



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA - TECNOLÓGICO**

JÂNIO JOFRE MIRA DE QUEIROZ

**O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO BÁSICO DA
DEMOCRACIA**

**JOÃO PESSOA
2021**

JÂNIO JOFRE MIRA DE QUEIROZ

**O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO BÁSICO DA
DEMOCRACIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Gestão Pública – Tecnológico da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública.

Orientador: Prof. Me. Francisco Leite Duarte.

**JOÃO PESSOA
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

Q3p Queiroz, Janio Jofre Mira de.
O princípio da transparência como pressuposto básico da democracia [manuscrito] / Janio Jofre Mira de Queiroz. - 2021.
23 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação EAD em Gestão Pública - Tecnológico) - Universidade Estadual da Paraíba, EAD - Campina Grande , 2022.
"Orientação : Prof. Me. Francisco Leite Duarte. ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Administração pública. 2. Transparência pública. 3. Democracia. 4. Controle social. I. Título

21. ed. CDD 351

JÂNIO JOFRE MIRA DE QUEIROZ

O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO BÁSICO DA
DEMOCRACIA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada ao Curso de Gestão Pública
– Tecnológico da Universidade Estadual
da Paraíba, como requisito parcial à
obtenção do título de Tecnólogo em
Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Aprovado em: 08/12/2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Francisco Leite Duarte

Orientador

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. José Elinilton Cruz de Menezes

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

**MANUEL SOARES DA
SILVA:32499345420**

Assinado de forma digital por
MANUEL SOARES DA
SILVA:32499345420
Dados: 2022.01.14 09:29:02 -03'00'

Prof. Me. Manuel Soares da Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

A Cristo, meu Salvador, de quem, por quem e para quem são todas as coisas. A minha mãe (*in memoriam*) que plantou a semente, embora não pôde esperar para ver os frutos. Ao meu pai, por sempre acreditar. Ao meu filho, para quem aplaino a estrada que acredito vê-lo trilhar. DEDICO.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	DEMOCRACIA E PODER: O ADVENTO DO “PODER VISÍVEL”.....	7
3	A TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO DA DEMOCRACIA	10
4	A TRANSPARÊNCIA ENQUANTO PRINCÍPIO	13
5	OS TRÊS ELEMENTOS DA TRANSPARÊNCIA.....	15
5.1	Conhecer	16
5.2	Controlar	17
5.3	Participar	18
6	CONCLUSÃO	20
	REFERÊNCIAS	21

O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO BÁSICO DA DEMOCRACIA

THE PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AS A BASIC ASSUMPTION OF DEMOCRACY

Jânio Jofre Mira de Queiroz*

RESUMO

Este trabalho busca observar o princípio da transparência como elemento fundamental e indispensável ao Estado Democrático de Direito, partindo do entendimento de que a ausência ou ineficiência da transparência pública viola o sentido da democracia, comprometendo assim que a mesma seja concretizada. Isto porque o atual entendimento sobre a democracia exige que haja o controle da Administração Pública pela sociedade e isto só se torna possível através da transparência dos atos públicos. Desta forma, usou-se o método de abordagem dedutivo em conjunto com as técnicas de pesquisa bibliográficas, objetivando compreender o sentido e a contextualização histórica da democracia, vinculada à própria idéia desta; observou-se também o seu desenvolvimento no ordenamento jurídico pátrio, bem como o reconhecimento de seu status como princípio. Além disso, procurou-se delimitar os elementos que compõem o princípio da transparência. Buscou-se também compreender a importância da utilização dos mecanismos de fiscalização dos atos estatais por parte da população, e, por fim, analisar a importância do controle social para a consolidação da democracia.

Palavras-chave: Democracia. Transparência Pública. Controle social. Cidadania.

ABSTRACT

This work seeks to observe the principle of transparency as a fundamental and indispensable element to the Democratic State of Law, starting from the understanding that the absence or inefficiency of public transparency violates the meaning of democracy, thus compromising its realization. This is because the current understanding of democracy requires that there be control of Public Administration by society and this is only possible through the transparency of public acts. Thus, the deductive approach method was used in conjunction with bibliographic research techniques, aiming to understand the meaning and historical context of democracy, linked to its very idea; its development in the national legal system was also observed, as well as the recognition of its status as a principle. In addition, an attempt was made to delimit the elements that make up the principle of transparency. It also sought to understand the importance of the use of mechanisms for the inspection of state acts by the population, and, finally, to stress the importance of social control for the consolidation of democracy.

Keywords: Democracy. Public Transparency. Social control. Citizenship.

* Jânio Jofre Mira de Queiroz – Graduando em Gestão Pública (Tecnólogo). Email: janiojofre23@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso apresenta como tema “O princípio da transparência como pressuposto básico da democracia”, e objetiva analisar este princípio constitucional não apenas como mais um mero mecanismo à disposição do exercício da democracia, mas por ser propriamente um fator necessário e essencial, intrínseco à própria natureza desta.

A democracia parte do pressuposto da titularidade do poder por parte do povo, sendo assim, a Administração Pública (vista sob uma ótica ampla e extensiva) com todo o seu poder de atuação, presta à sociedade serviços dos mais variados, tendo como fundamento a supremacia do interesse público e como finalidade, a satisfação desse interesse. De acordo com Hely Lopes Meirelles (2014, p. 30), administração pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

No entanto, sob o manto da democracia, a Administração Pública atua legitimada pelo poder popular, que segundo a previsão constitucional (art. 1º, § único) é a fonte de onde emana o poder. Esse poder, conquanto seja titularizado pelo povo, é exercido, na maior parte das vezes, através de representação. Sendo assim, os que exercem essa representação, bem como todo o serviço público que compõe a gigantesca máquina administrativa, deve sofrer o controle social, ou seja, deve passar pelo crivo da sociedade, a fim de que esta constata se as decisões estatais estão sendo realizadas conforme o que fora previamente acordado (SIRAQUE, 2004, p. 22).

Para que haja um real controle social é necessário, no entanto, que todos os atos dos que compõem a Administração Pública, desde que no exercício desta, sejam publicizados, exteriorizados, ou seja, devem ser colocados à disposição do povo para análise e qualificação. Nesse sentido, notabiliza-se o entendimento de Valmor Slomski:

Na administração pública, é, certamente, onde mais deve estar presente a filosofia da *accountability* (dever de prestar contas), pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que os mesmos ajam em seu nome, de forma correta, e que prestem contas de seus atos (SLOMSKI, 2003, p. 367).

Diante desse aspecto fundamental é que se alicerça o princípio da publicidade, expresso na Carta Magna, que será visto nesse artigo sob o prisma da soberania popular e do Estado Democrático de Direito.

O princípio da publicidade pode ser visto sobre alguns enfoques. Por exemplo, pode ser visto tanto no seu sentido formal - como requisito de eficácia dos atos administrativos - como também pode ser vislumbrado em uma ótica material, que amplia essa visão num sentido de estender a efetividade deste princípio a fim de garantir que a sociedade tenha o mais amplo acesso possível às informações do seu interesse como cidadão e como verdadeiros titulares do poder, para que, por fim, possa-se ter efetivo e real acesso às decisões peculiares à democracia. Neste sentido, convém mencionar o entendimento de Ricardo Alexandre e João de Deus:

A publicidade, portanto, não existe como um fim em si mesmo, ou como uma providência de ordem meramente formal. O seu primeiro objetivo é assegurar transparência ou visibilidade da atuação administrativa, possibilitando o exercício do controle da Administração Pública por parte

dos administrados e dos órgãos constitucionalmente incumbidos de tal objetivo (ALEXANDRE, R.; DEUS, J. 2018, p. 306).

Em síntese, esse artigo tratará do princípio da transparência nessa visão de efetividade da democracia, entendendo a publicização e transparência dos atos públicos como sendo necessários, essenciais e indispensáveis em um Estado Democrático de direito.

Este trabalho baseia-se em estudos bibliométricos, os quais possuem grande importância na averiguação do desenvolvimento sobre determinado tema. Sobre o tema em destaque – O princípio da transparência como pressuposto básico da democracia – averigua-se a atual importância do mesmo, tendo em vista o crescente interesse da sociedade em fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento e direcionamento das políticas públicas, bem como em participar de forma mais ativa do planejamento e decisões pertinentes à comunidade.

A presente pesquisa tem como objetivo descrever as características do objeto de estudo a que se propõe, desta forma, a mesma caracteriza-se como descritiva e ressalta-se a natureza qualitativa ao se desenvolver de materiais já elaborados. Quanto aos seus procedimentos, a mesma é bibliográfica, cuja técnica adotada é a de coleta através de documentação indireta bibliográfica, bem como a análise de dispositivos legais pertinentes, a fim de que se possa encontrar nos autores e na legislação própria, indicações que possibilitem aprofundar o tema e que sirvam de base, dado o escopo limitado deste trabalho, para outros estudos, com interações no campo de pesquisa, de forma a efetuar os aprofundamentos que se façam, porventura, necessários.

Sem ousar a pretensão de exaurir o tema, buscou-se trabalhar o proposto neste artigo em quatro partes. Primeiramente, procurou-se entender a evolução histórica do princípio da transparência, ou seja, como este foi se desenvolvendo no âmbito da Administração Pública até tornar-se regra numa democracia. Na segunda parte procurou-se demonstrar o princípio da transparência como pressuposto da democracia. A terceira parte buscou vislumbrar a transparência como princípio, acompanhando o seu processo de normatização no sistema jurídico pátrio. Por fim, almejou-se entender o princípio da transparência em seus três elementos – conhecer, controlar e participar - procurando demonstrar a concretização deste princípio e a sua efetivação em consubstanciar a cidadania.

2 DEMOCRACIA E PODER: O ADVENTO DO “PODER VISÍVEL”

A gênese da democracia está intimamente ligada com a necessidade social de eliminar, do âmbito do exercício do poder, o obscurantismo no trato com os assuntos do interesse da coletividade. Essa é uma constatação simples quando se tem em mente a democracia em seu berço, Atenas, na Grécia Antiga (FERREIRA FILHO, 1994, p. 70). Os antigos gregos atenienses, reunidos na ágora, deliberavam publicamente sobre os mais variados assuntos de interesse geral, ouvindo as opiniões dos chamados cidadãos e decidindo de acordo com o entendimento majoritário as opiniões divergentes.

Atualmente, compreende-se facilmente que não condiz com a democracia o ofuscamento das práticas e atos por parte daqueles que exercem o poder, quando relacionados ao exercício da função pública. Entretanto, nem sempre foi assim. O exercício do poder passaria por um longo processo evolutivo até chegar à noção básica que hoje tem-se sobre a democracia.

Desde o poder oculto, invisível e autocrático que imperava na Antiguidade, onde o mesmo era personalizado na figura do rei, a forma de exercer-se o poder passaria por mudanças substanciais, ao longo da história, que levaria a uma transformação da mentalidade social sobre a forma de entender a fonte do mesmo e de como este deve ser exercido, o que implicaria, por conseguinte, na adoção de esforços no sentido de criar-se mecanismos de contenção do poder.

Na Antiguidade, acreditava-se que o poder era dádiva da divindade e que o titular do mesmo deveria prestar contas dos seus atos apenas perante esta. Salvo raras exceções, tal poder quase não conhecia limites no âmbito territorial de sua atuação. Não existiam cidadãos, apenas súditos que tinham de contar com a benevolência dos titulares do poder no atendimento de suas demandas mais básicas. A coisa pública era patrimônio do soberano e este desta dispunha de acordo com sua vontade e entendimento. Era o domínio do *arcana imperii*, o poder oculto, conforme esclarece Norberto Bobbio, na sua obra “O futuro da democracia” (BOBBIO, 1995, pg. 91).

Por sua vez, depois de duras experiências vivenciadas na sua sociedade, os gregos conseguiram criar um cenário de exercício direto das atividades pertinentes à comunidade; denomina-se democracia, do grego *demo* – povo e *cracia* – governo; logo, *democracia* equivale a ‘governo do povo’. Surge a figura do cidadão e, embora essa designação fosse bem restrita e tivesse um sentido próprio, este participava, de forma direta, das deliberações e decisões públicas de interesse da cidade-estado. Para o autor Karl Loewenstein (1970, p. 155), aquele foi o único exemplo conhecido de sistema político com plena identidade entre governantes e governados, no qual o poder político está igualmente distribuído entre todos os cidadãos ativos.

Destarte, cumpre-nos lembrar que este modelo, embora proporcionasse a clareza esperada na democracia, era ainda um modelo restrito, ou seja, abrangia apenas uma pequena parcela daquela sociedade. Era uma democracia feita para uma minoria, com o sentido de participatividade bastante resumido.

A história mostra que nem sempre essa experiência segue uma marcha progressiva. Com o fim do Império Romano do Ocidente, os resultados de vários avanços político-sociais foram prejudicados. A democracia criada pelos gregos e adaptada, de certa forma, pelos romanos, fora perdida. Iniciava-se a Idade Média, o domínio dos medievos e dos feudos, período em que, de acordo com Sahid Maluf (2019, p. 183), o Estado medieval caracteriza-se pela confusão que se fazia entre os direitos público e privado.

Esse longo período tem fim com a centralização dos Estados e o nascimento das monarquias nacionais que culminaria no surgimento de um poder absoluto, centralizado e forte que foi característica marcante da Idade Moderna: o Absolutismo, que aparece no declínio da civilização medieval (MALUF, 2019, p. 183).

Conforme expõe o autor (MALUF, 2019, p. 185), suprimidas as autonomias feudais, no fim da Idade Média, iniciou-se uma nova fase de grandeza do Estado monárquico, sob a forma absolutista. O Absolutismo centralizava todos os poderes nas mãos do soberano, o que, conseqüentemente, restringia o entendimento no sentido de reconhecer direitos aos súditos. É bem verdade que ao longo da história, eventos pontuais, por vezes adstritos a determinadas realidades nacionais, foram capazes de impor importantes limites à autoridade real e que, sem dúvidas, desenvolveram, paulatinamente, estruturas para o recuo do poder ilimitado. Tais

eventos foram marcantes na Inglaterra, por exemplo, com as chamadas Cartas e Declarações inglesas.

O primeiro instrumento de freio ao poder monárquico, na Inglaterra, foi a *Magna Carta* (1215-1225), que, apesar de ter restringido-se a garantir direitos a determinado estamento daquela sociedade – a nobreza – serviu como símbolo da liberdade pública. Outro documento importante foi a *Petition of Rights* (1628) em que o Parlamento inglês pede ao rei o reconhecimento de uma série de direitos aos súditos. Completariam ainda esse rol o *Habeas Corpus Act* e a *Bill of Rights*, de 1688, que proclama a supremacia do Parlamento em face do Monarca.

Apesar do avanço que tais documentos representaram, sob o ponto de vista histórico, essa estrutura absolutista, em nível mais amplo, só seria avariada e por fim demolida com o advento das revoluções burguesas que fervilharam na América e Europa no século XVIII, a saber, a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789).

Tais Revoluções alteraram a configuração da forma de exercício do poder, gerando fortes efeitos na sociedade. Sahid Maluf (2019, p. 201) explica esse contexto de mudança, com base na filosofia de John Locke, cujo entendimento era de que em caso de conflito entre o poder governante e o povo, deve prevalecer a vontade soberana da comunidade nacional, que é a fonte única do poder. Sendo assim, a maior mudança gerada desses eventos foi a modificação do entendimento sobre a origem de tal poder. Agora, não se entendia o poder como originário de fonte transcendental; doravante, entende-se que a fonte de onde nasce o poder do Estado é o povo.

O conceito de cidadão novamente entra em evidência, é a transmutação dos súditos em cidadãos, a quem se confere o direito de serem partícipes nas decisões e assuntos pertinentes à sociedade. É o que estava previsto na Carta de Independência dos Estados Unidos, de 04 de julho de 1776, segundo a qual os governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados e que a instituição de tais governos era com o propósito de garantir à coletividade uma série de direitos inalienáveis, entre eles, o direito à vida, a liberdade e a busca pela felicidade (HUNT, 2012, p. 219).

No mesmo sentido, a Declaração dos Direitos dos homens e do Cidadão (1789), afirma expressamente que o princípio de toda soberania reside essencialmente na nação (HUNT, 2012, p. 226) e que nenhuma autoridade poderia ser exercida se não fosse conferida expressamente desta. Nota-se que, daqui por diante, restava o entendimento que o povo era a verdadeira fonte de onde emana o poder e que, sendo assim, cabia a esses participarem das decisões e deliberações do interesse da coletividade. Visto sob esta ótica, não mais cabia o domínio do poder oculto, dos atos arbitrários e não motivados, das ações à revelia das normas e do exercício do poder ilimitado. Era a alteração definitiva da relação Estado/cidadão, este agora como elemento que titulariza o poder, delegando parte dele a representantes que, em nome destes, falam e decidem. Era o advento do “poder visível”.

De acordo com Norberto Bobbio, em sua obra “O futuro da democracia” (BOBBIO, 1995, p. 29), esta nasce com a perspectiva de extinguir o poder invisível e dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente. Sobre isso, ainda acentua o autor:

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos, que tinham revalorizado o *arcana imperii* e defendiam com

argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia dar vida à transparência do poder, ao “poder sem máscara” (BOBBIO, 1995, p. 29).

Na democracia, não mais cabe o indiferentismo do Poder Público diante do interesse dos cidadãos, nem da ausência daqueles nas decisões que seja do interesse geral. Nesse sentido, as informações, atos, métodos e procedimentos utilizados por aqueles que exercem o poder devem transparecer diante da sociedade (salvo as exceções que se fazem necessárias diante das circunstâncias, sempre nos limites da lei). Não pode existir democracia sem transparência. A ausência ou insuficiência desta macula o sentido mais básico de democracia e a transforma em conceito abstrato e distante, não podendo ser vivida, nem sentida, muito menos concretizada.

3 A TRANSPARÊNCIA COMO PRESSUPOSTO DA DEMOCRACIA

Sob o ponto de vista meramente etimológico, democracia significa o “poder do povo” ou “governo do povo”, referindo-se ao entendimento que, neste tipo de exercício do poder, a participação da sociedade é necessária e indispensável. O conceito, visto apenas sobre essa ótica, mostra-se carente de maiores explicações sobre o ponto de vista prático.

De acordo com José Afonso da Silva (2014, p. 127-128), a democracia não é um valor-fim, ao contrário, ela é um meio ou instrumento para realizar valores essenciais da convivência humana. Segundo o autor, esta mantém o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. O autor ainda afirma:

Sob esse aspecto, 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. (SILVA, 2014, p. 128)

Ainda de acordo com o autor (SILVA, 2014, p. 131) a doutrina afirma que a democracia baseia-se em alguns princípios fundamentais, quais sejam: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade. O princípio da maioria ainda tem relevante valor, visto que, na dificuldade de haver consenso nas decisões coletivas, a vontade da maioria norteia tais decisões. Esse princípio, no entanto, já é bastante flexibilizado atualmente, sobretudo pelo desenvolvimento de mecanismos da proporcionalidade, utilizada principalmente no âmbito eleitoral. A igualdade, por sua vez, é fator finalístico da democracia. É, inclusive, objetivo desta, concretizar a igualdade entre os membros da sociedade. O outro princípio é o da liberdade que assegura aos indivíduos o direito de escolha, de expressão, de trânsito, a segurança jurídica, dentre outros. O autor, por sua vez, resume a democracia em dois princípios fundamentais ou primários, quais sejam: o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, e o da participação (direta ou indireta) do povo para que este seja efetiva expressão da vontade popular (SILVA, 2014, p. 133).

De qualquer forma, qualquer conceito sobre democracia não pode abster-se do princípio da transparência. A ausência de transparência fere frontalmente qualquer noção que se tenha sobre a democracia. Mais que isso, os demais

pressupostos ou princípios básicos que norteiam todo o pensamento sobre a democracia, para que possam ter efetividade, necessitam estar em consonância com a transparência. É importante citar o entendimento de Norberto Bobbio (1995, p. 10), para quem pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder.

Qualquer mecanismo de que disponha o exercício da democracia, se não tiver transparência, perde a legitimidade, uma vez que, possivelmente, não gozará da confiança da sociedade, e esta é quem legitima o poder. Vejamos, por exemplo, o princípio democrático da maioria, que norteia um dos mecanismos da democracia, as eleições - que são responsáveis por fazerem a rotatividade do exercício do poder - se não forem transparentes, não terão a confiança por parte dos cidadãos. São exemplos recentes as crises políticas na Venezuela e Bolívia, que parte principalmente pela desconfiança dos cidadãos na probidade do jogo político.

Sem transparência, fica comprometida a confiança da sociedade nos agentes públicos e, conseqüentemente, restarão dúvidas sobre a probidade destes, sobre o destino dos tributos, o uso adequado dos mecanismos de promoção da igualdade ou do jogo eleitoral e até mesmo dos instrumentos judiciais disponíveis. Por conseguinte, toda a estrutura fica comprometida e paira dúvidas sobre a legitimidade dos agentes e atos públicos. Neste sentido, pontua Matias José Pereira:

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos transforma-se num elemento fundamental para a legitimidade do sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições (PEREIRA, 2005, p. 14).

Vislumbra-se aqui ainda o pensamento de Bobbio (1995, p. 86), sobre a necessidade fundamental da transparência na democracia. Vejamos:

[...] um dos princípios fundamentais do estado constitucional: o caráter público é a regra, o segredo é a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção [...]

A transparência é um pressuposto básico da democracia, sobretudo porque, nesta, a fonte do poder é o povo, para quem devem voltar-se todos os resultados advindos dos atos públicos e da atuação dos agentes públicos. Sendo assim, o povo, como real detentor do poder, tem o direito de acompanhar e participar do planejamento, ações, execução e controle de toda a atividade administrativa. Isso só é possível com a transparência, quando todo o sistema de governança, assim como os seus resultados, ficam ao alcance do conhecimento da sociedade. Não há que se falar em democracia se aqueles de quem advém o poder não podem estar cientes das decisões que são tomadas em relação a estes. É especialmente isto que a diferencia dos regimes autocráticos. Vejamos o que afirma Norberto Bobbio:

[...] o poder autocrático não apenas esconde para não fazer saber quem é e onde está, mas tende também a esconder suas reais intenções no momento

em que suas decisões devem tornar-se públicas. Tanto o esconder-se quanto o esconder são duas estratégias habituais do ocultamento (BOBBIO, 1995, p. 96).

Na democracia, a máquina pública existe para servir à sociedade, prestar serviços indispensáveis a esta, garantir as suas necessidades básicas e essenciais. Este é o motivo de todo o aparato estatal - o interesse público (MEIRELLES, 2014, p. 30). Desta forma, é necessário que a sociedade conheça a atuação desta, os seus mecanismos e procedimentos, bem como que acompanhem o desenvolver das políticas públicas e controlem a atuação referente as mesmas, para que, durante o percurso, não sejam alteradas as finalidades e objetivos esperados pela sociedade por motivos adversos aos interesses sociais.

O dever da transparência deve ter impulso dos próprios entes estatais, isto porque o mesmo é obrigação, é requisito fundamental, quando se tem em mente um regime democrático. A transparência não é um mero bônus prestado ou uma espécie de favor disponibilizado pelo Estado aos cidadãos, ao contrário, é um dever fundamental. É uma obrigação do que recebeu a delegação de prestar contas diante do que o delegou – o povo.

Por outro giro, por mais que tenhamos na democracia um sistema representativo, em que o povo escolhe os representantes para decidirem em nome da coletividade, não deve, entretanto, limitar-se a essa forma. O poder deve ser compartilhado o máximo possível com a população. É a descentralização do poder, ou o compartilhamento do exercício deste com a sociedade. Aqui no Brasil, por exemplo, vigora um modelo de representação semi-direto. Isto porque a Constituição Federal assegura a participação direta da sociedade em algumas situações. Dessa forma, faz-se necessário que sejam instituídos meios para trazer uma maior proximidade e participação da sociedade no planejamento e tomada de decisões de interesse geral. Vejamos ainda o pensamento do jusfilósofo italiano sobre a descentralização do poder.

Ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade especial entre o governante e o governado (BOBBIO, 1995, p. 88).

E ainda:

[...] quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito (BOBBIO, 1995, p. 28).

Atualmente, além dos tradicionais referendos, plebiscitos, iniciativa popular de leis, o remédio constitucional da ação popular etc, tem se observado o desenvolvimento de vários mecanismos nesse sentido, como a criação de ouvidorias, deliberações sobre orçamentos participativos, seminários temáticos com o objetivo de informar a sociedade sobre determinado assunto, dentre tantos outros.

4 A TRANSPARÊNCIA ENQUANTO PRINCÍPIO

A administração pública norteia-se por uma série de princípios extraídos da Constituição Federal, uns expressos, outros implícitos; tais princípios, que são normas jurídicas de caráter especial, servem como alicerces normativos que direcionam a atitude da administração pública no cumprimento dos seus objetivos, com a finalidade de satisfazer o interesse público, que é um dos supraprincípios do Direito Administrativo.

De acordo com o magistério de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 89), o interesse público são as aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda a comunidade administrada, ou por uma parte expressa de seus membros. Segundo o entendimento de Celso Antonio Bandeira de Mello (2014, p. 62), o interesse público é definido como sendo o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.

No rol de princípios expressos na Carta Mãe que norteiam a administração pública, encontramos o princípio da publicidade (art. 37, *caput*). Este, no entanto, não deve ser confundido como o princípio da transparência, uma vez que aquele se conforma numa dimensão formal, ou seja, cumpre-se com a formalização da divulgação dos atos e ações da Administração Pública nos instrumentos apropriados para este fim. A transparência, por sua vez, não fica limitada a mera publicação, exigindo muito mais que isso. O fato é que, muitas vezes, a publicação de tais atos, por parte dos entes públicos, não são suficientes para o real conhecimento do que ocorre no âmbito interno da administração ou não são capazes de resolver os anseios sociais sobre o acompanhamento dos procedimentos de interesse individual ou geral.

O que se nota é que muitas das informações públicas não proporcionavam a clareza necessária para a sociedade, não ficando realmente acessíveis aos administrados, muitas vezes por falta de instrumentos adequados para a concretização destas. Sendo assim, várias leis procuraram melhorar nesse aspecto e estabeleceram mecanismos de forma que pudessem promover a transparência pública, concretizando-a assim como princípio da Administração Pública. Antes de entender esse desenvolvimento normativo, é importante citar o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre princípio, segundo o qual este é:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 54).

O termo transparência, inicialmente não foi inserido de forma expressa no texto da Constituição Federal de 1988. A expressão só veio a estar expressa com a Emenda Constitucional nº 71/2012, que veio alterar o texto constitucional, no que diz respeito ao Sistema Nacional de Cultura, tendo como um dos princípios a transparência e compartilhamento das informações (art. 216 – A). Entretanto, por mais que o termo não estivesse previsto na Constituição, resta claro que a ideia de transparência pública permeia todo o sentido normativo da Carta Política,

principalmente porque veio a inaugurar uma nova ordem jurídica que buscava substituir outra da qual uma das grandes críticas que se faz àquela é justamente a obscuridade com alguns assuntos de caráter público.

Segundo Maffini (2006, p. 9-10), o fato de a transparência não ter sido explicitada como princípio na atual Constituição Federal não lhe retira o *status* aqui pugnado, [...] 'os princípios gerais do direito, por sua própria natureza, existem com independência de sua consagração em uma norma jurídica positiva'. Ademais, a própria Constituição já havia inserido em seu bojo, dispositivos que procurava assegurar a transparência. É o que está, por exemplo, no inciso XXXIII, do art. 5º da CRFB/88:

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

Ainda nesse sentido, têm-se os incisos XXXIV, que trata sobre o direito de petição aos Poderes Públicos e o LXXII que dispõe sobre o habeas data, ambos no art. 5º da Constituição. Nota-se aqui que se extrai do texto constitucional a ideia clara da transparência, demonstrando assim o espírito democrático que fundamenta a Constituição brasileira e reflete sobre as instituições que compõem a estrutura deste Estado democrático de Direito.

Tal princípio vem como consequência da evolução e aperfeiçoamento da ideia de democracia, reconhecendo que a mesma, atualmente, exige que haja a máxima exteriorização dos atos administrativos, pondo fim aos antigos segredos administrativos que tanto prejuízo tem trazido às sociedades.

O princípio da transparência firma-se assim como parte do rol fundamental de princípios básicos que norteiam a democracia, por ser intrínseco a esta e indispensável, portanto, para a sua concretização, garantindo que o povo, como real detentor e fonte do poder, possa acompanhar o que acontece no âmbito da administração pública. Neste sentido nos informa Wallace Paiva Martins Júnior:

O princípio democrático articula o princípio da transparência como corolário lógico: o Estado e seus Poderes só são realmente democráticos se visíveis e abertos ao povo forem suas ações e o processo de tomada de decisões (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 42).

Ainda conforme o pensamento deste autor (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 25) o caráter público da gestão administrativa leva em consideração, além da supremacia do público sobre o privado, a visibilidade e as perspectivas informativas e participativas, na medida em que o destinatário final é o público.

A transparência promove assim uma maior capacidade de consciência por parte dos administrados, que podem acompanhar, conhecer e controlar os atos dos administradores, promovendo assim um maior amadurecimento da democracia.

O princípio da transparência é mais abrangente do que o princípio da publicidade, uma vez que este se observa no sentido formal, servindo assim para se vencer o segredo administrativo, ou seja, é um ato de comunicação que veicula, por exigência jurídica, algo que não pode ficar na esfera da intimidade (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 55), no entanto, a publicidade por si só não é suficiente para concretizar a participatividade que se espera na democracia.

A transparência, por sua vez, traz a sociedade para dentro da administração, tornando-a agente ativo na democracia, descentralizando assim o processo de tomada de decisões. Promove a clareza necessária para que se assegure a cidadania participativa com a sociedade vivenciando a realidade da administração dos seus interesses.

Sendo assim, fica claro que o princípio da transparência busca garantir a participação da sociedade no processo de tomada de decisão junto à Administração, a motivação dos atos e o direito de acesso pelos cidadãos às informações de interesse públicos ou individuais que estejam disponíveis em base de dados de caráter público.

No campo infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), nos seus arts. 48 e 49 trouxeram alguns dispositivos no sentido de assegurar a transparência no âmbito da gestão fiscal. A Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), por sua vez, trouxe o princípio de forma ampla, estabelecendo as regras necessárias para garantir a transparência no trato com a coisa pública. É o que está insculpido no art. 5º, que é dever do Estado “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

5 OS TRÊS ELEMENTOS DA TRANSPARÊNCIA

O princípio da transparência consubstancia-se a partir de três elementos indispensáveis e fundamentais, os quais materializam o aspecto conceitual do princípio e legitimam a atividade pública, sempre partindo do entendimento de que os mesmos representam um ônus do Estado em relação à coletividade, cabendo àquele assegurar a efetividade e promover os mecanismos propícios à concretização destes.

Outrossim, impende destacar que a garantia e concretização da transparência, bem como dos mecanismos relacionados a efetivação desta, não consistem em um benefício do Estado direcionado aos cidadãos, mas sim, porque a garantia destas ações são próprias do conjunto de encargos da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito.

Os três elementos em comento são: conhecer, controlar e participar. É este o entendimento de Maren Guimarães Taborda, conforme expõe-se no trecho a seguir:

Aprofundando-se o conceito de transparência, aparecem três facetas diferenciadas. A primeira é que transparência é *direito de saber*, isto é, se a Administração funciona no interesse geral, os cidadãos devem ter o direito de saber o que se passa no interior da Administração porque ela está a seu serviço. O segundo aspecto do princípio da transparência cinge-se ao *direito de controle*, porque só conhecendo o que se passa dentro da Administração, o cidadão pode melhor verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e apreciar como o dinheiro público está sendo utilizado. [...] Por fim, por transparência entende-se o direito do cidadão de ser um ator e não só um espectador da vida administrativa: é o direito de não ser mais um administrado, mas um usuário, isto é, *de participar dos mecanismos administrativos* (TABORDA, 2002, p. 251).

Observe-se que tais elementos consistem em ações, tendo sempre a coletividade como sujeito ativo, isto porque a transparência pública, como princípio fundamental da democracia implica exatamente em o povo, como titular originário do

poder, adentrar os núcleos da administração dos seus interesses, conhecer as ações a ele direcionadas, concordar, discordar, escolher, observar, fiscalizar, controlar e decidir. Esse conjunto de ações, que fortalece o protagonismo da sociedade, fundamenta o exercício da cidadania ativa, a qual supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes (BENEVIDES, 1991, p. 20).

Desta forma, à Administração, como sujeito passivo desta relação, cabe o dever de garantir a máxima proximidade da sociedade para com o Estado, realizando assim a razão de sua existência, qual seja, garantir a supremacia do interesse público. A ausência ou insuficiência de qualquer um destes três elementos macula a transparência e porque não dizer, macula a própria democracia, por ser a transparência um aspecto básico e substancial da democracia.

Os três elementos retromencionados funcionam como estágios da transparência, ao mesmo tempo em que devem funcionar mutuamente. O mais básico destes é o conhecer. O mínimo que um Estado firmado em uma democracia deve garantir, é que os atos da sua administração e dos seus agentes, nesta situação, sejam levados ao conhecimento da população ou disponibilizados à sociedade. Isso se dá, de forma ativa, através da publicação ex-officio e, de forma passiva, quando é requerida a informação pelo cidadão interessado.

Ao tomar conhecimento dos atos, ações e políticas proveniente dos entes e poderes públicos, a sociedade pode exercer o controle social, que é próprio daquele que titulariza o poder – o povo, conforme conferido pela Constituição Federal (Art. 1º, parágrafo único, CRFB/88). O controle social permite a participação mais efetiva da sociedade no direcionamento das ações pertinentes à realização dos interesses coletivos e a vigilância dos atos daqueles que lidam com a coisa pública.

Doravante, passaremos a tratar cada um destes elementos de forma individual e mais aprofundada.

5.1 Conhecer

Como já dantes mencionado, um dos aspectos fundamentais de uma democracia é ter a publicidade como regra. Ademais, a democracia surgiu como fruto de um desenvolvimento histórico que teve como objetivo suplantar a cultura do obscurantismo no trato com a coisa pública (BOBBIO, 1995, p. 28).

No nosso ordenamento jurídico, como já tratado em outro tópico, a transparência tem no princípio da publicidade um dos seus núcleos mais conhecidos, isto porque o mesmo consta, explicitamente, no rol principiológico constitucional que rege a Administração Pública (art. 37, caput, CRFB/88). Além disso, a publicidade está insculpida no texto constitucional, no rol dos direitos e garantias fundamentais, expressos no art. 5º da Constituição Federal, mais precisamente nos incisos XXXIII - que fundamenta o direito de informação, XXXIV - que trata do direito de petição e certidão e, além desses, o inciso LXXII, que prescreve o *habeas data*, como remédio constitucional propício a sanar o abuso dos agentes e órgãos públicos no dever de garantir a informação requisitada pelo indivíduo, inerentes à sua pessoa, todos estes já alhures mencionados.

Desta forma, o dever da Administração em exteriorizar a sua conduta e ações dá-se de duas formas, a primeira destas, ativa, pois deve ocorrer ex-officio, quando, por exemplo, publica-se a lei para início dos seus efeitos, ou quando publica-se portarias, regulamentos, contas públicas, resultados de licitações etc.

A segunda, por sua vez, ocorre de forma passiva, quando a Administração é provocada pelo cidadão a prestar-lhe determinada informação, seja do seu interesse pessoal, seja de interesse público.

A transparência é concretizada pela publicidade, pela motivação, e pela participação popular nas quais os direitos de acesso, de informação, de um devido processo legal articulam-se como formas de atuação (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 40).

É importante destacar ainda o entendimento de Norberto Bobbio sobre a importância da publicidade dos atos públicos:

[...] a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é (BOBBIO, 1995, p. 30).

Outra forma pela qual se possibilita ao povo o conhecimento sobre os atos públicos é o princípio da motivação. Esse princípio se manifesta no sentido de que toda ação da Administração Pública deve ser acompanhada dos fundamentos que a ensejaram. Desta forma, além do conhecimento relacionado ao ato, propriamente dito, permite-se ainda que se conheça as razões que foram determinantes para tal ato. Isto é, através deste, conhece-se as intenções que levaram os agentes públicos a decidirem daquela forma, mediante os meios escolhidos, visando determinado fim, justificando ainda a base legal que sustenta tal decisão. Sobre isso, convém citar Lucas Rocha Furtado que informa-nos que, ao motivar seus atos, deve o administrador explicitar as razões que o levam a decidir, os fins buscados por meio daquela solução administrativa e a fundamentação legal adotada (FURTADO, 2010, p. 125).

Por conseguinte, a motivação permite que conheça-se não apenas o ato em si, mas também a intenção por trás do mesmo, consolidando elementos para que se possa parametrizar a fidelidade dos agentes públicos em relação aos princípios da Administração, e ainda, verificar a adequação dos fatos e decisões com a necessidade pública.

5.2 Controlar

O segundo elemento fundamental do princípio da transparência é a possibilidade que tem a sociedade de controlar os atos dos agentes públicos no exercício das funções públicas, as decisões de interesse público e as motivações que fundamentam tais atos e decisões. Trata-se do controle social.

Conforme expõe Vanderlei Siraque (2004, p. 22) o controle social tem como objetivo aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos.

O controle social efetiva-se como um aspecto essencial da soberania popular, isto porque no Brasil vigora uma democracia semidireta, ou seja, não obstante o poder do povo seja exercido, em regra, por meio de representação - quando se elege os representantes políticos e lhes delega o poder de tomar decisões em nome destes, criarem as leis e administrarem as funções e bens públicos - há também mecanismos de exercício direto da vontade popular. Entre tais mecanismos, podemos mencionar o plebiscito, o referendo, a possibilidade de iniciativa popular

para a criação de leis, a ação popular dentre outras ferramentas expressas na Carta Magna.

Por ser o povo, conforme previsão constitucional, a fonte do poder, cabe a este acompanhar, observar, controlar e até limitar os atos dos que os representam. O fundamento para isso é lógico, quem detém o poder tem também o direito de controlar as ações daqueles que agem em nome deste. Nesse ínterim, é importante citar o entendimento de Bobbio sobre a necessidade do controle social:

Inútil dizer que o controle público do poder é ainda mais necessário numa época como a nossa, na qual aumentaram enormemente e são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos (BOBBIO, 1995, p. 30).

O controle social provém de um estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade, através da compreensão de que constitui-se direito do cidadão, seja de forma coletiva ou individualizada, acompanhar as atividades dos entes estatais e dos prestadores de serviços públicos através dos mais variados mecanismos de participação disponíveis, consolidando assim a democratização do poder. Nas palavras de Lenise Secchin:

O controle social serve como “reforço” do controle estatal acerca dos atos dos gestores públicos – seja no Executivo, no Legislativo, ou no Judiciário – e ainda fomenta o exercício da cidadania, facilitando, com isso, a existência de uma sociedade mais justa, mais independente, conhecedora de seus direitos e obrigações (SECCHIN, 2008, p. 32).

De acordo com Kiyoshi Harada (2017, p. 81), o controle social é fruto das conquistas democráticas dos últimos tempos, conferindo aos cidadãos instrumentos cada vez mais poderosos para o pleno exercício de seus direitos políticos. José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 1190), por sua vez, pontua que tal controle trata-se de um poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder.

O controle social permite a efetivação da participação popular, mas, principalmente, é uma forma de descentralização do poder da Administração Pública. Sobre isso, pontua Norberto Bobbio:

[...] ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro (BOBBIO, 1995, p. 88).

Desta forma, a Administração Pública passa a compartilhar com o cidadão o planejamento, a execução e os resultados das políticas públicas, ampliando assim o sentido real da democracia, que consiste em trazer o cidadão para o palco das decisões públicas. É o que podemos chamar de democratização do poder.

5.3 Participar

Por fim, o terceiro elemento substancial para efetivação do princípio da transparência, consiste no direito de participação do cidadão. Este é um

aprofundamento do elemento anterior - o controle - na medida em que, além do conhecimento, acompanhamento e interferência nas decisões direcionadas à sociedade, acentua os mecanismos de participação na elaboração, direcionamento, e destinação dos atos, ações e políticas públicas.

Esse mesmo entendimento é defendido por Cristiano Aguiar Lopes (LOPES, 2007, p. 8) quando afirma que o Estado deve, não apenas, prover acesso à informação pública ao cidadão, mas também estimular sua participação ativa na tomada de decisões e na formulação de políticas, incluindo a própria construção da informação pública.

O sistema democrático pressupõe um conjunto de regras procedimentais de garantia de participação na esfera pública (BOBBIO, 1995, p. 64). Nesse sentido, faz-se imperioso citar o fundamento constitucional para tal forma de exercício da cidadania, conforme prescreve o art. 37, § 3º da CRFB/88, *in verbis*:

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

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

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

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivos de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1988).

No campo infraconstitucional, muitos são os dispositivos legais que asseguram a participação direta da sociedade nos assuntos públicos de âmbito geral, como por exemplo, a Lei que regula o processo administrativo federal (Lei nº 9.784/1999). Esta possibilita ao órgão administrativo abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, quando a matéria envolver interesse geral (art. 31), bem como possibilita a realização de audiência pública para debates sobre a matéria do processo (art. 32).

A participação direta também pode ser vista no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) que assegura a participação popular e a gestão democrática como uma das suas diretrizes gerais (art. 2º, II).

No mesmo sentido tem-se a Lei nº 11.445/2007, que trata do saneamento básico e institui como um dos seus princípios o controle social, a Lei nº 12.587/2012, que trata da Política Nacional de Mobilidade Urbana e prescreve como princípio a gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação (art. 5º, V), tendo como objetivo consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (art. 7º, V).

No Brasil já verifica-se a efetivação de vários desses mecanismos de participação direta, devendo, no entanto, serem os mesmos expandidos e aprimorados. Podemos citar, a título de exemplo: a criação de conselhos deliberativos de políticas públicas, a criação de ouvidorias, a formação de conselhos populares, a constituição de associações ou organizações não governamentais com a finalidade de acompanharem a implementação das políticas públicas, a realização de conferências temáticas a fim de informarem a sociedade sobre determinado assunto, a realização de audiências e consultas públicas, a implementação do orçamento participativo, dentre outras.

Como dever natural da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito, cabe a esta desenvolver e ampliar ao máximo os mecanismos que

possibilitem a sociedade adentrar aos espaços de poder e participar da forma mais ampla possível da tomada de decisões e do direcionamento das políticas de interesse direto da mesma, efetivando o direito do cidadão ser não um mero espectador, mas um ator da vida administrativa (TABORDA, 2002, p. 251).

6 CONCLUSÃO

A democracia é um sistema dinâmico. Por ser assim, a mesma está em constante evolução, desenvolvendo-se junto à sociedade, aperfeiçoando-se. Esta precisa, necessariamente, estar em consonância com as atuais demandas sociais, a fim de mostrar-se efetiva.

Para isso, é necessário que os mecanismos de aproximação entre a Administração Pública e a sociedade estejam em constantes atualizações e aperfeiçoamentos, objetivando, desta forma, atingir as demandas esperadas pelo povo. A democracia deve ser vivida, sentida, não pode contentar-se em ser conceito meramente abstrato e distante.

É nesse sentido que os mecanismos de participação devem ser expandidos, consubstanciando a transparência esperada e necessária em um Estado democrático de direito.

No que diz respeito à nossa realidade, constata-se que nas duas últimas décadas o Brasil conseguiu grandes avanços consideráveis no sentido de ampliar a transparência pública e de desenvolver formas de participação direta da sociedade junto às decisões tomadas pelos poderes públicos. Não obstante, dadas as consequências da cultura de corrupção que ainda vigora fortemente em nossa sociedade, o sentimento de transparência e confiança para com os entes e agentes públicos ainda mostra-se, de tal forma, precário.

Para isso, faz-se necessário que seja desenvolvida e expandida, por parte dos poderes públicos, uma cultura de transparência sólida, que aproxime cada vez mais o povo das decisões a ele direcionadas, buscado assim aperfeiçoar a nossa democracia que, vez por outra, como já ficou demonstrado inúmeras vezes em nossa história, mostrou-se tão conturbada.

Outros estudos poderão, posteriormente, analisar a eficácia da transparência pública no Brasil, sobretudo os possíveis avanços provocados pela vigência da Lei nº 12.527/2011, no campo prático da Administração Pública, procurando dimensionar as mudanças efetivas por ela produzidas. Ademais, propõem-se também estudos referentes aos mecanismos democráticos de participação dos cidadãos, bem como possíveis aprimoramentos dos mecanismos já existentes e disponíveis na democracia brasileira.

Finalmente, salienta-se que se faz necessário que os governos enfrentem o desafio da transparência, no sentido de criar, adaptar ou fortalecer ferramentas eficazes para a sua promoção e avaliação, buscando efetivar a participação dos cidadãos junto à Administração Pública, uma vez que, em um contexto do Estado democrático de direito, a transparência, além de necessária, é a chave de uma gestão pública de qualidade e que busca efetividade no acesso da população aos direitos a ela inerentes.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: MÉTODO, 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática. 1991. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/Acidadaniaativa.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 25 jun. de 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm > Acesso em: 25 jun. 2020.

_____. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 26 jun. 2020.

Controladoria Geral da União - CGU – Portal da Transparência. **Escala Brasil transparente**. Disponível em: <http://transparencia.gov.br/brasiltransparente?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=posicao%2CnomeLocalidade%2Cuf%2Cnota&tipoLocalidade=E&ordenarPor=posicao&direcao=asc>. Acesso em: 15 jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. Rev. Ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. 1 ed. Curitiba: A Página, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. rev. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. 2 ed. Barcelona: Ariel, 1970.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso a informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Cadernos Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/...publicas.../arquivo.2013-04-18.4951615613>. Acesso em: 07 jun.2021.

MAFFINI, Rafael Da Cás. O Direito Administrativo nos Quinze Anos da Constituição Federal. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 5, março/abril/maio, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 35 ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização – in memoriam de Marcos Juruena Villela Souto**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

PEREIRA, Matias José. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. *REGE - Revista de Gestão*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rege/article/view/36514>>. Acesso em: 07 jun. 2021.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. In: **Revista da CGU**, ano III - Nº 5, dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/5edicao.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. 2004. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontífice Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2021.

SLOMSKI, Valmor. **Contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 230, p. 251–280, 2002. DOI: 10.12660/rda.v230.2002.46345. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46345>. Acesso em: 6 jun. 2021.