a mesma no setor público, é um princípio indispensável para o fortalecimento da democracia. Na esfera da Administração pública, a transparência refere-se às ações executadas pelos gestores públicos para que os cidadãos tenham acesso e envolvimento das ações que os administradores públicos realizam a partir do poder de representação que lhes foi enquadrado (CRUZ; SILVA e SANTOS, 2009). Na Ciência Política, a transparência seria a publicação dos dados governamentais para os agentes internos e externos e, a utilização dessas informações como via de responsabilização dos agentes públicos (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008).

Sob essa ótica, Evandro Martins Guerra assegura que:

A transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado (GUERRA, 2003, p. 91).

No entanto, fica a cargo dos Tribunais de Contas e da Controladoria Geral da União, atuar na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como na das respectivas instituições direta e indireta na gestão da legalidade, legitimidade, economia e subsídios de renda. Em qualquer caso, caberá também ao Ministério Público fiscalizar e apurar as infrações de quaisquer irregularidades ocorridas quanto à observação da Lei da Transparência e gestão dos recursos públicos dos entes públicos e entidades que recebem e geram recursos públicos.

É importante destacar que o Portal da Transparência não é uma iniciativa voluntária do governo, mas sim uma obrigação estabelecida pela Constituição Federal, pela Lei da

Transparência Pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse meio eletrônico permite que os cidadãos fiscalizem em tempo real as receitas e despesas do Poder Executivo e da União, possibilitando o acompanhamento da utilização dos recursos públicos. Essa ferramenta é fundamental para fortalecer a democracia, permitindo que qualquer cidadão exerça o papel de fiscalizar o Estado e garantir uma gestão adequada dos recursos.

Ressaltamos também, que o Portal da Transparência oferece informações abrangentes sobre a gestão pública do Poder Executivo e da esfera federal. Por meio dele, é possível acessar informações financeiras e contratos governamentais de todos os órgãos relacionados ao Poder Executivo e à União Federativa, incluindo suas subdivisões em estados e municípios. Essa transparência promove uma maior responsabilidade e permite que a sociedade acompanhe de perto o uso dos recursos em diferentes níveis de governo.

No Portal da Transparência da União, são disponibilizadas diversas informações, tais como: Transferências de Recursos, para estados, municípios, pessoas jurídicas, e feitas ao exterior, ou diretamente a pessoas físicas. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) do Ministério da Educação para qualquer município do País ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses (recursos federais transferidos diretamente ao cidadão). Gastos Diretos do Governo Federal como contratação de obras, serviços e compras governamentais, que podem ser vistas por órgão, por ação governamental ou por favorecidos (empresas privadas ou pessoas físicas). Também detalha as diárias pagas e os gastos feitos em cartões de pagamento do Governo Federal. Evidencia a execução orçamentária e financeira diariamente, com dados detalhados e atualizados sobre os atos praticados pelas unidades gestoras do Poder Executivo Federal no decorrer da execução das suas despesas.

Além disso, o cidadão poderá saber quanto e com o que está sendo comprometido o recurso do orçamento. É possível, inclusive, conhecer a fase em que a despesa se encontra como empenho, liquidação e pagamento. Mostra receitas previstas, lançadas e realizadas pelo Governo Federal, organizadas por Órgão e por categoria das Receitas, e atualizadas diariamente; Convênios registrados no SIAFI e no SICONS firmados nos últimos anos, com descrição sucinta do objeto, datas e valores envolvidos, desde 1º de janeiro de 1996; A lista de Empresas Sancionadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas; Cargo, função e situação funcional dos Servidores e agentes públicos do Poder Executivo Federal; Transparência no Governo – relação dos órgãos e entidades do Governo Federal que possuem Páginas de Transparência Pública própria, Participação e Controle Social;

Projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgadas pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas – Rede de Transparência; e, Páginas de Transparência de Estados e Municípios - dados de cada ente federativo, sobre transferências de recursos recebidas do governo federal e cadastro de convênios, extraídos do Portal da Transparência dentre outras (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2016).

No âmbito municipal, o Portal da Transparência é um veículo desenvolvido pela Prefeitura para oferecer ao cidadão de forma clara e ampla informações sobre a gestão das finanças do município. A ferramenta deve manter disponível as informações necessárias ao atendimento da LRF.

Entretanto, Martins e Vespoli (2013), consideram que:

“O Governo brasileiro acredita que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permite que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.” (p. 98-99).

Dessa forma, podemos concluir que o Portal desempenha um papel fundamental como ferramenta para que os cidadãos exerçam sua função de fiscalizar o Estado. Ao disponibilizar informações sobre a gestão pública, o Portal facilita a tarefa de cobrar e questionar como os recursos públicos estão sendo empregados em benefício da sociedade. Assim, qualquer indivíduo tem a oportunidade de se tornar um agente crítico e ativo em sua comunidade, ao assumir o papel de cobrar e fiscalizar o setor público.

3.2 O Portal de Transparência e a Lei de Acesso a Informação

Após compreendermos o Portal de Transparência, se faz necessário entender a lei nº 12.527/2011, ou simplesmente Lei de Acesso à Informação (LAI). Para essa literatura, buscamos suporte na própria Lei, nº 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e, é aplicável aos três poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como algumas entidades privadas sem fins lucrativos.

Abaixo veremos os órgãos e entidades que devem transparência à população por meio dessa lei:

- I. Os órgãos que integram os três poderes;
- II. Ministério Público;
- III. Tribunais de contas da União, dos estados e municípios;

IV. Empresas públicas e empresas de economia mista (que têm investimentos tanto do poder público quanto de pessoas físicas/jurídicas);

V. Entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para o orçamento e/ou tenham um contrato de gestão, termo de parceria, convênio, e outros acordos similares.

Todos estes órgãos e entidades são obrigados a prestar contas a você e devem informar de forma clara como e onde os dados são divulgados. Uma vez disponibilizadas, as informações devem conter, no mínimo, o registro de repasses e/ou transferências de recursos financeiros, registro das despesas, detalhamento dos processos de licitação e dados gerais de programas, ações, projetos e obras dos órgãos e entidades.

Nesse viés, compreende-se que a Lei de Acesso à Informação abrange toda a administração pública, ou seja, todos os órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como todos os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Além da administração pública, a Lei abrange as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos.

Entretanto, a Lei de Acesso à Informação (LAI) tem como principal propósito assegurar o acesso a informações, um direito já protegido pela Constituição Federal de 1988. Ela confere a todos o direito de receber informações de seu interesse pessoal, coletivo ou geral dos órgãos públicos. Essas informações devem ser fornecidas dentro do prazo estabelecido pela legislação, sendo que a não observância desse prazo pode acarretar em responsabilização. Contudo, é importante ressaltar que certas informações podem ser mantidas em sigilo quando sua divulgação ameaçar a segurança da sociedade e do Estado.

Desse modo, a Lei de Acesso à Informação diz respeito às informações públicas e permite a qualquer pessoa que esteja interessada solicitar documentos ao órgão público fazendo o pedido sem qualquer justificativa. Isso significa que toda prefeitura precisa ter em seu site um link que direcione o usuário a uma página onde ele poderá fazer suas solicitações, como por exemplo “quais as atividades desenvolvidas pelo prefeito durante sua candidatura?”

Além disso, o site deve compreender uma página com o mínimo de conteúdo obrigatório disponibilizado e exigido por lei, ou seja:

- ❖ **Institucional** - nesta seção, devem ser divulgadas informações institucionais e organizacionais da Prefeitura. São obrigatórias as informações de funções, competências, estrutura organizacional, telefone e e-mail para contato e horários de atendimento.
- ❖ **Convênios** - nesta seção, devem ser divulgadas informações sobre os repasses e transferências de recursos financeiros efetuados pela Prefeitura.

- ❖ **Despesas** - nesta seção, devem ser divulgadas informações sobre a execução orçamentária e financeira detalhada da Prefeitura.
- ❖ **Licitações e Contratos** - nesta seção, devem ser divulgadas as licitações e contratos realizados pela Prefeitura.
- ❖ **Ações e Programas** - nesta seção, devem ser divulgadas as informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementadas pela Prefeitura.
- ❖ **Perguntas Frequentes** - nesta seção, devem ser divulgadas as perguntas frequentes sobre a Prefeitura e ações no âmbito de sua competência.

É importante destacar que a Lei de Acesso à Informação - LAI segue algumas Diretrizes, que norteiam os processos de transparência, tais como:

- 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.

Note que a primeira diretriz é o sigilo como exceção. Nesse caso a LAI reconhece que existem coisas que devam se manter sigilosas, mas estas devem ser tratadas como casos especiais. As informações sigilosas são categorizadas e cada categoria determina o tempo em que a informação deverá voltar a estar disponível ao público.

A segunda diretriz da LAI é que as informações de interesse público devem ser disponibilizadas independente de uma solicitação. Sendo assim, seria preciso pensar em que canal essas informações deveriam ser publicadas. Para não ter conflitos quanto a isso, a lei é clara a partir de mais uma diretriz que diz que a publicação deve utilizar meios de comunicação que são facilitados pela tecnologia da informação, o que quer dizer na prática que as informações devam estar em local de fácil acesso para todos, ou seja, a internet.

As demais diretrizes falam a respeito da criação de uma cultura de *accountability* social na população. Estas explicitam que a Lei de Acesso à Informação quer estimular o desenvolvimento da cultura da transparência e com isso, desenvolver o controle – por parte da sociedade – da coisa pública. Esse tipo de iniciativa possibilitaria a melhoria da gestão pública e dificultaria casos de corrupção.

Além disso, 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.

Ressaltamos que, a informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. Lembrando que, os prazos máximos de restrição de acesso à informação vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

- ❖ **Ultrassecreto:** as informações não são reveladas por 25 anos, sendo que nesse caso pode se prorrogar por mais 25 anos, se for necessário. Quem pode prorrogar esse período é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.
- ❖ **Secreto:** as informações são guardadas por 15 anos, sem possibilidade de prorrogação;
- ❖ **Reservado:** as informações ficam sigilosas durante 5 anos, sem possibilidade de prorrogação;

Com relação a essa classificação acima, é indispensável compreender que no grau I, de ultrassecreto, os critérios são para as seguintes autoridades: Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (deve ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado) e Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior (deve ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado).

Já no grau II, secreto das autoridades referidas no inciso I, consideram-se os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Nesse caso, não há necessidade de haver ratificação pelos respectivos Ministros, no caso de classificação feita pelos Comandantes ou Chefes de Missões.

O grau III, de reservado por sua vez, pertencem as autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior. A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser DELEGADA pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

Transcorrido esse prazo, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público. Lembrando ainda que, as informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Além dos prazos mencionados acima, as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 anos.

Contudo, não existe democracia sem uma verdadeira transparência dos atos e movimentos do que é público. A transparência permite a verificação, por parte da população e órgãos de fiscalização, de políticas e gastos do governo e a possível punição caso algo não esteja como deveria estar. O exercício da transparência faz com que os políticos e gestores públicos se responsabilizem cada vez mais com as suas funções, tanto por uma questão de visibilidade pública quanto por medo de sanções legais. Com isso, a transparência reforça, impulsiona e melhora a democracia em todas as esferas públicas. É ela que permite que todos tenham consciência do que está dando certo ou não, e assim direciona o que cada um deve fazer para o bem comum. A democracia não sobrevive sem transparência e a transparência não existe sem democracia.

Sendo assim, a LAI foi instituída justamente para concretizar um direito fundamental de acesso à informação que foi garantido pela constituição, já que preza pela transparência e o bem comum de uma nação.

3.3 O Portal de Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, é uma lei complementar brasileira que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Esta Lei é resposta à sociedade, que clamava por mais justiça social, devendo o governo adequar-se a essa nova realidade, buscando equilibrar as contas públicas, a fim de utilizar os poucos recursos de que dispõe em programas de combate à pobreza, de desenvolvimento dos municípios, especialmente nas áreas da saúde e da educação.

No cumprimento da “Lei de Responsabilidade Fiscal, Transparência e Acesso à Informação”, deve-se atentar para a questão da transparência, pois é o direito dos cidadãos de compreender e controlar suas ações governamentais. Dessa forma, é estabelecida uma parceria entre governantes e o povo, possibilitando uma maior participação na gestão pública.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras de finanças públicas para responsabilidades de gestão fiscal, cobrindo os governos federal, estadual, distrital e municipal. A legislação tem como premissas básicas quatro pilares: o planejamento, a responsabilização, o controle social e a transparência.

Com relação ao planejamento, consiste nos elementos que dão suporte técnico para a gestão fiscal dos entes públicos. Nele estão compreendidos mecanismos operacionais, como:

o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). Para uma melhor compreensão buscaremos detalhar cada um, conforme tabela abaixo. É importante destacar que a partir desses três instrumentos de planejamento, é possível programar a gestão fiscal e orçamentária dos órgãos, respeitando diretrizes e limites neles impostos.

Tabela 4 - instrumentos de planejamento fiscal

INSTRUMENTOS	CONCEITOS
PPA - Plano Plurianual	O plano é um instrumento de planejamento governamental, de iniciativa do Poder Executivo, de forma regionalizada, que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, além das estratégias, com o objetivo de viabilizar as ações, a implementação e a gestão das políticas públicas. Isso para um período de quatro anos (Art. 165, § 1º, CF, 1988).
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias	Documento que compreende as metas e prioridades da administração pública e contém: as despesas de capital para o exercício subsequente, orientação à elaboração da lei orçamentária anual, sobre as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165, § 2º, CF, 1988). Além disso, deve dispor: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; anexo de Metas Fiscais e demonstrativos; anexo de Riscos Fiscais (Art. 4º, LRF, 2000).
LOA - Lei Orçamentária	Compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e, o

	orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.
--	---

Fonte: (BRASIL,1988)

Convém lembrar que o Plano Plurianual foi vetado da LC nº 101/00, entretanto, este continua sendo uma exigência, pois está previsto no texto constitucional.

No que concerne a transparência, os mecanismos colocados à disposição conforme uma breve leitura do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal podemos considerar os seguintes inclusive em meios eletrônicos de acesso público: Participação popular, 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.

Tabela 5 - Mecanismos de Transparência

MECANISMOS	CONCEITOS
Participação Popular	Significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público. Depende fortemente da transparência das ações governamentais.
Prestações de Contas (PC)	Tem o cunho de evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (Art. 58, LRF, 2000).
Parecer Prévio (PP)	Elaborado pelo Tribunal de Contas respectivo sobre cada prestação de contas dos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público (Art. 56 LRF, 2000), cujo objetivo é auxiliar no controle externo com uma análise técnica.
Orçamentos e Leis de Diretrizes Orçamentárias	Instrumento de planejamento que efetua a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado exercício. Deve estar

	conforme o PPA e a LDO. Sendo subdividida em três: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social (Art. 5º, LRF, 2000; art. 165, § 5º, CF, 1988)
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	Conforme o § 3º do art. 165 da CF/88 deve ser publicado até 30 dias ao final de cada bimestre. O relatório abrange todos os Poderes e o Ministério Público, sendo composto por: balanço orçamentário, demonstrativos da execução das receitas e despesas, seguindo detalhamentos dos artigos 52 e 53 da LRF.
Relatório de Gestão Fiscal	Conforme o artigo 54 da LRF deve ser emitido a cada quadrimestre. O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata a LRF, dos seguintes montantes: a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidada e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; III - demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em 31/12; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 3) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
Versões Simplificadas desses Documentos	Somente é considerado como um documento que é um instrumento de transparência e que deve ser divulgado, mas não se encontram definições na legislação.

Fonte: Elaborado própria, conforme a CF (1988) e LRF (2000)

De acordo com o parágrafo único, a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Além de que, é garantida pela divulgação dos planos, dos orçamentos, das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal e das versões simplificadas desses documentos. Ainda assim, da ampla publicidade que há de ser dada à prestação de contas dos poderes públicos, a Lei de

Responsabilidade estabeleceu demonstrações contábeis específicas, de publicidade obrigatória (artigos 52 a 55), chamados de Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de periodicidade de elaboração e publicidade quadrimestral ou semestral (FRANCO *et al*, 2012).

Por isso, Araújo (2013) conclui que a Lei foi um avanço à administração pública perante a lacuna que existia no ordenamento jurídico em relação ao tratamento das finanças públicas. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe novos desafios aos gestores públicos com os princípios do planejamento, da transparência e da participação de todos (MARTINS; MARQUES, 2013).

Entretanto, ainda com relação as premissas básicas da LRF, temos ainda o controle social e a responsabilização. Esse controle, pode ser compreendido como fiscalização, refere-se aos meios de colocar em prática o que foi previsto na referida Lei, possibilitando a fiscalização das atividades relacionadas à gestão fiscal e aos recursos públicos utilizados por cada órgão público. Esse controle deve ser rigoroso e contínuo, devendo ser realizado principalmente pelos Tribunais de Conta, sem retirar a participação dos cidadãos na fiscalização.

Já a responsabilização, por sua vez, é um dos quatro pilares que os gestores e responsáveis pelos órgãos e poderes públicos devem se submeter à Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de sofrerem sanções e penalidades contidas na própria lei e em outros diplomas legais. Desta forma, para atuar dentro da lei, os preceitos da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, devem ser seguidos e atendidos, de modo que a doutrina compreende a referida lei como um verdadeiro Código de Condutas para gestores públicos.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mais conhecida por Lei Complementar nº 101, é uma lei complementar brasileira, que visa impor o controle dos gastos da União, estados, Distrito Federal e municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos. Tal medida foi justificada pelo costume, na política brasileira, de gestores promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, deixando a conta para seus sucessores. Também era comum a prática de tomada de empréstimos em instituição financeira estatal pelo seu ente controlador. A LRF também promoveu a transparência dos gastos públicos.

A lei introduz inovações em termos de contabilidade pública e execução orçamentária, na medida em que introduz limites tanto para as despesas do exercício (contingenciamento, limitação de empenhos), como para o endividamento. A LRF também determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso requer que o governante planeje e controle

receitas e despesas, adotando medidas necessárias a prevenir ou corrigir problemas que possam comprometer o alcance das metas.

Todavia, é interessante acrescentar, em 27 de maio de 2009, essa Lei sofreu algumas alterações. Conforme definida, pela LC 131, cuja, todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Esta, será discorrida no nosso próximo tópico.

Não obstante, entre os diversos instrumentos importantes de transparência e de prestação de contas concebidos, três podem ser considerados verdadeiros marcos na história da Administração Pública brasileira: a Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que criou na internet o Portal Contas Públicas; a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável; e o Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou na internet o Portal da Transparência (ALVES, 2008, p. 232).

3.4 A Lei Complementar nº131/2009 nos municípios brasileiros e sua aplicabilidade

É fato que, no Brasil, a corrupção é noticiada diariamente pela mídia, o que torna o tema recorrente, tanto na literatura especializada (GONZALEZ *et al.*, 2006; PILLAY, 2004; ZAFARULLAH; SIDDIQUEE, 2001) quanto nos meios de comunicação. Slomski (2012) argumenta que, o aparente aumento dos níveis de corrupção percebido atualmente se deve, na verdade, a uma maior dificuldade em esconder os desvios da administração pública na era da informação. Para Kim (2008), muitos dos problemas ligados à corrupção no setor público parecem estar ligados à falta de *accountability* e transparência.

O termo transparência, de modo geral, se refere à propriedade de ser transparente, ou seja, de ser claro. Essa palavra é oposta à opacidade e à obscuridade, haja vista que a transparência proporciona clareza para com algo ou alguma coisa, sendo sua função básica deixar-se estar visível, mesmo que esse conceito não esteja diretamente ligado à abertura de dados em si, como já foi discutido. Transparência vai além da mera disponibilização da informação; necessita das possibilidades de interação entre o ente divulgador dos dados e o sujeito social interessado em tal informação. Não se configurando como um fim em si mesmo, ela é o elemento chave para um processo de aceitação da abertura à influência.

A discussão referente à *accountability* aponta as ações para a promoção da inclusão digital e sua efetividade como sendo a abertura à democratização via internet através da

divulgação de dados governamentais, da facilitação do acesso aos serviços públicos e da veiculação de canais para a participação efetiva dos cidadãos no processo deliberativo. Em contrapartida, a sedimentação da *accountability* depende da vontade política em ser transparente e promover a participação. Pois o termo envolve, portanto:

Responsabilidade política; necessidade de prestação de contas; mecanismos de controle e responsabilização; e transparência administrativa. De fato, há três características essenciais para que a *accountability* esteja efetivamente presente em uma sociedade: competição do sistema político; existência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo; e o foco principal deste trabalho: transparência em todo o sistema (LEDERMAN; LOAYZA; SOARES, 2005, *apud* LOPES, 2007, p. 10).

Nesse sentido, Bastida e Benito (2007) corroboram com essa afirmação ao dizer que os países menos corruptos são geralmente mais transparentes. No caso do Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) é o órgão responsável por desenvolver mecanismos que busquem prevenir esse problema. Em 2006, a CGU criou a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

Uma das Leis voltadas para as finanças públicas é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a qual pressupõe a ação planejada e transparente em relação as contas públicas e também, a Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da administração/gestão. Além disso, como meio para a prevenção da corrupção no Brasil, foi estabelecida ainda em 2011, a Lei de Acesso da Informação (Lei nº 12.527/2011), que tem como objetivo garantir o acesso à informação e deve ser cumprida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Falando-se de Lei Complementar 131, de 2009, é inerente saber que a mesma pode ser entendida como o instrumento criado para fomentar a transparência de todos os gastos públicos através da disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas de toda a execução orçamentária e financeira de todas as esferas de governo (MIRASSOL, 2009). Esta Lei é o resultado do Projeto de Lei Complementar nº 217 de 2004, conhecido como Projeto Transparência, tendo como autor do projeto o João Capibaribe. Ao ser aprovada, a mesma veio a acrescentar dispositivos a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101/00), vindo a ser a primeira mudança em quase dez anos, o que tem grande relevância na busca da transparência no Brasil.

Assim, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, conhecida também como Lei da Transparência, acabou trazendo inovações à Lei de Responsabilidade Fiscal, onde a transparência passou a ser assegurada, também, mediante liberação ao pleno conhecimento e

acompanhamento por parte da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas acerca de toda a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atendesse o padrão mínimo de qualidade, tudo conforme regula o Decreto Federal nº 7185/2010 e o art. 48-A da LRF. A Constituição Federativa Brasileira de 1988, em seu art. 37, propõe que a administração pública, deve obedecer a vários princípios, dentre eles, tem-se o princípio da publicidade. A transparência, por sua vez, é determinada pela Lei Complementar n.º 101, em seu art. 48, na qual define como um dos princípios da gestão fiscal.

Desse modo, a Lei Complementar Nº 131/2009 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.

Tabela 6 - Alterações da Lei Complementar 131/2009

Redação Original	Redação após a LC nº 131/2009
caput: 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.	Não houve Alteração
Parágrafo único: transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	Revogado pela Lei Complementar nº 131 de 27/05/2009 e alterada pela Lei Complementar nº 156 de 28/12/2016
Inciso incluído pela Lei Complementar nº 131 de 27/05/2009	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;
Acrescido pela Lei Complementar 131 de 27/05/2009 com redação dada pela Lei Complementar nº 156 de 28/12/2016	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;

Inciso incluído pela Lei Complementar n° 131 de 27/05/2009	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
Incluído pela Lei Complementar n° 131 de 27/05/2009	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:
Incluído pela Lei Complementar n° 131 de 27/05/2009	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.
Incluído pela Lei Complementar n° 131 de 27/05/2009	II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Fonte: Elaborado própria, conforme a CF (1988)

De acordo com o capítulo IX, seção que trata da Transparência e a Gestão Pública, conforme o artigo 48, podemos observar que houve algumas alterações no que diz respeito a Lei Complementar n° 131 de 27/05/2009. Note que o legislador buscou garantir que qualquer pessoa tenha acesso as informações de despesas e receitas, de forma detalhada, no caso das despesas deve ser informado: o número do processo, o bem ou serviço, o beneficiário do pagamento seja pessoa física ou jurídica e qual o procedimento licitatório realizado. As receitas devem ser informadas: todo recebimento das unidades gestoras, inclusive os recebimentos extraordinários. Além do mais, a própria Lei evidencia o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Vale ressaltar, que isso se aplica a todos os entes federados, ou seja, União, Estado e Município. Essas informações devem ser disponibilizadas a população e a quem interessar, no momento de sua execução, conforme exposto na norma. Nessa perspectiva, o cidadão é capaz de acompanhar, em tempo real, a execução orçamentaria destes entes e realizar um controle melhor dos gastos públicos. Ainda assim, a Lei Complementar n° 131 de 2009, com o intuito

de garantir que a transparência seja cumprida de forma efetiva pelos entes federados, acrescentou o Art. 73-A na Lei de Responsabilidade Fiscal, onde prevê que qualquer pessoa, associação, partido político ou sindicato, é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas e aos órgãos competentes o descumprimento da Lei. Conforme redação a seguir:

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar (BRASIL, 2009).

Outro ponto importante dos dispostos na Lei Complementar nº 101/2009, são os prazos para o cumprimento da mesma, conforme consta no Art. 73-B da LRF:

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A.

I - 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II - 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III - 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo (BRASIL, 2009).

Nesse viés, se o ente federado por sua vez, não cumprir o que foi estabelecido no corpo da Lei Complementar nº 131 de 2009, estará sujeito à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da LRF. Ou seja, não poderá receber transferências voluntárias. Conforme art. 73-C:

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23. (BRASIL, 2009).

Em face disso, o ente federado que não disponibilizar em meios eletrônicos as informações sobre a execução orçamentaria e financeira e também não fizer uso de um sistema de administração financeira e controle, o qual deve atender um padrão mínimo de qualidade exigido pela União, será penalizado, ficando sem receber as transferências voluntárias, conforme inciso I do § 3º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Salientamos que as Leis acima mencionadas, exigem das entidades públicas a divulgação de relatórios periódicos com os resultados das aplicações do dinheiro público, conforme previsto nos instrumentos orçamentários, cujo intuito é dispor à sociedade o acompanhamento das destinações das aplicações dos recursos públicos e responsabilizar quem

descumprir as normas (CRUZ *et al.*, 2012). Entretanto, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009 alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em relação à sua implementação e aplicação nos municípios brasileiros, a Lei Complementar 131 estabelece que todos os órgãos públicos devem tornar públicas as seguintes informações: Sobre as despesas - todos os atos realizados pelas unidades responsáveis durante a execução das despesas, no momento em que ocorrem, com divulgação mínima dos dados referentes ao número do processo correspondente, ao bem ou serviço adquirido, ao beneficiário do pagamento (seja pessoa física ou jurídica) e, quando aplicável aos procedimentos licitatórios realizados. Em relação às receitas - o registro e o recebimento de todas as receitas das unidades gestoras, incluindo recursos extraordinários, bem como informações sobre: receitas, despesas, fornecedores, programas, ações e projetos.

Patenteamos que a legislação a qual regulamenta a Lei Complementar 131, está no decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da LRF. A Secretaria do Tesouro Nacional também editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010, que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Conforme definido pela LC 131, todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local.

É relevante ainda mencionar que a LC 131 define prazos para o cumprimento das metas aplicadas, caso contrário, existe as penalidades para os municípios que não cumprirem. A Lei estabelece que o Município que não disponibilizar as informações dentro do prazo estabelecido estará sujeito a sanção prevista no inciso I do §3º do art. 23 da LRF. Tal dispositivo dispõe sobre o impedimento do Município receber transferências voluntárias. De acordo com a LRF entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a

outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Contudo, existem diretrizes capazes de melhorar a forma de apresentar os dados exigidos pela LC 131, que determina o prazo de atualização e o conteúdo mínimo de informações sobre receita e despesa que devem ser divulgadas na internet. No entanto, boas práticas de promoção da transparência provam desejáveis a consideração de critérios de boa usabilidade, apresentação didática dos dados e em linguagem cidadã, possibilidade de download do banco de dados e canal de interação com os usuários.

Diante disso, a Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência acabou trazendo inovações à Lei de Responsabilidade Fiscal, onde a transparência passou a ser assegurada, também, mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento por parte da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas acerca de toda a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atendesse o padrão mínimo de qualidade, tudo conforme regula o Decreto Federal nº 7185/2010 e o art. 48-A da LRF.

3.5 Lei de Reponsabilidade Fiscal x Portal de Transparência Hoje: Desafios e limites

Infelizmente, a corrupção é um tema recorrente para os brasileiros, sempre presente nos noticiários. Mas a extensão deste tipo de comportamento vai muito além das manchetes nos portais de notícias, pois o fenômeno da corrupção está presente em nosso cotidiano, nas relações sociais mais elementares. Lamentavelmente, a corrupção faz parte da cultura das nações e, portanto, isto não é exclusividade da cultura brasileira. No entanto, as evidências de que vivemos em uma cultura que promove um contexto social altamente suscetível à corrupção são muito fortes, principalmente na política Brasileira.

Não temos mais em quem acreditar, a corrupção política domina a nação e de certa forma, a população torna-se corrompida. Porém, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Portal de Transparência, houve um avanço na administração pública, no que diz respeito a transparência. Conforme já mencionamos, a LRF tem como finalidade preliminar de corrigir o rumo da administração pública seja na esfera estadual, municipal como da própria União, como também reduzir os gastos às receitas, a partida adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações do governo em relação à população, ficando os gestores públicos

obrigados a serem responsáveis no exercício de suas funções e sujeitos a sanções (ROSA, 2009, p. 50).

E o Portal de Transparência foi desenvolvido para permitir que a sociedade monitore o uso dos recursos públicos e do emprego do dinheiro estatal, participando ativamente das questões sociais. Para atender a demanda de informações sobre gestão pública, bem como cumprir as determinações constitucionais, visando à transparência das contas públicas e atendendo à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, e o Decreto Federal nº 7185, de 27 de maio de 2010, além de promover o acesso amplo e objetivo aos dados da aplicação dos recursos públicos municipais. Através dele, os cidadãos podem acompanhar a gestão das finanças da administração direta e indireta. Assim, é possível acompanhar a destinação dos recursos arrecadados, provenientes em grande parte dos impostos pagos pelos contribuintes.

A LRF estabeleceu limites rígidos para o gasto com pessoal e endividamento público, bem como mecanismos claros para a correção de eventuais desvios. De acordo com Paiva e Zuccolotto (2009), a relevância dos dispositivos referentes à clareza e divulgação das finanças governamentais na Constituição de 1988 reside no fato de que isso viabilizou a desconcentração do Estado e estipulou os fundamentos que a Administração Pública deveria seguir. Dentre esses fundamentos, destaca-se a transparência, a partir da qual o administrador público é compelido a tornar públicos todos os seus atos - sendo essa a primeira tentativa brasileira de implementar uma política de abertura na administração governamental (VALLE *in* PRÊMIO SERDEZELLO CORREA, 2001 *apud* PAIVA & ZUCCOLOTTO, p. 1, 2009).

Antigamente, não se sabia para onde eram destinados os recursos públicos e, hoje, embora ainda existam fraudes na gestão pública, conforme a LRF, em caso de arrecadação de receitas menor do que o previsto, por exemplo:

O ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais, ou se forem ressalvadas na LDO, ou ainda, se o empenho estiver ligado ao serviço da dívida. Além disso, a LRF instituiu a chamada “Regra de Ouro”, na qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para fazer frente a despesas correntes, ou seja, o montante de operações de crédito em cada exercício fica limitado ao montante da despesa de capital. A fim de evitar comportamentos oportunistas por parte dos governantes em anos de eleição, especialmente em caso de reeleições, foram instituídos mecanismos de controle das finanças públicas específicos para estes períodos. E novas despesas de caráter permanente (por prazo superior a dois anos) só podem ser criadas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento” (GILBERT, s. d., p. 7-8).

Além disso, a referida lei faz parte do plano de reforma do Estado, que tem o intuito de implantar mudanças nos objetivos e funções do Estado, no modo como se estrutura, administra e funciona, enfatizando suas inter-relações com vida econômica e social para superar a crise que a nação brasileira vem passando nesses últimos tempos, principalmente no que se refere a:

Crise Econômica - evidenciada pelo esgotamento da estratégia de desenvolvimento que vinha sendo praticada no país, caracterizada por forte intervenção do estatal na economia;

Crise Fiscal - o Estado vinha enfraquecendo-se financeiramente, ficando impossibilitado de atender às necessidades e demandas da população, em consequência de seu elevado grau de endividamento e da desorganização das contas públicas, atingidas por sucessivos déficits;

Crise da Administração Pública - considerada de funcionamento burocrático, conflitante com as cobranças dos tempos modernos, que exige uma administração ligeira e ativa, centrada na qualidade dos serviços e no atendimento à população. (ROSA, 2009, p. 50- 51).

A responsabilidade na gestão fiscal induz na correta aplicação dos recursos disponíveis por parte das entidades públicas nos três níveis de governo, nos três Poderes e no Ministério Público, com senso de responsabilidade e fiel observância dos preceitos constitucionais e legais.

É importante destacar que, de acordo com o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios de responsabilidade da Controladoria-Geral da União, há que se diferenciar a transparência ativa da passiva. “A primeira parte do órgão a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade” (2013, p. 14), enquanto a segunda “se dá quando algum órgão ou ente é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo” (2013, p. 17).

Convém lembrar que a transparência das contas públicas é dividida em três dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. A primeira entende-se pela ampla e tempestiva divulgação por diversos meios. A compreensibilidade busca a linguagem acessível, orientada ao perfil dos usuários e em boa formatação. A última dimensão está fundamentada na relevância das informações associada à confiabilidade (PLATT NETO *et al*, 2007).

Contudo, com o objetivo de enfatizar a importância do pilar da transparência para a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi elaborada uma lei especial para tratar das questões relacionadas à transparência na gestão pública, que é a “Lei da Transparência”, a mesma

agregou à “Lei de Responsabilidade Financeira” normas sobre a transparência da gestão tributária, e formulou normas aplicáveis à gestão tributária e à prestação de contas na prestação de informações em tempo real. Abrange União, Estado, Distrito Federal e Município. Sendo assim, enfatiza a participação pública, o acesso e o controle das informações para garantir a transparência das contas públicas, visando assegurar a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às informações sobre os honorários e receitas dos entes federados; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato tem o direito de condenar as violações e o prazo de cumprimento da LEI (BRASIL, 2009).

Mediante ao exposto, tanto a LRF, quanto o Portal de Transparência, trouxeram mudanças significativas e grandes contribuições para a população no que tange a gestão pública, pois, o Portal de Transparência, hoje, é uma ferramenta de controle social, que se constitui a partir de verificações de legalidades e fiscalização das ações administrativas dos Entes Federativos.

Todavia, se faz necessário entender que, embora o Portal de Transparência seja uma ferramenta indispensável para a cidadania, apresentando um bom andamento e transparência no setor público, nem sempre isso é possível, pois, apesar de ter [quase] todas as informações do setor público, o Portal da Transparência ainda apresenta dificuldades para os diversos usuários. Como afirmam Sa; Silva; Araújo e Soeiro (2018), “as informações podem até ser disponibilizadas no portal [da transparência], porém nem todas são de fácil acesso e também não são tão claras como deveria ser para o usuário que busca a informação.” (p. 5).

Conforme os autores mencionados anteriormente, alguns estados têm falhado em divulgar adequadamente documentos relacionados ao orçamento público, como o Plano Plurianual e o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, através de seus portais de transparência. Além disso, a linguagem utilizada nesses portais nem sempre é acessível à maioria dos leitores, o que pode dificultar a compreensão das informações apresentadas.

Outro obstáculo enfrentado no Portal da Transparência é o uso de linguagem técnica e gráficos variados nas demonstrações financeiras e orçamentárias. Isso pode deixar os cidadãos perdidos e incapazes de compreender o significado dos termos e dados apresentados. De fato, a maioria das pessoas não está familiarizada com expressões técnicas, como Nota de Empenho, Receita Corrente Líquida Ajustada ou Deduções da Dívida Consolidada Bruta, por exemplo, – termos frequentemente encontrados no Portal – ferindo, assim, o art. 5º da Lei nº 12.527/2011.

Com relação aos limites, a LRF estabelece que a União só pode gastar até 50% da receita líquida corrente. Já estados, municípios e Distrito Federal, 60%. No âmbito do

Município o limite estabelecido corresponde a 60%, sendo 6% para o Poder Legislativo (Câmara Municipal) e 54% para o Poder Executivo (Prefeitura). Se a despesa com pessoal atinge seu limite prudencial, equivalente a 95% do teto permitido, devem ser adotadas providências que evitem seu crescimento, ou seja, são vedados a concessão de vantagens, a criação de cargos e empregos e o pagamento de horas extras, entre outros itens.

Assim sendo, entende-se que a transparência se torna um elemento essencial para a consolidação das relações entre o governo e a sociedade, sendo determinada uma forte conexão entre transparência e democracia. E o portal de transparência, por sua vez, um dispositivo de grande valia nesse aspecto, já que nele fica exposto todas as informações pertinentes e necessárias a sociedade.

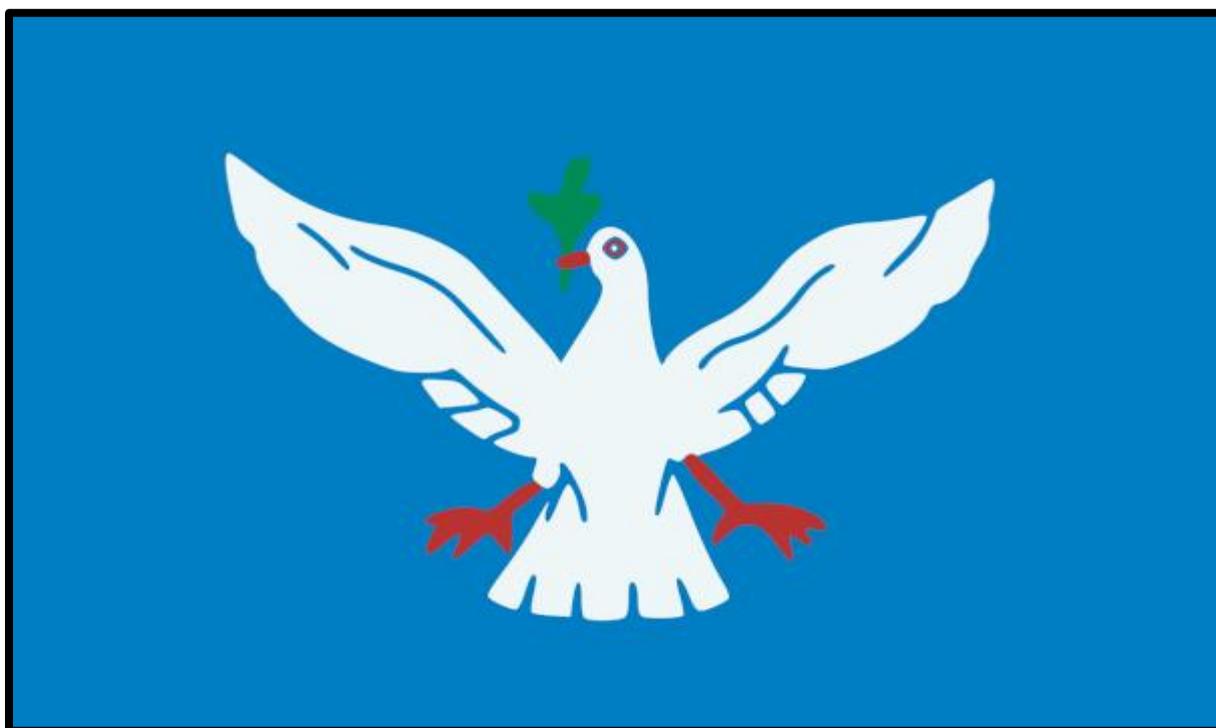
4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DE DADOS

Este capítulo tem o intuito de apresentar ao leitor, a análise e discussão dos dados obtidos, por meio do estudo realizado, que traz como lócus de investigação, o município de Salvador, seu espaço de participação cidadã na gestão municipal, o portal de transparência e seus limites e também, os desafios contemporâneos relativos à eficácia do portal de transparência de Salvador.

4.1 Município de Salvador

A história de Salvador está diretamente relacionada à chegada dos colonizadores portugueses, em 1501, na Baía de Todos os Santos. A cidade foi fundada por meio da ação do império português que, a partir das condições geográficas favoráveis, criou, no atual território soteropolitano, a cidade de Salvador como sendo a primeira capital do Brasil.

Imagem 4 - bandeira de salvador



Fonte: Wikipedia⁵

A instalação da cidade de Salvador foi promovida por meio de Tomé de Sousa, representante da coroa portuguesa no Brasil, no ano de 1549. A partir dessa data, Salvador

⁵ Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Bandeira_de_Salvador > Acesso em: 20 de abril 2023

tornou-se o principal centro político e econômico brasileiro, até o ano de 1763, quando a capital do Brasil foi transferida para o Rio de Janeiro.

O processo histórico de Salvador está vinculado às atividades econômicas desenvolvidas na colônia a partir da ação dos portugueses. A Baía de Todos os Santos, onde está situada a cidade, era uma importante área portuária, utilizada pelos colonizadores para a exportação de matérias-primas. Além disso, a cidade foi o principal centro do tráfico negreiro no Brasil durante o período da escravidão. Sendo assim, a população negra teve um papel importantíssimo no desenvolvimento do município. Na atualidade, Salvador é reconhecida como centro da cultura afro-brasileira no Brasil.

Dessa maneira, a história de Salvador é caracterizada pela contribuição ativa de portugueses e africanos, assim como pela sua importância no contexto do Brasil Colônia. A cidade perdeu protagonismo ao longo do tempo, mas ainda é um dos principais centros urbanos do Brasil.

Imagem 5 - o pelourinho centro histórico de salvador



Fonte: Kayak⁶

Salvador, originalmente chamada de São Salvador da Bahia de Todos os Santos, é um município brasileiro, localizado no estado da Bahia, mais precisamente na sua costa leste, sendo banhado pelo Oceano Atlântico. Situado na Zona da Mata da Região Nordeste do Brasil,

⁶ Disponível em: < <https://www.kayak.com.br/Salvador.26168.guide> > Acesso em: 20 de abril 2023

Salvador é notável em todo o país pela sua gastronomia, música e arquitetura, reconhecidas também internacionalmente.

Segundo o IBGE (2020), com mais de 2,8 milhões de habitantes, é o município mais populoso do Nordeste e o terceiro do Brasil. Dentre as cidades latino-americanas é a nona, superada por São Paulo, Cidade do México, Buenos Aires, Lima, Bogotá, Rio de Janeiro, Santiago e Brasília (esta ultrapassou Salvador em 2016, mas é um distrito federal e não um município).

4.2 O espaço de participação cidadã na gestão municipal de Salvador

A participação popular na gestão pública municipal deve ser compreendida como um meio essencial na construção, implementação e avaliação de políticas públicas, promovendo o fortalecimento da cidadania, com o aumento do nível de democracia nas decisões e o controle mais rigoroso dos recursos públicos.

A participação cidadã é pilar fundamental da democracia, pois seu objetivo é que os cidadãos participem ativamente do processo de tomada de decisões públicas. Na democracia que se vislumbra no século XXI, a participação democrática da população não pode mais restringir-se somente à eleição de seus representantes.

Portando-se do conceito de participação, devemos atentar que, realmente, é um conceito polissêmico, sujeito a múltiplas interpretações que vão desde uma legitimação de quem está no poder, até ser considerado um processo, onde o que é significativo é o próprio processo: a participação entendida como um objetivo em si e não como instrumento para a consecução de fins, é entendido também como fim para a resolução de assuntos de interesse público, para o progresso da comunidade. A participação não é um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar algo. O objetivo da participação é ajudar a transformar a cidade (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

Sem embargo, a participação cidadã é um direito que dá a possibilidade de que qualquer pessoa possa participar nos negócios públicos da comunidade da qual faz parte, deve ser efetivada por meio de mecanismos aplicáveis, assimiláveis e mensuráveis em sua eficácia e não se reduzir a corporativismo e sistema clientelista que reflete e recria constantemente uma relação sócia estatal de favoritismo em que a opacidade é uma constante. Planejar, organizar, dirigir, controlar e supervisionar são funções em que os recursos físicos e humanos apresentam resultados úteis e eficazes (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015).

Entretanto, a participação do cidadão na gestão pública implica um processo de construção social de políticas públicas. É um direito, uma responsabilidade e um complemento aos mecanismos tradicionais de representação política. Embora o conceito esteja claramente definido, a participação do cidadão na gestão pública ainda não é uma prática difundida e consolidada em todas as regiões brasileiras (ALMEIDA, CARLOS, SILVA 2016).

É sabido que o controle político na transformação democrática se deve ao impulso de implementação de políticas e instituições de participação cidadã, explicando como a demanda cidadã por participação e a existência de vontade política condicionam a origem e o alcance dos desenhos participativos nas cidades. Esse controle político visa alterar os processos de participação cidadã em prol de seus interesses, inclusive dentro de projetos de inovação democrática de democracia deliberativa (BORTOLI, KOVALESKI, 2020).

Dessa forma, a responsabilidade política pode estimular a participação dos cidadãos no poder e, assim, influenciar a melhoria do bem-estar dos membros de uma sociedade, o que pode ser chamado de "democracia e viabilidade participativa", sob a qual a participação melhora o bem-estar social (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

O que parece claro é que em qualquer uma das diferentes modalidades participativas, nos últimos anos as experiências de participação cidadã se multiplicaram pelo mundo, e que os governos locais, como os mais próximos dos cidadãos, optaram por aplicar novas formas de fazer política, por aumentar a participação dos seus habitantes nas tomadas de decisão, embora haja também um certo consenso de que essa participação não tem conduzido a um sistema de avaliação da qualidade da participação e do desenvolvimento dos acordos participativos adotados (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015).

São diversos, os desafios à participação democrática, buscando um modelo que atenda à necessidade imperiosa por qualidade de vida e inclusão, mas que ainda tem uma visão tão limitada e desigual (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016). Como aborda Gadotti (2004):

A participação é uma forma prática de formação para a cidadania, através da qual a população aprende a intervir no Estado e a reformá-lo a partir de fora. Isso significa governar com a participação do povo. Mas, para isso, esses novos atores, que são sobretudo os movimentos sociais e populares, devem ser considerados como coparticipantes na tomada de decisão (GADOTTI, 2004, p. 13)

Nessa dimensão, são necessárias medidas que garantam a oportunidade de se aprender a ser democrático, a ser solidário, a acreditar na capacidade de cada um na mudança para a construção de um país mais democrático e justo. A participação cidadã é um direito que dá a

possibilidade de qualquer pessoa participar nos assuntos públicos da comunidade da qual faz parte, deve ser efetiva através de mecanismos aplicáveis, assimiláveis e mensuráveis na sua eficácia (ALMEIDA, CARLOS, SILVA, 2016).

É importante destacar que a participação popular nos municípios, pode ocorrer por meio de diversos canais. Os mais comuns são os conselhos gestores de políticas públicas que atuam nos estados e municípios (Conselhos de Assistência Social, de Saúde, de Educação). Estes, são canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes das políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública, vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência.

Os conselhos gestores se instauram enquanto instâncias deliberativas e de controle social, a partir da Constituição Federal de 1988, no bojo de um processo de descentralização administrativa e de ampliação da participação popular e surgem como instâncias para promover uma mudança na gestão das políticas públicas a partir de “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, criando novas formas de contrato social, por meio da ampliação da esfera social pública”. São espaços públicos que fazem parte da gestão pública, sendo permanentes. É importante assinalar que, embora ligados à estrutura do Poder Executivo, não são, no entanto, subordinados a ele. Isto é, são autônomos nas suas decisões.

Além do mais, os conselhos são constituídos por representantes da sociedade civil e do Estado não pertencendo a nenhum desses segmentos, isto é, tanto os representantes da sociedade civil quanto do Estado, são corresponsáveis pelas decisões tomadas. Existindo nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal, os conselhos tratam de temas ou direitos específicos e se constituem enquanto instâncias de decisões políticas e não de atendimento. São criados por meio de leis e seus regimentos ou regulamentos são definidos pelos conselheiros. Diferem na forma como atuam, como se constituem e como incidem na elaboração das políticas públicas, em função da legislação e da correlação de forças que se estabelece no seu interior.

No município de Salvador, por exemplo, rege-se pela Lei Orgânica e pelas leis que adotam, respeitando os princípios constitucionais. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. De acordo com o capítulo I, das disposições preliminares, em seu art.6º, são princípios que fundamentam a organização do município:

- I - o pleno exercício da autonomia municipal;
- II - a cooperação articulada com os demais níveis de governo, com outros municípios e com entidades regionais que o Município integre ou venha a integrar;
- III - o exercício da soberania e a participação popular na administração municipal e

no controle de seus atos;

IV - a garantia de acesso de todos os munícipes, de forma justa e igualitária, aos bens e serviços públicos que assegurem as condições essenciais de existência digna;

A Lei Orgânica de 1971 define os referidos conselhos como órgãos de cooperação governamental com finalidade de auxiliar a administração na orientação no planejamento, na interpretação e no julgamento da matéria de sua competência, consolidando sua atuação como mecanismo de assessoramento ao poder executivo. E a Lei nº 3607, por sua vez, de dezembro de 1971, em conformidade com a Lei Orgânica, cria e disciplina sete Conselhos Municipais e o Decreto nº 4530 de março de 1973, dispõe sobre a organização e funcionamento desses conselhos.

Nesses termos, enquanto a Lei Orgânica de 1971 definiu os conselhos como órgãos de cooperação governamental e de assessoramento ao Executivo, a Lei Orgânica Municipal (LOM), de 1990, institucionaliza os conselhos como órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade "propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração".

A emergência dos conselhos é indispensável para a consolidação de uma cultura cidadã, na medida que viabiliza a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, bem como constitui um espaço de exercício da participação cidadã na gestão municipal.

Dessa maneira, é válido ressaltar que a participação não tem um fim nela própria, isto é, a participação não se esgota em si. Assim, o ato de participar adquire sentido quando está vinculado à construção de um projeto de sociedade. E por se constituírem em espaços onde diferentes projetos estão representados os conselhos são instâncias de negociação, de disputa, de pactuação e de compartilhamento de responsabilidade da sociedade civil e do Estado na elaboração das políticas públicas.

Contudo, a participação cidadã fortalece a democracia e tem um importante papel na promoção dos direitos humanos, da inclusão social e do desenvolvimento sustentável. É fator essencial para reduzir as desigualdades e os conflitos sociais, pois tem potencial de empoderar indivíduos e grupos mais vulneráveis (UN, 2018).

Falando em desigualdades e conflitos sociais, é relevante também mencionar, que Salvador é uma cidade marcadamente pobre e incongruente, com uma estrutura produtiva predominantemente terciária e um PIB inferior ao de cidades como Fortaleza e Recife. Os históricos problemas de desenvolvimento e as condições de vida, trabalho e pobreza de sua

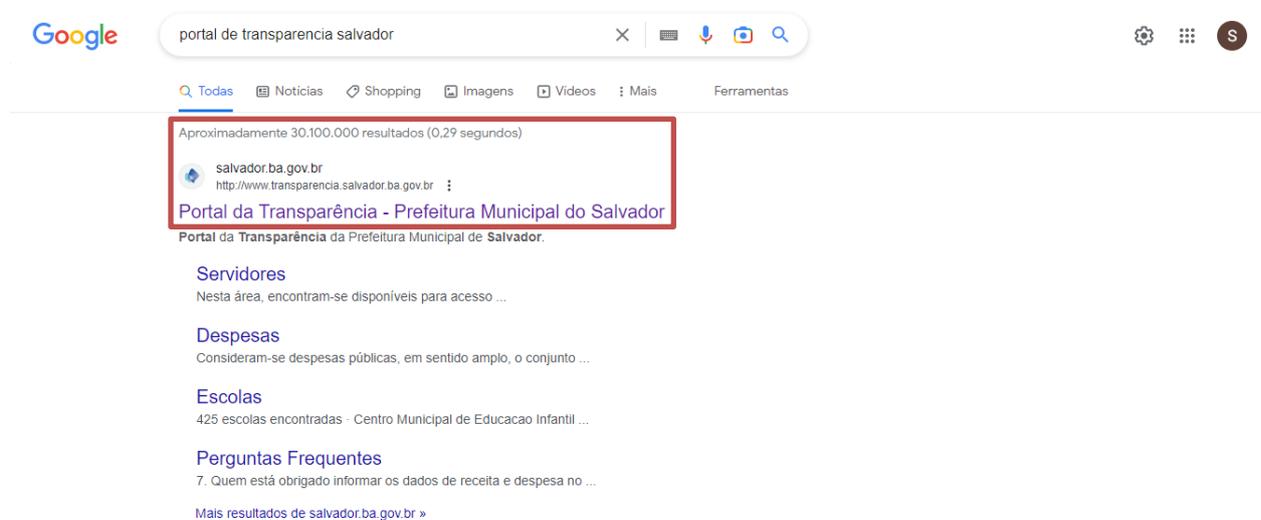
numerosa população, não favoreceram a constituição de uma classe trabalhadora forte e organizada, de movimentos sociais mais dinâmicos e articulados e de uma sociedade civil mobilizada no que se refere à gestão da república e isso se reflete nos perfis das suas organizações populares e nas suas formas de manifestação. Associa-se a esses traços, o longo domínio político de lideranças e de uma oligarquia conservadoras e autoritárias, fechadas ao diálogo com a sociedade civil e à participação.

4.3 O Portal de Transparência em Salvador

O Portal de Transparência é uma ferramenta de controle social de fácil navegação, com linguagem bem acessível, que possibilita ao cidadão acompanhar, sem necessidade de senha, os recursos arrecadados pelo Estado da Bahia e as suas aplicações. No Portal também são disponibilizadas informações sobre a prestação de contas do Governo e sobre o desenvolvimento das políticas públicas, visando promover uma gestão transparente e participativa.

Nessa perspectiva, realizamos uma busca pelo Portal de Transparência de Salvador e para chegarmos onde desejamos, precisamos saber a sua estrutura organizacional do site. Existem diferentes maneiras de acessar o site do Portal de Transparência de Salvador. A primeira é realizar uma pesquisa no Google por "Portal de Transparência de Salvador" e clicar no primeiro link que aparece nos resultados, como ilustrado na imagem abaixo.

Imagem 6: Pesquisa do Portal de Transparência de Salvador no Google



Fonte: google (2023)

A segunda é acessando o site diretamente pelo link "<http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/>". A terceira maneira é acessando o site oficial da prefeitura de Salvador pelo link "<http://www.salvador.ba.gov.br/>", onde a opção de transparência é exibida no cabeçalho do site, no menu principal com o nome "TRANSPARÊNCIA". Ao clicar neste botão, você será redirecionado para o site oficial de transparência da prefeitura de Salvador. Abaixo, uma imagem demonstrando a localização no menu principal.

Imagem 7: Site Oficial da Prefeitura de Salvador



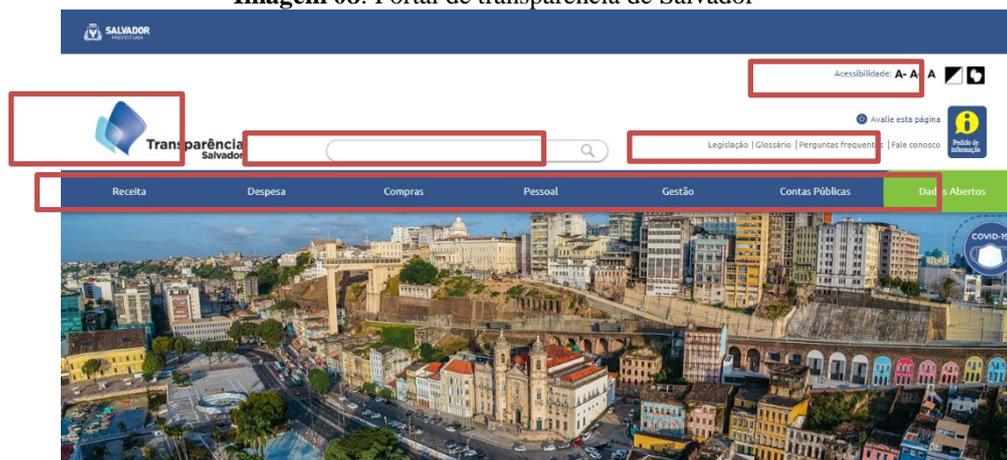
Fonte: Site da Prefeitura de Salvador (2023)

O site da prefeitura de Salvador apresenta uma estrutura simples e organizada, com o objetivo de ser transparente em relação às informações divulgadas. As informações são apresentadas de maneira clara e fácil de entender, apesar da grande quantidade de dados e informações importantes disponíveis para o cidadão.

O cabeçalho do site é simples e contém apenas o logotipo do site à esquerda e uma barra de pesquisa. Na parte direita do cabeçalho há botões para acessar informações como "Legislação", "Glossário", "Perguntas frequentes" e "fale conosco", bem como um botão de acessibilidade para aumentar o contraste e tamanho da fonte. O menu principal do site está dividido em sete categorias principais: "Receitas", "Despesas", "Compras", "Pessoal", "Gestão", "Contas Públicas" e "Dados Abertos". Cada categoria principal possui várias subcategorias, que são exibidas em um submenu quando o usuário clica no botão correspondente.

O menu é fácil de navegar e as categorias são bem organizadas. Além disso, o site apresenta um carrossel de imagens de alguns lugares públicos de Salvador logo abaixo do menu principal.

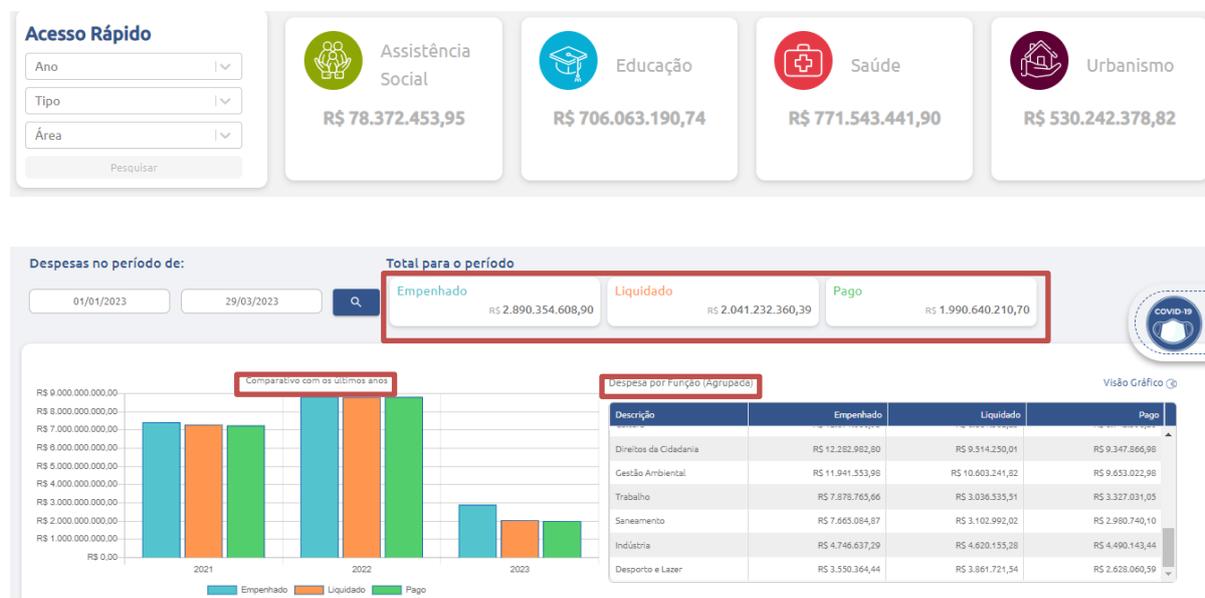
Imagem 08: Portal de transparência de Salvador



Fonte: Site do Portal de Transparência de Salvador (2023)

Após a exibição do carrossel, encontra-se uma seção de “Realização de Despesas”. Nesta seção, é possível acessar informações específicas sobre os gastos da prefeitura em áreas como “Assistência Social”, “Educação”, “Saúde” e “Urbanismo”. Além disso, o usuário pode utilizar um filtro avançado para realizar pesquisas personalizadas e específicas dentro de um determinado período de tempo. Essa seção apresenta detalhes financeiros sobre os três estágios da despesa pública, que incluem os valores empenhados, liquidados e pagos. Além disso, os gastos são apresentados por função agrupada, e é possível visualizar uma visão gráfica e comparativa com os últimos anos e um resultado bem detalhado da pesquisa feita.

Imagem 9: Realização de despesas



Fonte :Site do Portal de Transparência de Salvador (2023)

Imagem 10: Resultado de consulta detalhada

Resumo da Consulta Detalhada	Empenhado	Liquidado	Pago
	R\$ 2.890.354.608,90	R\$ 2.041.232.360,39	R\$ 1.990.640.210,70

Visão Gráfico 

Despesa por item detalhada Download PDF  Download CSV 

Descrição	Empenhado	Liquidado	Pago
> 210002 - UG SEGOV - Secretaria de Governo	R\$ 28.211.663,87	R\$ 21.118.602,81	R\$ 20.983.267,33
> 220002 - UG GABVP - Gabinete da Vice Prefeitura	R\$ 990.762,51	R\$ 849.946,37	R\$ 841.461,09
> 230002 - UG PGMS - Procuradoria Geral do Município	R\$ 20.494.000,14	R\$ 18.134.874,04	R\$ 18.130.894,43
> 240002 - UG CASA CIVIL - Casa Civil	R\$ 8.838.933,27	R\$ 9.186.451,63	R\$ 9.123.165,81
> 246002 - UG ARSAL - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador	R\$ 1.087.348,43	R\$ 816.406,63	R\$ 840.235,34
> 270002 - UG SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 64.314.385,11	R\$ 54.299.022,42	R\$ 53.694.642,15
> 301110 - UG FMS - Fundo Municipal de Saúde	R\$ 769.082.400,20	R\$ 535.428.742,38	R\$ 513.174.695,88
> 340002 - UG SEMUR - Secretaria Municipal da Reparação	R\$ 2.842.144,98	R\$ 3.101.456,15	R\$ 2.807.345,99
> 410002 - UG SEMGE - Secretaria Municipal de Gestão	R\$ 18.424.601,12	R\$ 12.780.353,57	R\$ 12.657.761,22
> 411010 - UG FUMPREP - Fundo Municipal da Previdência do Servidor	R\$ 146.486.665,11	R\$ 139.540.713,01	R\$ 139.541.253,01
> 430002 - UG SECIS - Secretaria Municipal de Sustentabilidade Resiliência Bem-Estar Proteção Animal	R\$ 13.827.595,66	R\$ 11.444.625,77	R\$ 10.494.406,93
> 490003 - UG CODESAL - Defesa Civil de Salvador	R\$ 5.227.269,63	R\$ 3.816.680,12	R\$ 3.762.770,63

Fonte: Site do Portal de Transparência de Salvador (2023)

Após o conteúdo principal do site, encontra-se a seção "Mapa do Site", que oferece uma visão detalhada das sete categorias do menu e suas respectivas subcategorias além de disponibilizar alguns links úteis para os usuários. Essa seção permite que os usuários encontrem rapidamente o item que procuram, sem precisar navegar pelo menu exibido no cabeçalho, e mostra todas as informações disponíveis no site de uma só vez, como mostrado na imagem abaixo:

Imagem 11: Mapa do site

Mapa do site			
Receita Realização de Receita Operações de Trânsito - Lei nº 9.503/97, Art. 320 Transferência de Outros Entes Convênios de Receita - Plataforma + Brasil Receitas Extraorçamentárias Lançamentos de Créditos Tributários Receita em Dados Abertos	Pessoal Remuneração e Dados Funcionais Tabelas Salariais Gastos com Diárias Tabela de Diárias Adiantamentos Pessoal em Dados Abertos Gestão Administração Municipal Estrutura Organizacional Catálogo de Serviços Informações Saúde Educação Assistência Social Obras Públicas Transportes Sustentabilidade	Contas Públicas Orçamento Municipal Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO Plano Plurianual - PPA Lei Orçamentária - LOA Manual de Programação e Orçamento - MPO Legislação Básica Demonstrações Contábeis Audiências Públicas Relatórios de Gestão e Controle Interno Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF Relatório Resumo de Execução Orçamentária - RREO Relatório de Gestão Fiscal - RGF Pareceres Prévios TCM Plano de Ação SIAFIC / SIGEF SSA	Dados Abertos Dados Abertos Link's Úteis Casa Civil CGM - Controladoria Geral do Município SEFAZ - Secretaria Municipal da Fazenda Ouvidoria Geral do Município PMS - Prefeitura Municipal do Salvador TCM - Tribunal de Contas dos Municípios Legislação Municipal

Fonte: Site do Portal de Transparência de Salvador (2023)

Destacamos um rodapé bem simples e intuitivo e inclui informações adicionais, como links para as páginas de redes sociais da prefeitura, informações de contato, um link para o Diário Oficial e um botão para acessar a edições anteriores.

Imagem 12: Rodapé do site do Portal de Transparência de Salvador



Fonte: Site do Portal de Transparência de Salvador (2023)

Após análise da estrutura visual do site, é possível concluir que a prefeitura de Salvador tem um forte compromisso com a transparência e a participação popular na gestão pública municipal. O site disponibiliza uma série de informações e dados sobre as receitas, despesas, compras, pessoal, gestão e contas públicas da administração pública municipal, em formato aberto e acessível, permitindo que a população possa ter acesso às informações e dados públicos de forma livre e transparente.

4.4 Conteúdos disponíveis no portal de transparência para o cidadão

Embora o portal de transparência da prefeitura de Salvador tenha uma aparência clara e intuitiva para o cidadão, sua efetividade não se restringe apenas ao design. Ao explorar as diferentes seções, o usuário pode acessar uma grande diversidade de informações relevantes e essenciais, as quais serão detalhadas nesse tópico.

A seção "Receitas" no Portal de Transparência de SALVADOR apresenta informações detalhadas sobre as receitas da prefeitura de Salvador, as quais podem ser classificadas em 4 pontos: Receitas Orçamentárias, Execução Orçamentária, Dívida Ativa e Transparência Fiscal.

As Receitas Orçamentárias são informações acerca das receitas previstas no orçamento municipal, incluindo receitas tributárias (como IPTU, ISS, ITIV), receitas de transferências constitucionais e legais (como FPM, ICMS, IPVA) e outras receitas (como alienação de bens e serviços, doações e convênios).

A Execução Orçamentária consiste na execução orçamentária da prefeitura, incluindo receitas realizadas, despesas empenhadas e liquidadas, restos a pagar, entre outras informações financeiras.

A Dívida Ativa é composta por dados referente à dívida ativa do município de Salvador, incluindo a quantidade de débitos, valores devidos, principais devedores, entre outras informações.

E, por fim, a Transparência Fiscal, a qual dispõe informações sobre a transparência fiscal da prefeitura de Salvador, incluindo o índice de transparência municipal, as obrigações legais de transparência, a publicação de informações sobre a gestão fiscal e outros aspectos relacionados à transparência fiscal.

Cada ponto mencionado acima apresenta gráficos, tabelas e outras informações relevantes para a compreensão das receitas da prefeitura de Salvador. Em geral, a seção "Receitas" fornece informações importantes para os cidadãos acompanharem a gestão financeira do município e garantirem a transparência das ações municipais.

A seção "Despesa" revela dados das despesas realizadas pela prefeitura de Salvador, incluindo os gastos com pessoal, custeio, investimentos e transferências a outras entidades. Dentro desta seção, é possível encontrar as Despesas Orçamentárias, a Execução Orçamentária, os Pagamentos, e a Transparência Fiscal.

Nas Despesas Orçamentárias é possível acessar informações detalhadas sobre as despesas previstas no orçamento municipal, tais como: gastos com pessoal, custeio, investimentos e transferências a outras entidades. Estas estão organizadas por órgão, função, subfunção e categoria econômica, facilitando a compreensão da destinação dos recursos públicos.

A Execução Orçamentária, como o próprio nome diz, é a execução orçamentária da prefeitura de Salvador, incluindo despesas empenhadas, liquidadas e pagas, restos a pagar e outras informações relevantes. Também é possível visualizar gráficos e que facilitam a compreensão do leitor.

Os Pagamentos solidificam-se acerca dos pagamentos realizados pela prefeitura de Salvador, incluindo fornecedores, prestadores de serviços e outras entidades. As informações estão organizadas por órgão, fornecedor, data de pagamento e outras categorias, permitindo a verificação de possíveis irregularidades.

A Transparência Fiscal possui detalhes sobre a transparência fiscal da prefeitura de Salvador, incluindo o índice de transparência municipal, as obrigações legais de transparência, a publicação de informações sobre a gestão fiscal e outros aspectos relacionados à transparência fiscal.

As informações disponíveis na seção "Despesa" do site são importantes para a transparência e controle social das finanças públicas, permitindo que cidadãos, empresários e outros interessados possam acompanhar a aplicação dos recursos públicos e avaliar o desempenho financeiro da prefeitura de Salvador.

A seção "Compras" apresenta registros sobre as compras e aquisições realizadas pela prefeitura de Salvador, incluindo os processos de licitação, as empresas contratadas e os valores dos contratos. Sendo composta por: Licitações, Contratos, Aditivos Contratuais e Registro de Preços.

Em Licitações, encontra-se informações a respeito dos processos de licitação realizados pela prefeitura de Salvador, incluindo o objeto da licitação, o tipo de procedimento, as empresas concorrentes e os valores das propostas. Estes registros são atualizados regularmente e podem ser consultados por meio de filtros como o número da licitação, a modalidade e a situação.

Nos Contratos, analisam-se dados acerca dos contratos firmados pela prefeitura de Salvador com as empresas vencedoras das licitações, os quais estão organizados por órgão, contratante, contratado e outras categorias. Também é possível baixar os contratos na íntegra em formato PDF.

Em Aditivos Contratuais é possível encontrar informações sobre os aditivos contratuais realizados pela prefeitura de Salvador, incluindo o objeto do aditivo, o valor adicionado e a justificativa do aditivo, os mesmos estão organizados por órgão, contratado, número do contrato e outras categorias.

Os Registro de Preços, realizados pela prefeitura de Salvador, incluindo o objeto, a data de validade e os valores registrados.

Esta seção é fundamental para promover a transparência e o controle social das aquisições e compras efetuadas pela prefeitura de Salvador. Essas informações permitem que cidadãos, empresas e outros interessados acompanhem a aplicação dos recursos públicos e avaliem a eficácia e eficiência dos processos de contratação.

Quanto à seção "Pessoal", apresenta informações relacionadas aos servidores públicos da prefeitura de Salvador, incluindo dados sobre a estrutura organizacional, a remuneração e outras informações relevantes. Composta por: Estrutura Organizacional, Remuneração, Benefícios e Despesas com Pessoal.

A Estrutura Organizacional dispõe de dados sobre a estrutura organizacional da prefeitura de Salvador, incluindo os órgãos, secretarias, diretorias e outras unidades administrativas. As informações estão organizadas em forma de árvore hierárquica, permitindo que o usuário possa visualizar a relação entre as diferentes unidades.

A Remuneração instrui sobre a remuneração dos servidores públicos da prefeitura de Salvador, incluindo o nome do servidor, o cargo, o salário base, as gratificações e outras informações relevantes. Os dados foram sistematizados por órgão, cargo e outras categorias.

Em Benefícios constam registros dos benefícios concedidos aos servidores públicos da prefeitura de Salvador, incluindo planos de saúde, auxílios alimentação e transporte, entre outros. As informações estão organizadas por órgão, servidor e outras categorias.

Nas Despesas com Pessoal, estão disponíveis dados sobre as despesas com pessoal da prefeitura de Salvador, incluindo o total gasto com salários, benefícios e outras despesas relacionadas ao pessoal, as quais estão organizadas por órgão, cargo e outras categorias.

A seção "Pessoal", então, contém informações relevantes para promover a transparência e o controle dos gastos com pessoal da prefeitura de Salvador. Ao disponibilizar esses dados, é possível acompanhar a utilização dos recursos públicos e avaliar a eficiência e eficácia da gestão de pessoal, contribuindo para uma gestão pública mais responsável e efetiva.

A rubrica "Gestão" informa sobre a gestão pública e a governança da prefeitura de Salvador, constituído por: Planejamento e Orçamento, Compras e Contratações, Fiscalização e Controle, Convênios e Transferências.

O Planejamento e Orçamento consiste no planejamento estratégico e o orçamento da prefeitura de Salvador, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As informações estão organizadas por exercício financeiro e por unidade orçamentária, permitindo que o usuário possa acompanhar a execução dos recursos públicos e avaliar a efetividade das políticas públicas.

A opção Compras e Contratações é composta por detalhes acerca das compras e contratações realizadas pela prefeitura de Salvador, incluindo os processos licitatórios, as compras diretas e as contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Esses dados estão organizados por exercício financeiro, por órgão e por fornecedor.

A Fiscalização e Controle dispõem de informações sobre a fiscalização e o controle dos recursos públicos da prefeitura de Salvador, incluindo os relatórios de auditoria interna e externa, as recomendações do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e outras informações relevantes, estas estão dispostas por exercício financeiro e por órgão, permitindo que o usuário possa acompanhar o desempenho da gestão pública e avaliar a efetividade dos mecanismos de controle.

Os Convênios e Transferências são constituídos pelos registros dos convênios e transferências realizados pela prefeitura de Salvador, incluindo os repasses de recursos para entidades públicas e privadas, os convênios firmados com outras esferas de governo e outras informações relevantes, as quais estão organizadas por exercício financeiro, por órgão e por beneficiário, permitindo que o leitor possa avaliar a efetividade das parcerias e dos investimentos públicos.

Em "Pessoal" temos informações significativas para fomentar a transparência e o controle dos gastos com pessoal da prefeitura de Salvador. Ao disponibilizar esses dados, torna-se viável monitorar o uso dos recursos públicos e avaliar a eficiência e eficácia da gestão de pessoal, o que contribui para uma administração pública mais responsável e efetiva.

A sexta seção "Contas Públicas" fornece dados sobre as contas públicas e a prestação de contas da prefeitura de Salvador, sendo integrado por: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados.

Em Balanço Orçamentário é possível consultar informações sobre o balanço orçamentário da prefeitura de Salvador, que apresenta a receita arrecadada e as despesas realizadas no período de um exercício financeiro. As informações estão organizadas por exercício financeiro, por unidade orçamentária e por categoria econômica.

O Balanço Financeiro apresenta a movimentação financeira realizada no período de um exercício financeiro, as quais estão organizadas por exercício financeiro, por órgão e por categoria econômica, permitindo que o usuário possa avaliar a gestão dos recursos financeiros da prefeitura.

O Balanço Patrimonial divulga o patrimônio da administração pública municipal. As informações estão organizadas por exercício financeiro e por grupo de contas, permitindo que o usuário possa acompanhar a evolução do patrimônio público e avaliar a gestão do patrimônio municipal.

O Demonstrativo de Resultados discorre acerca da receita e da despesa realizada no exercício financeiro, bem como o resultado financeiro obtido. Os dados estão sistematizados por exercício financeiro, por unidade orçamentária e por categoria econômica, permitindo que o usuário possa avaliar a efetividade da gestão pública e a sustentabilidade financeira do município.

Essas informações contribuem para a transparência nas contas públicas e permitem uma fiscalização dos recursos públicos. Os cidadãos avaliam a eficiência e eficácia da gestão pública e participam de forma mais ativa no monitoramento das ações do poder público.

A seção "Dados abertos" no Portal de Transparência apresenta informações e dados disponibilizados pela prefeitura de Salvador em formato aberto e acessível, como CSV, JSON, XML, permitindo que os usuários possam manipulá-los e utilizá-los de acordo com suas necessidades, como pesquisas, análises, desenvolvimento de aplicativos, entre outros.

A seção é uma importante iniciativa da prefeitura de Salvador para promover a transparência e a participação cidadã na gestão pública, permitindo que a população possa ter

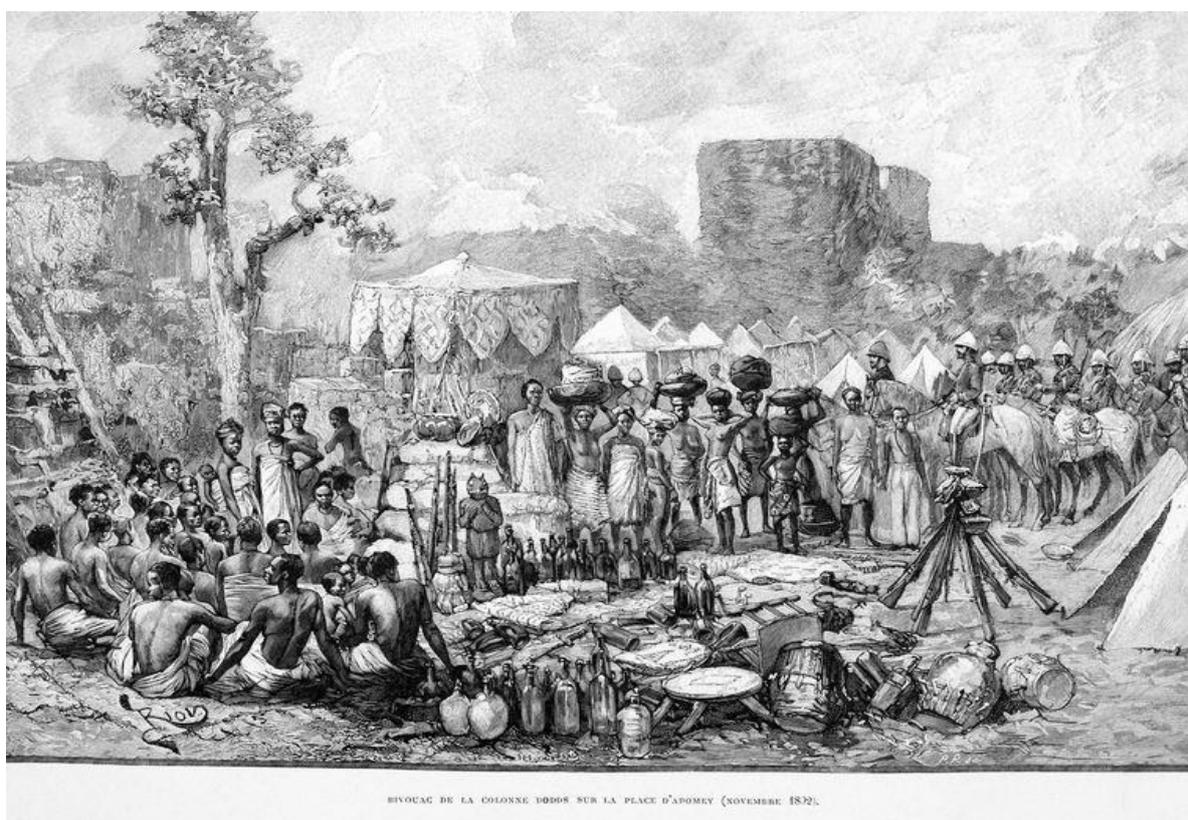
acesso às informações e dados públicos de forma livre e acessível, favorecendo o controle social e incentivando a participação popular.

5 SOBRE BENIM

5.1 Relação do Benim e sua relação com a pesquisa

A República do Benim é um país localizado na costa oeste da África. Sua história rica e diversa inclui influências de religiões tradicionais africanas, o período colonial francês e a luta pela independência. O território que hoje é o Benim já foi o lar de uma série de impérios e reinos africanos poderosos, incluindo o Reino de Dahomey, que governou a região por cerca de 300 anos, de cerca de 1600 a 1900 até a chegada dos europeus. O reino era conhecido por sua habilidade em tecer panos, metalurgia e produção de marfim. Ele também era um importante centro de comércio transatlântico de escravos durante o século XVIII.

Imagem 13: O Reino de Dahomey



Fonte: Alexandre d'Albéra — From La France au Dahomey - New York Public Library, Domaine public⁷

O período colonial francês começou em 1892, com a região passando a ser chamada de "Dahomey". A luta pela independência começou nos anos 50, liderada por figuras como Hubert

⁷ Disponível em: < <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=9676279> > Acesso em 15 de junho de 2023

Maga, Sourou-Migan Apithy e Justin Ahomadegbé-Tomêtin. A independência foi finalmente alcançada em 1960, com o país sendo rebatizado como "República do Benim".

Imagem 14: Republica do Benim



Fonte: Bénin Politique⁸

A trajetória política do Benin é uma história rica e complexa que percorre décadas de desafios e triunfos rumo à democracia. Após conquistar sua independência da França em 1960, o país enfrentou instabilidade política, com diversos golpes militares e mudanças de governo durante a primeira República. A participação popular era limitada e líderes, muitas vezes, pareciam desconectados dos anseios da sociedade civil.

Em 1972, o general Mathieu Kérékou liderou um golpe de Estado, estabelecendo a República Popular do Benin, um regime socialista com a nacionalização de empresas. Apesar dos esforços para envolver o povo nas decisões, o poder ainda estava concentrado no governo central. Problemas econômicos e sociais persistiram, levando a um descontentamento popular e pressão por mudanças.

O final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 foram decisivos para a democracia no Benin. Manifestações populares em 1989 levaram a reformas democráticas e em 1990, após uma série de protestos populares e pressão internacional, o presidente Kérékou concordou em convocar uma Conferência Nacional Soberana. Esta Conferência Nacional reuniu uma ampla representação da sociedade beninense, incluindo partidos políticos, sindicatos, organizações da sociedade civil e líderes religiosos. Resultou na abolição do sistema de partido único e na

⁸ Disponível em: < <https://beninpolitique.org/presentation-generale-du-benin/> > acesso em 15 de junho de 2023

adoção de uma nova Constituição consagrando o sistema multipartidário e as liberdades fundamentais. Em 1991, eleições multipartidárias foram realizadas, resultando na eleição democrática do presidente Kérékou. Esse momento marcou um avanço importante na transição para a democracia, com a participação popular desempenhando um papel central nas mudanças políticas.

Desde então, o país tem trilhado o caminho da democracia plena, com eleições periódicas permitindo que os cidadãos exerçam seu direito de voto e escolham seus líderes. A sociedade civil tem sido fundamental nessa transição, trabalhando para promover a participação popular, defender os direitos humanos e exigir maior transparência e responsabilidade do governo.

Essa trajetória destaca a importância da participação popular como elemento-chave para o fortalecimento da democracia. A vontade do povo e a participação ativa da sociedade civil são essenciais para construir uma governança mais democrática e inclusiva. Como jovens cidadãos, é nosso dever preservar e fortalecer essa conquista coletiva, garantindo que a participação popular continue a ser valorizada e incentivada em todos os níveis do governo. O caminho a seguir exige que continuemos a defender a participação popular como um valor central para garantir um futuro próspero e democrático para o Benin.

Governado por uma constituição que foi adotada em 1990 e que define o país como uma república democrática multipartidária, distinguirmos três poderes: executivo, legislativo e judiciário.

O poder executivo é liderado pelo presidente, que é eleito pelo voto popular a cada cinco anos. O presidente nomeia um primeiro-ministro e um gabinete de ministros para auxiliá-lo na governança do país. O presidente tem autoridade para dissolver o parlamento e convocar novas eleições, além de possuir a capacidade de governar através de decretos presidenciais em casos de emergência nacional.

O poder legislativo é composto pelo parlamento bicameral, que é formado pela Assembleia Nacional e pelo Senado. A Assembleia Nacional é composta por 83 membros eleitos a cada quatro anos, enquanto o Senado é formado por 33 membros, dos quais 30 são eleitos pelos conselhos locais e 3 são nomeados pelo presidente. O parlamento é responsável por aprovar leis, aprovar o orçamento do governo e fiscalizar as atividades do poder executivo.

O poder judiciário é independente e é composto por tribunais e cortes que têm o poder de interpretar a constituição e as leis do país. O sistema judicial é dividido em três níveis: tribunais de primeira instância, tribunais de apelação e a Suprema Corte do Benim. Os juízes

da Suprema Corte são nomeados pelo presidente, após a aprovação do parlamento, e são responsáveis por julgar casos criminais, civis e constitucionais.

O setor jurídico do Benim é baseado no sistema jurídico francês, que foi introduzido durante o período colonial francês. O código civil francês ainda é a base do sistema jurídico do Benim e é aplicado juntamente com a lei consuetudinária, que é baseada nas tradições locais e na lei islâmica. O país tem um sistema judiciário misto, que combina elementos do direito romano-germânico com o direito consuetudinário.

O Benim busca aprimorar constantemente suas práticas democráticas e de transparência na gestão pública. Nesse contexto, a pesquisa sobre o Portal de Transparência no Brasil pode ser de grande importância, visto que o modelo brasileiro é considerado referência em termos de transparência governamental e participação popular.

A pesquisa sobre o Portal de Transparência no Brasil pode ser uma oportunidade para o Benim identificar e adaptar as melhores práticas adotadas no país sul-americano para a realidade local. A partir do estudo do modelo brasileiro, é possível avaliar as principais características do portal, como a organização das informações, a acessibilidade da população, a interatividade e a possibilidade de acompanhamento de projetos e orçamentos públicos.

Além disso, a pesquisa pode contribuir para a identificação das possíveis limitações e desafios para a implementação do portal no Benim. É importante considerar as particularidades do país, como o acesso à tecnologia e a alfabetização digital, além das demandas e necessidades específicas da população local.

Desse modo, a pesquisa sobre o Portal de Transparência no Brasil pode ser vista como uma oportunidade para o Benim aprimorar suas práticas democráticas e de transparência governamental, buscando adaptar as melhores práticas internacionais para a realidade local e, assim, construir uma sociedade mais participativa e consciente de seus direitos e deveres.

Para abordar adequadamente o projeto de implementação do Portal de Transparência no Benim, é crucial entender a situação atual da participação popular no país, incluindo suas diferentes formas, instrumentos e mecanismos estabelecidos para promover e facilitar a participação do cidadão na gestão pública. Para isso, é essencial revisar as leis, normas e decretos que regulamentam a participação popular no país e identificar possíveis lacunas que precisam ser preenchidas para garantir uma implementação eficaz e em conformidade com o quadro legal vigente.

5.2 A participação popular no Benim

A participação popular é uma parte importante do sistema democrático do Benim. O país tem um histórico de forte participação popular, com movimentos populares que desempenharam um papel importante na luta pela independência do país em 1960 e na derrubada do regime autoritário do general Mathieu Kérékou em 1990.

Tendo um sistema multipartidário permite-se a participação de vários partidos políticos no processo democrático. As eleições presidenciais, legislativas e municipais são realizadas a cada cinco anos, e a participação eleitoral tem sido tradicionalmente alta, com uma média de cerca de 60% dos eleitores registrados votando nas eleições.

Além das eleições, o governo do Benim tem estabelecido mecanismos de participação popular em níveis local e nacional. O país tem uma tradição de conselhos de aldeia e de bairro, que são organizações comunitárias que desempenham um papel importante na governança local. Esses conselhos são eleitos pelos membros da comunidade e têm o poder de tomar decisões sobre questões importantes que afetam a vida da comunidade.

Um exemplo de caso prático é a iniciativa "Educação para Todos" (EPT). Essa iniciativa foi criada em 2002 para enfrentar os desafios na área da educação, como o acesso limitado à educação, a falta de qualidade na educação e a falta de envolvimento da comunidade na gestão escolar.

A EPT estabeleceu comitês de pais e professores em cada escola para permitir que a comunidade participe na gestão da escola e na tomada de decisões acerca das necessidades e prioridades da escola. Os comitês de pais e professores também são responsáveis por supervisionar as atividades da escola e por garantir a qualidade do ensino.

Além disso, a EPT estabeleceu comitês de monitoramento e avaliação em cada município para acompanhar o progresso da iniciativa e garantir a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos destinados à educação.

Graças à participação ativa da comunidade, a iniciativa EPT teve um impacto significativo na melhoria da qualidade da educação e no aumento do acesso à educação em todo o país. O envolvimento da comunidade na gestão escolar também ajudou a garantir que as escolas atendam às necessidades e prioridades reais da comunidade. Este exemplo ilustra como a participação popular pode ser eficaz na melhoria da gestão pública e na promoção do desenvolvimento sustentável do país.

O país também tem uma forte tradição de organizações da sociedade civil, que desempenham um papel importante na promoção da participação popular e na defesa dos direitos dos cidadãos. Essas organizações incluem grupos de direitos humanos, organizações de mulheres e grupos de defesa do meio ambiente. Podemos mencionar aqui a:

- Associação para a Promoção e o Desenvolvimento da Mulher (APDF): Fundada em 1988, a APDF é uma organização sem fins lucrativos que trabalha na promoção dos direitos das mulheres e meninas no Benim. A organização se concentra em questões como: violência baseada em gênero, direitos reprodutivos, igualdade de gênero e empoderamento econômico das mulheres. A APDF desenvolveu uma série de projetos e programas para ajudar as mulheres e meninas a acessarem serviços básicos, educação e emprego, além disso também oferece treinamentos e capacitações para lideranças femininas em suas comunidades. A APDF tem trabalhado ativamente para influenciar a formulação de políticas públicas e legislações relacionadas aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero no Benim. A organização tem uma forte presença nas comunidades locais, realizando atividades de sensibilização, advocacia e monitoramento da implementação de políticas e programas governamentais para garantir que as mulheres e meninas sejam beneficiárias efetivas dessas políticas.
- Social Watch Benin: Trabalha para promover a transparência e a responsabilidade na gestão pública, bem como para promover a participação cidadã no processo de tomada de decisão.
- Centre de Recherche et d'Action pour la Paix (CERAP): É responsável pela promoção da paz e a segurança no Benim e em toda a África Ocidental, bem como para fortalecer a governação democrática.
- Coalition Nationale de la Société Civile pour l'Observation des Elections (CNSCE): Esta coalizão de organizações da sociedade civil trabalha para monitorar as eleições no Benim e garantir que elas sejam livres e justas.
- Association Béninoise pour la Promotion de l'Ecotourisme et de la Protection de la Nature (ABPEPN): Esta organização sem fins lucrativos trabalha para impulsionar o turismo ecológico e a conservação da natureza, bem como para envolver as comunidades locais na gestão de recursos naturais.
- Club des Amis du Droit (CAD): Trabalha para suscitar os direitos humanos e a justiça social no Benim, bem como para fortalecer a democracia e a governação participativa.

Outros exemplos de grupo da sociedade civil que atuam ativamente na promoção da participação cidadã, no monitoramento do governo e na defesa dos direitos humanos e da justiça social:

- **Maison de la Société Civile:** É uma organização nacional que trabalha em prol da consolidação da democracia e da promoção da participação cidadã em questões de governança e desenvolvimento. A organização realiza atividades como monitoramento eleitoral, campanhas de conscientização pública e treinamentos para líderes comunitários.
- **Fédération des Organisations de la Société Civile:** É uma federação de organizações da sociedade civil que trabalham em diversas áreas, incluindo direitos humanos, desenvolvimento sustentável, saúde e educação. A organização busca fortalecer a capacidade das OSCs e promover a colaboração e a cooperação entre elas.
- **Association des Femmes Juristes du Bénin:** Trabalha em busca dos direitos das mulheres e meninas, com foco em questões como violência baseada em gênero, casamento precoce e mutilação genital feminina. A organização oferece serviços jurídicos gratuitos e campanhas de sensibilização sobre os direitos das mulheres.
- **Bénin NGO Network:** É uma rede de organizações da sociedade civil que trabalham em prol do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza no país. A organização promove a colaboração e a coordenação entre as OSCs e participa de iniciativas regionais e internacionais.
- **Association Béninoise pour la Promotion de la Famille:** Empenha-se em favor da saúde sexual e reprodutiva, incluindo planejamento familiar, HIV/AIDS e saúde materna e infantil. A organização oferece serviços de aconselhamento e educação em saúde em comunidades rurais e urbanas em todo o país.

O governo do Benim também estabelece mecanismos e formas de participação popular em nível nacional, regional e local. Destacamos instrumentos constitucionais infraconstitucionais:

Referendos: São usados para consultar o povo sobre questões importantes, como mudanças constitucionais.

Conselhos de aldeia e de bairro: Esses conselhos são órgãos comunitários que desempenham um papel importante na governança local.

Consultas públicas: O governo do Benim realiza consultas públicas em níveis local e nacional para coletar comentários e sugestões de indivíduos e organizações da sociedade civil (por exemplo, em 2019, o governo lançou um processo de consulta pública para revisar a

Constituição do país, o processo envolveu a realização de reuniões públicas em todo o país, bem como a coleta de comentários e sugestões de indivíduos e organizações da sociedade civil).

Grupos de pressão: Os grupos de pressão, incluindo organizações da sociedade civil, desempenham um papel importante na promoção da participação popular e na defesa dos direitos dos cidadãos.

Um dos instrumentos infraconstitucionais estabelecidos é o Orçamento Participativo (OP), uma ferramenta democrática que permite que os cidadãos participem diretamente na alocação de recursos públicos em seus municípios, definindo prioridades e decidindo quais projetos serão financiados.

O OP no Benim foi introduzido em 2003, por meio do decreto nº 2003-430, que estabeleceu a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Orçamento Participativo (FNDOP). O FNDOP é uma fonte de financiamento para projetos selecionados pelos cidadãos por meio do processo de orçamento participativo.

Desde então, o OP tem sido implementado em vários municípios do país, como Porto Novo, Abomey-Calavi, Cotonou e Parakou, entre outros. O processo de OP é geralmente dividido em várias etapas, incluindo a divulgação das regras do processo, a formação de comitês de bairro e a realização de reuniões públicas para discutir as prioridades e projetos propostos.

Durante as reuniões públicas, os cidadãos discutem e votam em projetos propostos para receber financiamento do FNDOP. Os projetos são avaliados com base em critérios como a relevância para a comunidade, a viabilidade técnica e o custo. Os projetos selecionados são, então, incluídos no orçamento municipal e implementados com financiamento do FNDOP.

O OP tornou-se um instrumento poderoso que permite aos cidadãos influenciar diretamente a alocação de recursos públicos em seus municípios, isso ajuda a garantir que os recursos públicos sejam alocados de acordo com as prioridades da comunidade e promove a transparência e a responsabilidade na governança local. Além disso, o processo de OP ajuda a construir uma cultura de participação cidadã e fortalece a democracia local.

No entanto, o OP também tem alguns limites na gestão pública do Benim. Um dos principais limites é a falta de recursos financeiros suficientes para atender a todas as necessidades e prioridades da comunidade. Isso pode levar à escolha de projetos de menor impacto ou à exclusão de algumas prioridades importantes.

Outro limite é a participação restrita de grupos vulneráveis, como mulheres, jovens e pessoas com deficiência. Esses grupos podem enfrentar barreiras para participar das reuniões

públicas ou para apresentar suas propostas de projetos. Portanto, é importante garantir que o processo de OP seja acessível e inclusivo para todos os membros da comunidade.

Além disso, a implementação do OP também pode ser afetada por desafios de capacidade institucional e de coordenação entre os diferentes órgãos envolvidos no processo, incluindo os comitês de bairro, as autoridades locais e os agentes governamentais.

Em resumo, o Orçamento Participativo tem um impacto significativo na gestão pública do Benim, pois permite que os cidadãos participem diretamente na alocação de recursos públicos em seus municípios. No entanto, é importante reconhecer e superar os limites e desafios para garantir que o processo seja inclusivo, eficiente e eficaz.

5.3 Leis e demais normas que regulamentem a participação popular no território beninense

A participação popular é um elemento essencial da democracia, pois permite que as vozes da população sejam ouvidas e consideradas nas decisões políticas, no entanto, para que essa participação seja efetiva, é necessário que existam leis e normas que a garantam e orientem. As leis podem estabelecer os procedimentos para a participação popular em diferentes esferas, como por exemplo, a elaboração de políticas públicas, o planejamento urbano ou a aprovação de leis. Além disso, as normas podem regulamentar a organização de audiências públicas, consultas populares, plebiscitos, entre outras formas de participação. É importante destacar que o fortalecimento da participação popular depende também do engajamento da sociedade em exercer seus direitos democráticos e acompanhar a atuação dos governantes.

Dessarte, existem várias leis e decretos relacionados à participação popular no Benim, incluindo:

- Lei Nº 2013-06 de 25 de Novembro de 2013 que estabelece as condições de organização e funcionamento dos conselhos municipais e locais no Benim: Esta lei estabelece as regras para a criação e operação dos conselhos municipais e locais, que são órgãos de governo local com membros eleitos. Os conselhos têm o poder de tomar decisões sobre questões importantes que afetam a vida da comunidade.
- Lei nº 2001-05 de 21 de junho de 2002 que estabelece as condições de exercício da liberdade de associação: Esta lei estabelece as regras para a criação e operação de organizações da sociedade civil, incluindo grupos de direitos humanos, organizações de mulheres e grupos de defesa do meio ambiente.

- Lei n.º 2020-09 de 23 de abril de 2020 que estabelece a criação, missão, organização e funcionamento do Alto Comissariado para a Prevenção da Corrupção na República do Benim: este decreto estabelece as regras para a criação e operação da Comissão Nacional de Luta contra a Corrupção, um órgão governamental que visa combater a corrupção no país.
- Decreto n.º 2021-270 de 2 de junho de 2021 que promove as Organizações da Sociedade Civil, facilitando a cooperação entre elas, acompanhando suas atividades, harmonizando intervenções, avaliando impactos, divulgando ações, e fortalecendo suas capacidades para desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento, democracia e paz social.
- Decreto n.º 2022-605 de 02 de novembro de 2022 que define, acompanha e avalia a política do Estado em matéria de descentralização, desconcentração, governança local e desenvolvimento na base, de acordo com convenções internacionais, leis e regulamentos em vigor. Nesse sentido, suas responsabilidades incluem coordenar a implementação da reforma da administração territorial, definir e monitorar a Política Nacional de Descentralização e Desconcentração, promover ações de educação cívica e cidadã nas competências municipais, incentivar mecanismos de mobilização e participação das populações na gestão das autarquias locais e garantir a qualidade dos serviços públicos locais prestados à população.
- Decreto n.º 2015-304 de 28 de maio de 2015 que estabelece as regras de organização e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Participativo: Este decreto estabelece as regras para a criação e operação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Participativo, um órgão governamental que visa promover a participação cidadã no processo de desenvolvimento nacional.

Apesar da existência de leis e normas que garantem a participação popular no Benim, a implementação do Orçamento Participativo tem enfrentado alguns desafios supramencionados, que podem ser complementados por outros instrumentos de participação popular. Nesse sentido, o Portal de Transparência surge como uma alternativa para superar esses limites, permitindo que os cidadãos possam acompanhar de forma mais transparente as ações e projetos governamentais e dar suas opiniões sobre os mesmos. Dessa forma, o portal de transparência pode ser visto como uma ferramenta importante para aprimorar a participação popular no Benim, ao lado de outras medidas que visem fortalecer a democracia e a transparência governamental.

5.4 Projeto de implementação do portal de transparência em todos os municípios do Benim

A transparência na administração pública é um princípio essencial para promover a confiança, as participações dos cidadãos e a responsabilidade. Quando as pessoas têm acesso a informações claras e precisas sobre as ações e os gastos do governo, elas podem entender como os recursos públicos estão sendo utilizados e exigir maior prestação de contas dos gestores. Por isso, é fundamental implementar um Portal de Transparência no Benim, pois isso fortaleceria a democracia e a transparência governamental.

A transparência vai além de apenas divulgar informações. Ela envolve disponibilizar dados relevantes e atualizados de forma acessível e compreensível para a população. Através de um Portal de Transparência, as pessoas podem ter acesso a várias informações, como orçamento público, licitações, contratos, convênios e programas governamentais. Isso permite que os cidadãos acompanhem de perto como o dinheiro público está sendo utilizado, identifiquem possíveis irregularidades e fiscalizem a aplicação dos recursos.

Ao implementar um Portal de Transparência, o Benim estaria seguindo o exemplo de outros países que já adotaram essa prática com sucesso. Um exemplo inspirador é o Portal de Transparência de Salvador, no Brasil, que se tornou uma referência internacional. O portal de Salvador disponibiliza informações de maneira clara e objetiva, facilitando o acesso e a compreensão dos dados. Além disso, oferece recursos interativos que permitem aos cidadãos participar ativamente da administração pública, como o envio de sugestões, reclamações e denúncias.

A implementação de um Portal de Transparência no Benim traria diversos benefícios para a população e para a própria administração pública. Primeiramente, tornar as informações transparentes promoveria a confiança das pessoas nas instituições governamentais. Quando as pessoas se sentem informadas e têm acesso aos dados, elas se tornam mais engajadas e participativas na vida política do país. Além disso, a transparência contribui para a redução da corrupção e do desperdício de recursos públicos, pois os gestores são mais expostos e responsabilizados por suas ações.

A instituição governamental no Benim que se dedica à participação popular e ao combate à corrupção é a "*Autorité Nationale de Lutte contre la Corruption - ANLC*" (Autoridade Nacional de Combate à Corrupção). Esta instituição tem como objetivo principal investigar, prevenir e combater casos de corrupção, exigir prestação de contas e denunciar possíveis irregularidades nas gestões do país. A ANLC também promove a sensibilização e a

educação da população sobre os danos causados pela corrupção, além de trabalhar em parceria com outras entidades e organismos internacionais para fortalecer os mecanismos de transparência e prestação de contas no Benim.

Para implementar com sucesso um Portal de Transparência no Benim, propomos uma abordagem organizacional que contempla os passos para a criação do portal, bem como uma proposta legislativa contendo projetos de leis que viabilizarão sua adoção e implementação no país.

A proposta organizacional precisará seguir uma série de etapas e a primeira delas é fazer uma análise das necessidades específicas do país em relação à transparência governamental e à participação cidadã. É importante identificar as limitações atuais dos instrumentos existentes e as principais informações que devem ser disponibilizadas no portal. Isso permitirá que o portal seja desenvolvido de forma a atender às demandas da população beninense.

Com base na análise das necessidades, é possível definir os objetivos do Portal de Transparência. Os objetivos podem incluir aumentar o acesso à informação, promover a participação cidadã na tomada de decisões, combater a corrupção e incentivar o controle social. Esses objetivos devem ser claros e mensuráveis, de modo que seja possível avaliar o sucesso do portal ao longo do tempo.

A estrutura do portal é outro aspecto importante a ser considerado. Deve-se determinar como as informações serão organizadas e apresentadas aos cidadãos. A estrutura pode incluir seções dedicadas à execução do orçamento, licitações e contratos, programas e projetos governamentais, ouvidoria e participação popular. É essencial que o portal seja intuitivo e fácil de navegar, para que as pessoas possam encontrar as informações que procuram de maneira rápida e eficiente.

Depois de definir a estrutura, é necessário formar uma equipe responsável pelo desenvolvimento do Portal de Transparência. Essa equipe deve incluir a Autoridade Nacional de Combate à corrupção, profissionais de tecnologia da informação, especialistas em design e representantes da sociedade civil. A colaboração entre diferentes setores é fundamental para garantir que o portal seja desenvolvido levando em consideração as necessidades e expectativas da população.

Treinar e capacitar a equipe responsável pelo portal é uma etapa fundamental para garantir seu pleno funcionamento e a constante atualização das informações. Além disso, é importante capacitar os servidores públicos para que possam fornecer os dados relevantes de maneira adequada e responder às demandas recebidas. A capacitação deve abranger aspectos

técnicos e também o entendimento da importância da transparência e da participação cidadã na administração pública.

A divulgação e o engajamento são etapas cruciais para garantir que o Portal de Transparência seja conhecido pela população. É importante elaborar uma estratégia de divulgação que utilize diferentes canais de comunicação, como mídias sociais, rádio, televisão e parcerias com organizações da sociedade civil. Também é essencial realizar campanhas de conscientização sobre a importância da participação cidadã na administração pública, destacando os benefícios do acesso às informações e da participação ativa.

Por fim, é fundamental estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação do portal. Isso permitirá acompanhar seu desempenho, identificar possíveis falhas e realizar melhorias contínuas. O monitoramento também é importante para avaliar o impacto do portal na transparência e na participação cidadã, possibilitando ajustes e aprimoramentos ao longo do tempo.

Em relação a abordagem legislativa, faremos algumas propostas de lei que são fundamentais no processo de implementação do portal de transparência no Benim, pois elas estabelecem a base legal e o arcabouço normativo necessários para garantir a efetividade e o cumprimento da transparência governamental. Elas fornecem também uma estrutura jurídica sólida que respalda a criação e operação do portal de transparência. Elas asseguram que os órgãos governamentais tenham a obrigação legal de disponibilizar informações públicas relevantes por meio desse portal, aumentando a prestação de contas e a participação cidadã na governança.

Assim, temos:

- A "Lei de Acesso à Informação" que garantirá que os cidadãos tenham o direito de acessar informações governamentais, incluindo as finanças municipais. Isso proporciona maior transparência nas atividades do governo e permite que a população fiscalize e compreenda melhor como os recursos públicos são utilizados.
- A "Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamentária" que estabelecerá regras e prazos para a apresentação e publicação das contas públicas, incluindo receitas e despesas dos órgãos governamentais, incluindo os municípios. Com essa legislação, o portal de transparência se torna a plataforma oficial para a divulgação dessas informações de forma clara e compreensível.
- A "Lei de Proteção a Denunciantes e Combate à Corrupção" que protegerá aqueles que denunciam atos de corrupção. Com a existência de um canal de denúncias no portal de

transparência, os denunciantes terão a segurança necessária para reportar irregularidades sem medo de retaliações.

- A "Lei de Responsabilização dos Gestores Públicos" que estabelecerá sanções e medidas disciplinares para aqueles que negligenciarem suas obrigações de transparência. Isso cria um incentivo para que os gestores públicos cumpram suas responsabilidades e garantam a divulgação adequada das informações no portal.
- A "Lei de Transparência em Contratos Públicos" exigirá que todos os contratos públicos sejam divulgados no portal de transparência, detalhando informações relevantes sobre esses contratos. Isso aumenta a fiscalização e reduz as chances de práticas corruptas em processos licitatórios.

As leis propostas são importantes para o processo de implementação do portal de transparência no Benim, pois conferem legitimidade, responsabilidade e obrigatoriedade ao portal, garantindo que ele seja uma ferramenta poderosa na promoção da transparência, prestação de contas e combate à corrupção no país.

Em conclusão, a implementação de um Portal de Transparência no Benim é uma medida necessária e urgente para fortalecer a democracia e a transparência na administração pública. Inspirado no modelo adotado pelo Portal de Transparência de Salvador, no Brasil, o portal beninense deve ser desenvolvido levando em consideração as necessidades específicas do país e a participação ativa da população. Com o acesso claro e transparente às informações públicas, os cidadãos do Benim poderão exercer sua cidadania de maneira mais completa, fiscalizando a administração pública e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou discorrer sobre a Participação Popular e Democracia, bem como abordar a importância do portal de transparência numa gestão pública. Por isso, procuramos responder a seguinte questão de pesquisa: Seria possível adotar o Portal de transparência como instrumento de participação popular no Benim para propiciar uma gestão pública mais eficiente?

Face a essa realidade, tentamos obter os objetivos desejáveis e constatamos que a participação popular é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses. Possibilita-lhes, também, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos. Essa noção de "participação popular", está intrinsecamente ligada à própria concepção de cidadania que está prevista na Constituição Federal de 1988 do Brasil, que vai além da concepção liberal de titularidade de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como pessoa integrada na sociedade, onde o funcionamento do Estado estará submetido à "vontade popular", como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito.

Logo, compreendemos que o Portal de Transparência é uma página do Portal Oficial do Órgão Público, Federal, Estadual e Municipal, destinado a divulgar, pela Internet, os dados e informações referentes aos atos administrativos dos órgãos da Administração Pública. A Página apresenta dados, informações e demonstrativos sobre a execução orçamentária de cada exercício fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como informações sobre desembolso com fornecedores em suas diversas modalidades. A prestação de contas é um dever dos gestores do poder público e o acesso irrestrito às mesmas é um direito do cidadão, dualidade que se constitui num dos principais sustentáculos do exercício da democracia.

Nesse sentido, foi possível entender o estado democrático de direito, a relação entre participação popular e democracia, os instrumentos de participação popular no Brasil bem como os tipos de democracia e, ainda, compreender as dificuldades que afere a participação popular e sua função de fiscalização no território nacional.

Nesse viés, compreende-se que o estado de direito é a real representação da participação popular, cuja é própria do Estado Democrático de Direito e caracteriza-se pela existência de instrumentos que permitem a qualquer pessoa, influir, controlar ou fiscalizar a atividade estatal, especialmente na atividade desenvolvida pela administração pública, em âmbito federal, distrital, estadual e municipal. Expressa a soberania popular, fato que dentre todos os tipos de democracias, o Brasil considera-se representativo semidireta, já que escolhemos nossos representantes, inclusive prevendo a possibilidade de uma iniciativa popular legislativa. Evidentemente, que a

principal dificuldade que afere o exercício da cidadania é a falta de educação, pois o cidadão quando possui pouca educação em relação a sua cidadania, desconhece seus direitos e deveres.

Por conseguinte, desvelamos o Portal de Transparência, e compreendemos a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso a Informação, além do mais, percebemos a relevância da Lei Complementar nº131/2009 nos municípios brasileiros e sua aplicabilidade e compreendemos também, os desafios e limites do portal de transparência nos dias atuais.

Em vista disso, inferimos que, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal é resposta à sociedade que clamava por mais justiça social, é uma lei complementar brasileira que estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A Lei de Acesso à Informação tem como principal propósito assegurar o direito de acesso às informações, um direito já consagrado na Constituição Federal de 1988. Essa legislação garante a todos o direito de obter informações de interesse particular, coletivo ou geral junto aos órgãos públicos. A prestação dessas informações deve ocorrer dentro dos prazos estabelecidos na lei, sob pena de responsabilidade. Entretanto, cabe ressaltar que existem exceções em que o sigilo é imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado.

Ainda assim, temos a Lei Complementar 131, de 2009, que pode ser entendida como o instrumento criado para fomentar a transparência de todos os gastos públicos através da disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas de toda a execução orçamentária e financeira de todas as esferas de governo. Ambas são instrumentos de grande valia e muito importante para a sociedade atual, que outrora não sabiam, nem tinham noção dos gastos públicos e hoje, embora ainda exista fraudes na gestão pública, o ente fica impossibilitado de fazer empenhos de modo a garantir o cumprimento das metas fiscais, exceto se as despesas forem de caráter obrigatório, constitucionais ou legais.

Em meio a isso, podemos notar que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para a gestão financeira da união, estados, municípios e Distrito Federal. Uma das dificuldades encontradas no Portal da Transparência está relacionada à linguagem pouco acessível ao público, pois, mesmo que o próprio portal disponha de um glossário como auxílio, frequentemente as demonstrações financeiras e orçamentárias são apresentadas utilizando termos técnicos e gráficos diversos. Nessa perspectiva, é compreensível que o cidadão se sinta desorientado diante do fluxo de informações, tornando-se difícil para ele compreender o que está sendo observado e o significado de determinados termos. Afinal, poucas pessoas estão cientes de expressões técnicas como Ordem de Compromisso, Renda Líquida Ajustada ou Reduções da Dívida Total Bruta, por

exemplo, - termos comumente presentes no Portal - infringindo, desta maneira, o artigo 5º da Lei número 12.527/2011..

Com relação à discussão e análise dos dados, foi perceptível analisar o processo histórico de Salvador, objeto de estudo e constatar que este, considera-se vinculado às atividades econômicas desenvolvidas na colônia a partir da ação dos portugueses. Além disso, a cidade foi o principal centro do tráfico negreiro no Brasil durante o período da escravidão. Sendo assim, a população negra teve um papel importantíssimo no desenvolvimento do município. Na atualidade, Salvador é reconhecida como centro da cultura afro-brasileira no Brasil e uma cidade marcadamente pobre e incongruente.

O espaço de participação cidadã na gestão municipal de Salvador, rege-se pela Lei Orgânica e pelas leis que adotam, respeitando os princípios constitucionais. São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. O município disponibiliza o Portal de Transparência, onde são disponibilizadas informações sobre a prestação de contas do Governo e sobre o desenvolvimento das políticas públicas, visando promover uma gestão transparente e participativa. As informações são apresentadas de forma clara e objetiva, com o intuito de, assim, facilitar uma boa interpretação por parte do público. O menu principal é constituído por sete categorias como: receitas, compras e outras principais e possui várias subcategorias, que são exibidas em um submenu quando o usuário clica no botão correspondente. O menu é fácil de navegar e as categorias são bem organizadas. Além disso, o site apresenta um carrossel de imagens de alguns lugares públicos de Salvador logo abaixo do menu principal.

No que diz respeito a Benim, cuja intenção é apresentar a ideia de um Portal de Transparência, como ferramenta, levando em consideração sua implementação, aplicação e seus benefícios, fica claro que, apesar da política do Benim realiza-se em um quadro de uma república democrática representativa presidencial, pelo qual o Presidente do Benim é tanto chefe de estado quanto o chefe do governo, e de um sistema multipartidário, esse instrumento ainda não existe.

Dessa forma, cogitando que Benim busca aprimorar constantemente suas práticas democráticas e de transparência na gestão pública, acredita-se que a implementação de um Portal de Transparência, pode ser de grande valia, visto que o modelo brasileiro é considerado referência em termos de transparência governamental e participação popular.

Além disso, a pesquisa pode, com certeza, contribuir para a identificação das possíveis limitações e desafios para a implementação do portal no Benim. É importante considerar as particularidades do país, como o acesso à tecnologia e a alfabetização digital, poucas políticas

públicas e leis relativas à participação popular além das demandas e necessidades específicas da população local.

Posto isso, a realização do trabalho foi de suma importância, haja vista que me possibilitou um mundo de conhecimentos e acredita-se que o mesmo possa colaborar nos processos científicos de outros pesquisadores. Além do mais, espera-se que, com a implementação do Portal de Transparência na cidade do Benim, as leis possam ser revistas e revisadas, as normas e decretos possam ser regulamentados e haja, de fato, a participação popular no país, identificando prováveis hipóteses e almejando possíveis soluções, garantindo, desse modo, uma vida mais justa e igualitária de uma nação, que todos os dias, clama por uma sobrevivência digna.

REFERÊNCIAS

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ALVES, Benedito A.; GOMES, Sebastião E. R.; AFFONSO, Antônio G. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e anotada**. 3. ed. aum. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

BALESTERO, Gabriela Soares. **Os orçamentos participativos como instrumentos de participação popular na efetivação das políticas públicas**. Prismas: Dir.;Pol. Publ. E Mundial., Brasília, v.8, n.1, p. 45-76, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.colegio30anos.ceub.br/index.php/prisma/article/viewFile/1196/1170>> Acesso em: 20/02/2023.

BASTIDA, F.; BENITO, B. Central government budget practices and transparency: An international comparison. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 667–716, 2007.

BASTOS, CELSO R., in **Curso de Direito Constitucional**, 18a ed., Saraiva, SP, 1997, p. 136.

BENIM. **Constituição da República do Benim – promulgada em 2 de dezembro de 1990**. Porto-novo. Assembleia Nacional, 1990.

BENIM. Decreto nº 2005-515 de 05 de dezembro de 2005 que estabelece as regras de organização e funcionamento dos conselhos municipais e locais. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Decreto nº 2015-304 de 28 de maio de 2015 que estabelece as regras de organização e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Participativo. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Decreto nº 2021-270 de 2 de junho de 2021 que promove as Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Decreto nº 2022-605 de 02 de novembro de 2022 que define, acompanha e avalia a política do Estado em matéria de descentralização, desconcentração, governança local e desenvolvimento na base. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Lei nº 2001-05 de 21 de junho de 2002 que estabelece as condições de exercício da liberdade de associação. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Lei Nº 2013-06 de 25 de Novembro de 2013 que estabelece as condições de organização e funcionamento dos conselhos municipais e locais no Benim. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>.

BENIM. Lei n.º 2020-09 de 23 de abril de 2020 que estabelece a criação, missão, organização e funcionamento do Alto Comissariado para a Prevenção da Corrupção na República do Benim. Disponível em: <https://sgg.gouv.bj/>

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 10ª edição, São Paulo:Malheiros, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Díaz, **O que é participação**, 8ª ed., Ed. Brasiliense, São Paulo, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – promulgada em 5 de outubro de 1988. **Presidência da república**. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto n.º 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. **Presidência da república**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2010/Decreto/D7185.htm>. acesso em: 20/02/2023.

BRASIL. Decreto n.º 4530 de março de 1973, dispõe sobre a organização e funcionamento dos conselhos municipais. **Presidência da república**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508impressao.htm

BRASIL. Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Presidência da República**. Casa Civil. Subchefia para assuntos Jurídicos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. acesso em: 20/02/2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 131, de 27 de Maio de 2009 (Lei da Transparência). acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. acesso em: 20/02/2023.

BRESSAN, F. O Método do Estudo de Caso. **Administração On Line**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan.-mar. 2000. Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm>. Acesso em: 28/02/2023.

CARVALHO. J.M. (2002). **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 3. Ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CULAU, A; FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **XI Congresso Internacional del CLAD**, 7-10 Nov, 2006, Ciudad de Guatemala, Guatemala Anais. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br> >, Acessado em: 21/02/2023.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, fev. 2012.

CRUZ, Flávio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 6. ed. São Paulo. Editora Atlas S.A, 2009.

DE PLÁCIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico** / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**, 32ª edição, São Paulo: Saraiva, 2001.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SILVA, Lucas Gonçalves da; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. **Direito administrativo e gestão pública I**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/I6Dird13372NJJ3W.pdf>. Acesso em 10 de Janeiro de 2023.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: Uma questão de cidadania**. Distrito Federal. 2010. Disponível em: Acesso em 22 nov. 2015.

GAVRONSKI, A.A. Participação Popular. In: **Dicionário de Recursos Humanos**, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZALEZ, J. C. G. *et al.* Public sector corruption in Mexico: social representations among the legal community of the Federal District. **Criminal Law Forum**, v. 16, n. 3-4, abr. 2006.

GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

KIM, P. S. A daunting task in Asia: The move for transparency and accountability in the Asian public sector. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª edição, São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMBERGER, Têmis. **Transparência Administrativa e Novas Tecnologias: o Dever de Publicidade, o Direito a ser Informado e o Princípio Democrático**, 2016. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42471/41191>. Acesso em 10 de Janeiro de 2023.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000.

LOCKE, Jonh. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Traduzido por: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARTINS, Pablo Luiz ; VESPOLI, B. S. O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento. **Revista de Administração da Fatea** , v. 1, 2013.

MENEZES, Joyceane Bezerra de. A participação popular como fonte de legitimidade democrática da administração pública. **X Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 – 21 Out. 2005. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/images/Menezes.pdf>. Acesso em: 20/02/2023.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito da Bahia, n.2, abr/maio/jun, 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-paulo%20modesto>. Acesso em 10 de Janeiro de 2023.

MORAES, Guilherme Peña de. **Direitos fundamentais**. Conflitos & soluções. Niterói: Frater et Labor, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PORTO, Éderson G.; CaSTRO, Fábio C. L. de; PEROTTONI, Felipe L. a Lei de **Responsabilidade Fiscal e os meios eletrônicos como forma de promoção da transparência fiscal na gestão pública**. Jus Navigandi, Teresina, n. 1080, 16 jun. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8533>>. acesso em: 25 de Fevereiro de 2023.

PORFÍRIO, Francisco. "**democracia**"; **brasil escola**. disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/democracia.htm>. acesso em 05 de março de 2023.

Portal Transparência Bahia: um passo para a construção de um estado mais transparente - <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/17708>.

PEREZ, M. A. **A administração pública democrática**. 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PILLAY, S. Corruption - The challenge to good governance: A South African perspective. **International Journal of Public Sector Management**, v. 17, n. 7, 2004.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi, Teresina**, ano 16, n. 2886, 27 maio 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19205>. Acesso em 10 de Janeiro de 2023.

RODRIGUES, Maria Lucia; LIMENA, Maria Margarida Cavalcanti (Orgs.). **Metodologias multidimensionais em Ciências Humanas**. Brasília: Líber Livros Editora, 2006.

ROUSSEAU. Jean-Jacques. **O contrato social. Princípios do direito político**. (tradução: Antonio de Pádua Dunesi). 3ª Ed. São Paulo: Martins Afonso, 1996, p.84.

SALLES. Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, 2010.

SA, M. A. ; SILVA, P. G. ; ARAÚJO, João Gabriel Nascimento ; SOEIRO, T. M. . **Dificuldades de usuários para acessar informações de portais de transparência de estados brasileiros**. Revista Gestão e Organizações , v. 3, p. 1, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007

SOFTPLAN. **A importância da participação popular no processo de gestão pública**. 2015. Disponível em: <http://www.egestaopublica.com.br/aimportancia daparticipacao-popularnoprocesso degestaopublica/>. Acesso em: 20/02/23.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TOCQUEVILLE, A. de. **A democracia na America**. 2ª ed. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, ed. Da Universidade de São Paulo: 1977.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAFARULLAH, H.; SIDDIQUEE, N. A. Dissecting Public Sector Corruption in Bangladesh: Issues and Problems of Control. **Public Organization Review**, v. 1, n. 4, 2001.