

ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**CONSENSUAL ADMINISTRATION, ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY IN THE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION**Janaína Rigo Santin¹
Leone Frizon²**RESUMO**

O objetivo do artigo é analisar as transformações pelas quais perpassa a Administração Pública neste início do século XXI. Em seu novo paradigma gerencial e consensual, evidencia-se uma articulação cada vez maior entre sociedade política e sociedade civil, com vistas a uma maior eficiência nos atos administrativos e nas políticas públicas e, por consequência, uma maior eficácia de direitos fundamentais. Desse modo, a pesquisa, pelo método hipotético-dedutivo, conclui pela necessária superação das visões tradicionais de uma administração burocrática, fechada e centrada no governante, para ampliar os canais consensuais de gestão, pautados pela informação, transparência e *accountability*. Aproximar o cidadão dos seus gestores com vistas a fiscalizar, participar e colaborar na otimização da tomada da decisão administrativa, a fim de evitar a corrupção e a malversação dos já exíguos recursos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Administração consensual. Administração pública. Direitos fundamentais. Prestação de contas. Princípio da transparência.

¹ Pós Doutorado em Direito Administrativo pela Universidade de Lisboa, Portugal, com bolsa CAPES, pelo período de 8 meses (2011). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2004). Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Advogada e Professora Titular I da Universidade de Passo Fundo, nas disciplinas de direito municipal, direito urbanístico e direito das obrigações. Faz parte do corpo docente permanente do Mestrado em Direito e do Mestrado e Doutorado em História da Universidade de Passo Fundo. Coordenadora da Editora da Universidade de Passo Fundo. É professora convidada do Mestrado em Ciências Jurídicas-Econômicas e Desenvolvimento e do Mestrado em Governança e Gestão Pública da Universidade Agostinho Neto, em Luanda, Angola-África. Universidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul; Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul – Brasil. ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-6547-2752> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3213900043864696> E-mail: janainars@upf.br

² Advogado e Administrador de Empresas. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo. Bolsista CAPES. Graduado em Administração de Empresas pela Universidade de Passo Fundo (2010). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de Passo Fundo (2014). Universidade de Passo Fundo – Brasil. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0102-1327> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3641408746964570> E-mail: leonfrizon@gmail.com

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the transformations that Public Administration has been going through at the beginning of the 21st century. In its new managerial and consensual paradigm, an increasing articulation between political society and civil society is evident, with a view to greater efficiency in administrative acts and public policies and, consequently, greater effectiveness of fundamental rights. Thus, the research, by the hypothetical-deductive method, concludes by the necessary overcoming of the traditional views of a bureaucratic administration, closed and centered on the government, to expand the consensual management channels, guided by information, transparency and accountability. Bringing citizens closer to their managers in order to inspect, participate and collaborate in the optimization of administrative decision-making, in order to avoid corruption and the malpractice of the already limited public resources.

KEYWORDS: *Consensual administration. Public administration. Fundamental rights. Accountability. Principle of transparency.*

INTRODUÇÃO

No presente trabalho objetiva-se investigar os atuais contornos do direito administrativo no Brasil, em especial na viragem paradigmática ocorrida neste início do século XXI, em que se pode observar a ampliação do campo de atuação tanto da ciência política quanto do direito administrativo para além das instituições tradicionais de poder, voltando-se agora para outros setores da sociedade, em especial a sociedade civil.

Pretende-se analisar a inserção dos princípios da transparência e da participação na gestão da coisa pública, em especial após a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), a Lei Complementar n. 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei Ordinária Federal n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Trata-se de um aprofundamento do princípio da publicidade e do direito à informação, com vistas a acompanhar as mudanças decorrentes da aceleração dos fluxos de informações e o emprego das novas tecnologias de comunicação também na Administração Pública. Assim, a transparência acompanha as mudanças trazidas pela adoção dos modelos gerencial e consensual, fornecendo ferramentas para os órgãos de controle exigirem a prestação de contas dos governantes, a fim de combater a corrupção e a malversação dos recursos, vícios históricos da gestão pública no Brasil.

Neste século XXI inauguram-se novos meios de gestão que prezam pelo gerencialismo e pelo consensualismo na instrumentalização da administração da coisa pública.³ Modelos gestacionais mais flexíveis e consensuais, capazes de introduzir práticas modernas de administração para aproximar sociedade civil de sociedade política. Tais variáveis destinam-se, por consequência, a atingir uma maior eficácia na concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Dessa forma, a pesquisa visa tecer considerações acerca do princípio da transparência, da participação e a nova administração pública gerencial e consensual. Por meio de toda uma nova legislação no âmbito do direito administrativo, possibilita-se aos cidadãos o poder de participar do processo de elaboração das peças orçamentárias e sua posterior execução, assim como o direito de qualquer pessoa que esteja interessada nos dados da gestão pública solicitar documentos e informações ao órgão competente, fazendo o pedido sem qualquer justificativa. A partir da posse das informações obtidas, potencializa-se a prestação de contas dos governantes e o controle social, que poderá avaliar com mais conhecimento de causa se a gestão é exercida de forma satisfatória, e se os mecanismos que possibilitam a transparência dos atos de governo redundam em uma maior eficácia dos direitos fundamentais.

Trata-se de uma nova sistemática, um ideal normativo ainda não implementado por completo no Brasil, que privilegia o direito à informação, à transparência, à prestação de contas e ao controle social da gestão pública, que deverá ser pautada pela participação dos governados nas decisões administrativas. Um norte a ser alcançado na busca de maior eficiência na aplicação dos recursos para, com isso, potencializar a eficácia dos direitos fundamentais, onde a participação dos governados nas decisões sobre a gestão da coisa pública é de crucial importância para o controle social e para evitar a malversação dos recursos públicos, já tão escassos na maioria dos entes públicos brasileiros.

1. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência na gestão pública, em especial após a edição das Leis Complementares n. 101/2000 e n. 131/2009, passa a ser o norte a ser seguido por todos os servidores públicos, em todos os órgãos e entes da administração pública. O cliente exige transparência de seu fornecedor

³ Para maior aprofundamento ver: (TOAZZA; SANTIN, 2013, pp. 207-231).

de bens e serviços, o empregado exige transparência na relação com o empregador, o estudante exige transparência no processo de aprendizagem, e assim por diante. Transparência é umbilicalmente ligada à confiança. Logo, não pode ser diferente na relação dos órgãos, agentes e entes públicos com a sociedade.

O princípio da transparência deve ser instrumentalizado de tal modo que as informações disponibilizadas pela administração pública sejam dotadas de clareza e fidedignidade. Devem relatar a realidade da atuação administrativa, com vistas a que todo ente federativo cumpra com objetivos para o qual foi criado, com economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.⁴ A transparência potencializa os instrumentos de controle, em especial o controle social. Com informação clara, fidedigna e completa será possível ao cidadão, individual e coletivamente, contribuir com sua participação democrática na otimização da aplicação dos recursos públicos. (SANTIN; TONIÊTO, 2007) Ao passo que, caso haja informações desencontradas, manipuladas, inverídicas ou destituídas de valor, a participação será, do mesmo modo, derivação de uma informação errônea e manipulada, atingindo o ideal democrático e prejudicando a lisura das instituições jurídicas e políticas.

O alto grau de tecnologia, com os fluxos de informações cada vez mais rápidos e eficientes, faz com que a tomada de decisões passe também a ser mais rápida. Se importantes decisões forem tomadas extemporaneamente ou pautadas em dados não fidedignos, já não representariam a realidade, e, desse modo, implicariam em prejuízos à eficiência administrativa. Conforme Silva:

[...] com as tecnologias, a sociedade capitalista tornou-se muito mais dinâmica, complexa e, de algum modo, as ações humanas agora estão cercadas de instrumentos reais que possibilitam transparência e controle fiscal e social. Dessa maneira, a presença do Poder Público em quase todas as nossas ações diárias levou a um estreitamento da distância entre o cidadão e o Estado, em parte pela transparência, pelos mecanismos de controle e, em outra parte, pelas ações e reações dos sujeitos, ao reivindicarem como seus os direitos sociais. (2010, p. 13)

Os cidadãos devem se valer das ferramentas postas à sua disposição para que, efetivamente, contribuam de maneira ativa junto à administração pública, no intuito de diminuir o abismo que se formou na histórica tradição política brasileira entre os administrados e os administradores. Somente com a participação efetiva da sociedade será possível lapidar uma

⁴ Para maior aprofundamento sobre princípio da eficiência ver: (GABARDO, 2003).

administração pública mais eficiente e que garanta com maior grau de eficácia os direitos fundamentais para os cidadãos. Porém, para que esta participação democrática ocorra, é fundamental uma informação transparente, clara, idônea e completa.

Para Barreiros, estudar o princípio da transparência na gestão pública “requer uma contextualização quanto ao momento no qual vivemos. A atual sociedade insere-se em um novo paradigma, segundo o qual a cultura do sigilo está sendo progressivamente substituída pela chamada cultura da transparência.” (2014, p. 205) Transpassar as barreiras da obscuridade na gestão pública, em prol de um fornecimento de informações claras e completas para a sociedade para, com isso, possibilitar que os cidadãos controlem a efetividade e a eficiência das tomadas de decisões dos gestores públicos.

O tema da transparência no Estado tem origem no debate de melhoria da gestão pública. A primeira aparição da locução “transparência” na Constituição Federal de 1988 somente ocorre por meio da Emenda Constitucional n. 71/2012 e se refere apenas a uma das características que deve presidir a organização de um sistema nacional de cultura que, em sintonia com demais sistemas de colaboração administrativa entre os entes que compõem a Federação, visa potencializar as ações culturais do Estado brasileiro. (MARTINS, 2019)

Entretanto, a transparência, em uma interpretação sistemática da Constituição, não está focada apenas na área da cultura. O Brasil, enquanto Estado Democrático de Direito, constitucionalizou os princípios norteadores da administração pública no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com vistas a orientar e controlar o comportamento de seus agentes enquanto no exercício das funções administrativas estatais. Nesse contexto, dentre os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e impessoalidade “desponta o princípio da transparência. Este, embora não se encontre no texto constitucional em sua literalidade, desponta como uma das mais importantes regras que visam harmonizar a relação entre a Administração no exercício de seu poder e os seus administrados. A partir da transparência é permitido ao cidadão acompanhar os atos administrativos”. (SILVA; BENTO, 2019)

Ou seja, o acesso à informação e a transparência na administração pública completam o princípio da publicidade do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com vistas a possibilitar uma aproximação do cidadão com os gestores públicos, algo extremamente necessário para o exercício da democracia e da cidadania. Para Binenbojm (2011) o princípio da publicidade “[...] impôs aos agentes públicos o dever de adotar, crescente e progressivamente, comportamentos necessários à

consecução do maior grau possível de difusão e conhecimento por parte da cidadania dos atos e informações emanados do Poder Público.” Segundo Norberto Bobbio (1997, p. 09):

[...]a publicidade assim entendida é uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa bem um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas: onde quer que tenha ampliado o próprio domínio, a metáfora da luz e do clareamento (*daaufklärung* ou *doenlightment*) ajusta-se bem à representação do contraste entre poder visível e poder invisível.

Logo, a representação da gestão pública deve ser a mais clarividente possível, no sentido de que os administrados e os administradores possam discutir a viabilidade das tomadas de decisões da gestão pública. Segundo Arruda Neto (2010)⁵ “[...] o mesmo deriva da interpretação sistêmica da Carta Magna e que a existência de regras e subprincípios relativos à transparência indicam-no, também, como princípio regente da Administração Pública pátria.” E no mesmo sentido é a posição de Medeiros e Wacheleski (2020), para os quais o “princípio da transparência administrativa que ganhou maior relevo na construção do Estado no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, é de longa história firmado como um dos princípios gerais do Direito Administrativo e da própria gestão pública.”

E, para colocar uma “pá de cal” sobre a discussão a respeito da positivação ou não do princípio da transparência, em especial no que tange à gestão fiscal dos entes federativos, ressalta-se a edição da Lei Complementar n. 131/2009, a qual veio para alterar a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina expressamente que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de possibilitar a participação dos cidadãos no processo de elaboração das peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual). Esses dispositivos são novamente repetidos pela Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), em especial no seu artigo 44.⁶

⁵ Sobre a ligação entre o princípio da transparência e o princípio da participação ver: (SANTIN, 2011)

⁶ Art. 44. “No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, **como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.**” (grifo nosso)

Entretanto, apesar das transformações e inovações legislativas elencadas, observa-se que esta participação ainda é incipiente *in concreto*, desmerecendo toda a dinâmica legislativa em face da falta de interesse dos indivíduos em participarem das decisões, bem como das diversas dificuldades geradas pelo próprio poder público, desacostumado historicamente a dividir o poder decisório. Assim, audiências públicas são agendadas “em cima da hora”, com pouca ou nenhuma divulgação, muitas vezes com informações desencontradas de datas, horários, locais e objetivos das reuniões. Também se percebe que, muitas vezes, as reuniões são agendadas em horários comerciais, o que dificulta a participação da maioria da população economicamente ativa.

Assim, todas as inovações legislativas caminham para uma atuação proativa dos cidadãos, que deve opinar, participar e fiscalizar a tomada de decisão do gestor público a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos na concretização dos fins atinentes ao Estado. Esse avanço só foi possível pelo fato de a legislação e os princípios constitucionais imporem à administração pública o dever de prestar contas, informar a sociedade sobre sua tomada de decisão e possibilitar a cogestão das políticas públicas, a fim de superar o modelo passivo de aguardar as decisões “superiores” da administração pública. Segundo Silva e Bento

[...]quando quem tem poder dá transparência ao seu exercício, ela tem o condão de permitir que o poder se transforme. Porque o poder, ao tornar-se transparente, submete-se à crítica, ao escrutínio público e, por conseguinte, ao controle social, da parte daqueles sobre os quais o poder se exerce. Portanto, dar transparência ao poder implica compartilhá-lo, o que tem impacto positivo sobre a natureza. Muito improvavelmente, por conta disso, o poder transparente será arbitrário, autoritário. Porque compartilhar poder significa socializá-lo, democratizá-lo e leva invariavelmente ao seu aperfeiçoamento, ao seu amadurecimento. (2019)

E, ainda, conforme Barreiros “a publicidade e a comunicação são condições para a legitimidade estatal. Mesmo não havendo consenso entre cidadão e Estado, a fluidez de informação garante o controle social crítico e participativo.” (2014, p. 211) O autor continua asseverando que esta comunicação entre a sociedade civil e a sociedade política “tem a função de instrumentalizar a legitimação do poder também em casos que há possibilidade de avaliar defeitos e inadequações, críticas e melhorias.” (2014, p. 211) E nesse sentido, com o advento das novas tecnologias da informação e a alta rotatividade dos meios de comunicação, facilita-se a participação popular, eis que o cidadão não necessita estar presencialmente nas discussões públicas, mas dar sua opinião por aplicativos, canais de denúncia e consultas populares *on line*. Tudo isso se dá para que a

participação seja facilitada, não podendo mais o cidadão ser mais visto como mero espectador da instrumentalização da gestão pública, mas sim seu participante ativo.

Passa-se a uma concepção de superar a visão unitária e centralizadora acerca do papel do Estado na sociedade, com vistas a abrir espaço para que o cidadão participe do processo de formação das tutelas jurídicas e políticas. Assim, o Estado evolui para uma função de garantidor dos direitos fundamentais em coparticipação com a sociedade civil. Para Moreira Neto “[...] a Administração Pública deve mudar porque o Estado está se transformando, por sua vez, pressionado pelas mudanças da sociedade.” (2001, p. 39) E nesse sentido, de acordo com Jardim *et al* “[...] As políticas de informação adquirem uma nova dimensão entre as políticas públicas (governos de diferentes países passaram a reorientar suas estratégias com relação ao desenvolvimento da área de informação), implicando em simultâneo a redefinição de seu escopo e abrangência.” (2009, p. 8)

Logo, a Lei da Transparência e a subsequente Lei de Acesso à Informação foram editadas para concretizar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades, no intuito de uma gestão fiscal responsável e democrática. Nas palavras de Gabardo, trouxeram significativos avanços para a aproximação do Estado com a sociedade civil, pois o melhor meio de gestão é aquele que possibilita o mais amplo e irrestrito alcance as informações, com vistas a potencializar os órgãos de controle interno, externo, social e judicial, a fim de prevenir a corrupção, o clientelismo e a malversação dos recursos públicos. (GABARDO, 2015) De um modo geral, quando as informações estão disponíveis de modo translúcido, diáfano, sem ruídos ou manipulações, o gestor público vai “pensar duas vezes” antes de se corromper ou não observar o interesse público, e a gestão fica muito mais próxima da eficiência. Ou seja, o acesso à informação, conjugado com a transparência na atuação pública, fazem com que Estado e sociedade fiquem em sintonia na busca da otimização da aplicação dos recursos públicos.

Assim, a democratização das informações e a sua publicidade propiciam uma maior participação e controle dos administrados perante os administradores, com vistas a otimizar a decisão administrativa e prevenir a corrupção e a malversação dos recursos públicos. Mas, para que haja transparência, a administração pública deve garantir a fidedignidade das informações, ou seja, a informação deve ser precisa, exata e coerente, conforme preceitua a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), em seu art. 6º.

2. O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

As discussões acerca da administração pública brasileira estão sempre em pauta nos meios acadêmicos. Pois, nestas primeiras décadas do século XXI consideráveis mudanças ocorreram e continuam a ocorrer no seio da gestão pública. Em sua história, o Brasil perpassou por vários modelos utilizados pela administração pública, entre eles o patrimonialista, o burocrático e o gerencial.⁷ Hodiernamente, percebe-se à introdução de práticas cada vez mais gerenciais, que preconizam a eficiência na gestão administrativa, as quais se aliam a práticas consensuais, com o intuito de aproximar sociedade civil e sociedade política na solução dos problemas comuns, em especial em âmbito local. (SANTIN; FAVRETTO, 2017)

Historicamente, a administração pública foi sempre hermeticamente fechada a controles externos, principalmente o controle exercido pela sociedade. Um grande avanço foi a aprovação da Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, que veio para regular os incisos XXXIII, do art. 5º, o inciso II, do § 3º, o art. 37 e o § 2º do art. 216, da Constituição Federal. Visa garantir que a administração pública disponibilize e divulgue amplo e rápido acesso às informações referentes à gestão da máquina pública, assim como os gastos administrativos com pessoal e de investimentos, possibilitando uma gestão transparente e com a mais ampla publicidade. Conforme disposto no artigo 8º da lei de acesso à informação, a administração pública deve disponibilizar diretamente à sociedade, e de maneira instantânea, informações atinentes a quaisquer repasses financeiros, licitações e contratos administrativos, orçamentos, despesas de pessoal e custeio, legislação e a mais variedade de atos e decisões administrativas.

O acesso à informação é, por regra, sempre público, devendo ser restringido somente em casos excepcionais, como dispõe seu decreto regulamentar de n.º 7.845/2012: segurança pública, questões de Estado e de Soberania. Logo, toda a informação que é produzida, organizada, gerenciada e guardada pelo Estado é considerada um bem público. Pela nova lei, a informação é tratada em sua ampla acepção, ou seja, são dados, documentos, arquivos, estatísticas, entre outros, e, segundo a Controladoria Geral da União (2018) “[...] constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.”

A Lei de acesso à informação trouxe consideráveis avanços para que o cidadão avalie e exare sua posição sobre as metas e objetivos que a administração pública precisa traçar ao longo

⁷Para maior aprofundamento ver: (SANTIN, 2017).

de sua trajetória e que, também, opine sobre a instrumentalização de sua atuação. Com a informação fidedigna posta à disposição dos governados, cabe tão somente ao cidadão utilizar seu poder/dever de fiscalizar a atuação administrativas dos gestores públicos, opinar sobre as tomadas de decisões administrativas e participar ativamente da gestão pública. Segundo Marques *et al*:

[...] a LAI obriga a Administração Pública a ir além das medidas que visam dar publicidade a suas atividades cotidianas, conforme prevê o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Mais do que isso, ela requer ainda uma real e efetiva abertura ao escrutínio da sociedade por parte de todos os órgãos públicos — seja no Legislativo, Executivo ou Judiciário —, que, por sua vez, devem promover a transparência e a acessibilidade das informações públicas por eles produzidas e custodiadas. (2018)

Desse modo, abre-se as portas, antes hermeticamente fechadas, para promover o acesso livre do cidadão sobre as informações dos gastos públicos no geral (licitações, contratos administrativos, despesas de pessoal e demais despesas correntes, dentre outros), assim como informações relevantes para a instrumentalização da gerência da máquina pública (receitas advindas de tributos próprios e compartilhados, receitas das estatais e dos bens públicos, empréstimos, poder de polícia, dentre outros). E, com isso, o cidadão estreita seus laços com o Estado, e exercita seu poder de fiscalização e de controle social. Segundo Martins “a C.F. de 1988 traz uma marca muito importante ao processo civilizacional brasileiro. Ela amplia o conceito de público para além das fronteiras do Estado. O público foi reafirmado como imerso na sociedade.” (2019)

Aliado a nova lei, o princípio da transparência trouxe nova roupagem para o controle dos gastos públicos e possibilitou a abertura para novos meios de participação da sociedade da gestão da coisa pública, tornando-a mais transparente e coerente em sua atuação. Para atender ao princípio da transparência, já não basta mais apenas publicizar os dados da administração pública, seus órgãos, agentes e entes, mas também tornar a informação clara, para que o público em geral possa entender os dados e verificar se, efetivamente, está se atingindo ao interesse público. Assim, a Lei de Acesso à Informação possibilitou o acesso amplo às informações da administração pública brasileira, prezando pelo princípio da transparência da gestão administrativa do ente público.

Por sua vez, com a introdução do modelo gerencial na administração pública e o rompimento das barreiras da burocracia, introduziu-se a eficiência como princípio basilar do regime jurídico-administrativo. Com isso, o Estado se tornou menos interventor e mais regulador,

possibilitando uma maior eficiência na gestão dos serviços públicos e, conseqüentemente, uma maior eficácia de direitos. E nesse sentido, a eficiência administrativa e a eficácia de direitos possuem laços estreitos com a transparência, pois transparência possui a conotação de que tudo pode ser observado de forma clara, entendível para o público leigo, e evidente.

Para Martins Júnior, reforçam-se os níveis e os canais de vigilância sobre a juridicidade da atuação administrativa e, sobretudo sobre a concreta, efetiva e real preservação do interesse público. (2010, p. 48) Logo, a pauta é uma administração transparente, com informação ampla, clara e precisa a fim de potencializar a atuação das instituições e controle, bem como aprofundar o diálogo aberto entre administrados e administradores. Possibilita-se que a gestão da coisa pública seja pautada pelos princípios da transparência e da eficiência, norte das boas práticas administrativas, instrumentalizando a eficácia de direitos dor meio da eficiência administrativa.

3. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

Há diferentes controles exercidos sobre a administração pública, entre eles pelo poder judiciário, pelo poder legislativo, tribunal de contas, e, também, o mais importante, o controle feito pelo próprio cidadão. Nada deve escapar aos “olhos do povo”. E nesse sentido, o controle social pode se utilizar das novas tecnologias da informação e comunicação para fiscalizar melhor a atuação dos administradores públicos. Segundo Oliveira e Schwanka:

[...] a função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. (2009, p. 305)

Para Martins “a Constituição Federal de 1988 traz uma marca muito importante ao processo civilizacional brasileiro. Ela amplia o conceito de público para além das fronteiras do Estado.” (2019) Não há mais razão de existir um Estado hermético, fechado, alheio aos anseios da sociedade. O poder de império do Estado perde sua razão de existir quando já não atende a seus administrados de forma eficiente. Logo, o convívio social impõe a tomada de decisões que afetam

os cidadãos de forma conjunta, rompendo a barreira de decisões tomadas por poucos para muitos, ou seja, a decisão deve ser tomada de forma democrática, de muitos para muitos.

Desse modo, o modelo de administração pública mediadora e consensual surge com o intuito de dar maior legitimidade para as decisões administrativas, assim como, ao mesmo tempo, dar maior efetividade e eficácia para a atuação da administração pública. Pelo fato de que a sociedade se transformou ao longo das últimas décadas, para Moreira Neto, esse processo chama-se polígono de mobilidades, com a mobilidade da informação, mobilidade de produção, mobilidade financeira e mobilidade social. (2001, p. 37) Ainda, conforme Oliveira e Schwanka (2009, p. 205)

Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicos.

Ou seja, sociedade civil e sociedade política precisam atuar de forma conjunta para otimizar a decisão administrativa e minimizar as mazelas do choque entre o interesse público e o interesse privado. Para Oliveira e Schwanka, a administração pública consensual está inserida “em um contexto de Estado em rede e de Governança Pública, manifestado em fenômenos como a concertação administrativa e a contratualização administrativa, e exercido por meio de instrumentos como os acordos administrativos, a conciliação e a transação administrativas.” (2009, p. 305)

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. (MEDAUAR, 2006, p. 211)

Assim, segundo Moreira Neto, o modelo de administração mediadora e consensual fomenta a participação popular na gestão da coisa pública e é fator decisivo para as democracias contemporâneas, já que atuam para o aprimoramento da “governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção mais sábia e prudente (legitimidade);

desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).” (2001, p. 37)

Portanto, hodiernamente, é indiscutível que a sociedade precisa participar ativamente na tomada de decisões da Administração Pública sobre questões jurídicas e políticas. Trata-se do “encontro entre as instituições representativas, partidos e administração, por um lado, e os movimentos sociais e organizações sociais existentes, por outro.” (SANTIN, 2006, p. 64) E esta participação prévia à tomada da decisão administrativa deve estar aliada ao controle social, que é posterior e se configura como um direito subjetivo do cidadão. Ou seja, ao poder/dever da sociedade em participar da tomada de decisões administrativas insere-se o direito à informação, onde o cidadão pode buscar dados informativos atrelados a gestão da coisa pública, no intuito de possibilitar o crivo social sobre a atuação gestacional.

Com a administração consensual e mediadora objetiva-se diminuir a judicialização dos conflitos entre sociedade civil e sociedade política pela prevenção da malversação dos recursos públicos e da corrupção. Após a edição das leis da transparência e do acesso à informação, não há mais espaço para atuações veladas e autoritárias por parte do gestor público. Isso se dá em prol da eficiência administrativa e da eficácia de direitos, onde a sociedade passa a ser cada vez mais chamada a dar sua parcela de opinião e contribuição sobre os assuntos da administração pública.

Assim, a administração consensual possui grande influência, no sentido de fazer com que a iniciativa privada dialogue com a iniciativa pública, desmistificando o poder de império do Estado, com vistas a possibilitar uma mediação com o intuito de produzir decisões administrativas mais próximas da realidade social. Para Oliveira “a expansão do consensualismo na Administração Pública vem acarretando a restrição de medidas de cunho unilateral e impositivo a determinadas áreas da ação administrativa.” O autor continua asseverando que “isso provoca o florescimento da denominada Administração consensual, e a mudança de eixo do Direito Administrativo, que passa a ser orientado pela lógica do consenso.” (2005, p. 27)

Portanto, em um mundo globalizado novos meios de governança surgiram, como a administração gerencial e consensual, pautada pelo enfraquecimento da ideia do Estado como Império da gestão pública e o fortalecimento do Estado como consensualidade. Trata-se de uma nova era, onde a participação da sociedade se dá não apenas na escolha dos seus governantes, mas também escolhendo como quer ser governada. E esse exercício do poder político deve se dar consensualmente, ou seja, a partir de canais de diálogo e cogestão entre sociedade civil e sociedade política.

4. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E ACCOUNTABILITY

Uma das maiores preocupações da administração pública burocrática é controlar os meios e modos da atuação estatal, com o controle pré-definido das atividades a serem exercitadas e sobre o manto de um regulamento que deve ser fielmente seguido pelos funcionários públicos. Com isso, ao longo dos anos a administração pública se tornou fortemente enrijecida e morosa. Esse modelo de execução das atividades públicas não acompanhou o avanço da tecnologia e das sociedades, que se tornaram redes complexas de interação social. Diante do fluxo exacerbado de informações cada vez mais rápidas e completas os cidadãos são chamados a cada vez mais interagir com o Estado, que deve fornecer respostas e soluções condizentes aos anseios sociais.

Logo, o modelo burocrático foi perdendo espaço na administração pública; porém isso não quer dizer que é ultrapassado ou que será substituído por outro modelo. Pois, esse modelo é necessário, já que possui métodos formais de controle bem delineados com as nuances da administração pública. Mas, o fato é que o Estado necessita de aprimoramento, para que produza soluções para as necessidades da sociedade.

Com isso, a reforma gerencial possui o intuito de tornar a administração pública mais leve, com tomadas de decisões rápidas e cada vez mais condizentes com os anseios da sociedade, uma vez que preza pelo controle do que realmente o Estado deve se preocupar, que é o núcleo estratégico de atuação estatal. Para Bulos “[...]a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas.” (2018, p. 77) Por sua vez, para Gabardo, o ponto crucial do princípio da eficiência e dos seus mecanismos de controle é como se dará a relação com a atuação discricionária do gestor público.

A eficiência administrativa não é nem mais nem menos abstrata que a moral administrativa. Mesmo o princípio da legalidade possui fortes controvérsias em seu entendimento. Em todos os casos não existe um conceito legal que determine a priori seu sentido lógico ou jurídico. A ciência do direito, entretanto, tem o papel de tentar propor sentidos que serão mais ou menos recebidos pelos operadores. Tais definições não serão nem verdadeiras, nem falsas; nem certas, nem erradas – elas irão conquistar maior ou menor consenso e capacidade de aplicação; e a partir de tal contexto haverá uma preferência maior ou menor por determinados conteúdos em detrimento de outros. O sentido predominante, contudo, não será necessariamente o mais

sábio, mas sim aquele que for o vencedor das batalhas argumentativa e política que lhe são inerentes[...]. (GABARDO, 2017)

Segundo Costódio Filho, há no princípio da eficiência três ideias delineadas, a da “prestabilidade, presteza e economicidade” (1999, p. 2014). A primeira pelo fato de que o serviço fornecido pelo Estado ao cidadão deve ser útil, ou seja, ter viabilidade social e de aproveitamento. A segunda pelo fato de que o serviço público e seus funcionários como um todo devem propiciar um bom atendimento ao cidadão, assim como o atendimento deve ser prestado com rapidez e excelência. A última pelo fato de que o atendimento ao cidadão, ou seja, sua satisfação, deve ser alcançada do modo que torne menos oneroso para a máquina pública. Por sua vez, para Moreira Neto, o princípio da eficiência possui origens no consagrado dever de bem administrar:

Recém-introduzido na Constituição, acrescentado ao rol de princípios explícitos do art. 37, caput, este princípio substantivo é o resultado de um aplicado trabalho de vanguarda da doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX, ostentando nomes como Raffaele Resta e Guido Falzone, no sentido de transcender o conceito de poder-dever de administrar, afirmado pela administração burocrática, empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer, como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública. (2000, p. 84)

Conforme Moreira Neto, o conceito de eficiência era confundido com o da eficácia, e tomou relevância da Revolução industrial, com a relação entre “produto útil e possível com os meios empregados” (2000, p. 84). Passou pela economia, da relação entre insumos e produtividade, até chegar, primeiro, à administração privada, e depois à administração pública, “com o desenvolvimento da nova concepção da administração pública gerencial, que deu um passo além da administração burocrática.” (2000, p. 84)

Nesta senda, em uma administração pública gerencial a procura pela eficiência é constante, pelo fato de que não há a rigidez da burocracia e a tomada de decisões é feita de forma mais rápida. Com isso, as respostas administrativas são tomadas de forma mais ágil, reduzindo o tempo entre o evento administrativo e a decisão a ser tomada. Quanto mais rápida a solução, mais eficientes se mostraram os resultados. Segundo Lima “A responsabilização por resultados tem amplo poder de aproximar o Estado da sociedade e de fortalecer a democracia.” (2019, p. 55) Assim, ao contrário da burocracia, que possui um controle procedimental, ou seja, dos

procedimentos, o gerencialismo possui um controle finalístico, voltado mais para a persecução dos resultados. Esse modelo de ação pública é orientado para a satisfação dos cidadãos e não para os administradores. (LIMA, 2019)

Porém, diante dessa persecução dos resultados, a chance de existir tomadas de decisões deficientes ou destituídas de racionalidade aumentam. Logo, deve haver uma prestação de contas das atividades administrativas, com posterior responsabilização sobre a tomada de decisões do gestor público. Ganha, portanto, prospecção nos últimos tempos o termo *accountability*, que segundo Campos é usada “como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade subjetiva.” (1990, p. 33) Ou seja, a responsabilização subjetiva viria da própria pessoa, e o *accountability* seria uma responsabilidade objetiva, em razão do cargo ou função ocupada pela pessoa. Segundo Medeiros *et al* “o termo *accountability* ganha força no Brasil no mesmo momento em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político[...]” e continua no sentido de que, a “expressão *accountability* navega pela doutrina juntamente com os termos controle social, participação e democracia”. (2013, p. 746).

O termo *accountability* pode ser analisado pelas dimensões horizontais e verticais. A dimensão horizontal parte da ideia de que os órgãos de poder podem fiscalizar e controlar uns aos outros. Não há, portanto, hierarquia no controle, por isso o plano horizontal. Já a preocupação em torno do controle social exercido pela sociedade perante o Estado é denominada *accountability* vertical, já que parte da ideia de controle da sociedade sobre a administração pública. Para O’Donnel, as eleições seriam dimensões do *accountability* vertical, tidas como reivindicações sociais sem riscos de coerção e com ampla cobertura midiática, são capazes de dar visibilidade às reivindicações. (1998, p. 28). Entretanto, por ocorrerem apenas de tempos em tempos, o autor entende que apenas esta *accountability* vertical põe em xeque a viabilidade de punir ou premiar candidatos. Para aferimento do *accountability* eleitoral o impacto das reivindicações sociais na mídia que pleiteiam a punição ou destituição de governantes irá depender das posições adotadas pelos agentes estatais irá depender da estabilidade política do país, entre outros fatores políticos e democráticos. (O’DONNEL, 1998, p. 29) Na ausência de medidas dos órgãos estatais, as ações públicas acobertadas pela mídia podem gerar um clima de insatisfação geral e obstruir as políticas adotadas pelo governo levando a uma derrota governamental. (O’DONNEL, 1998, p. 29) Segundo Campos:

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas. Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor[...] (CAMPOS, 2018, p. 35)

Ainda, conforme a autora, há necessidade, primeiro, de organização por parte da própria sociedade, dos seus interesses públicos e privados, para que somente depois possa exercer um controle sobre o Estado. Para a autora “a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil.” (2018, p. 35) Desse modo, com uma organização da sociedade atinente a todos os interesses dos cidadãos, maximizam-se as chances de esses colaborarem com o governo e reivindicarem o que possuem de direito, “um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.” (CAMPOS, 2018, p. 35)

Um dos pilares do *accountability* é a transparência da atuação governamental. E nesse sentido, conforme já apresentado, houve significativos avanços na questão da transparência da atuação estatal, como criação de canais de comunicação com a sociedade, lei da transparência, lei de acesso à informação, portal da transparência, entre outros.

Por sua vez, o uso da tecnologia possui papel importantíssimo na persecução da democracia, na fiscalização e controle social das contas públicas e na responsabilização dos maus gestores. As novas tecnologias de informação e comunicação são cruciais para o Estado atingir a eficiência, e, também, questão de suma importância para munir o cidadão de informações sobre as ações estatais, e com isso fazer com que haja o exercício da democracia. O acesso irrestrito do cidadão às informações estatais possibilita a fiscalização e controle das tomadas de decisões dos gestores públicos, ou seja, o *accountability* vertical. A não disponibilização de informações por parte do Estado causa um distanciamento do cidadão para com o Estado, esse tipo de ação é típico dos Estados autoritários.

Assim, a transparência pressupõe informações claras e não viciadas, ou seja, que as informações sejam disponibilizadas a sociedade de forma clara e concisa, assim como que não haja interferências ou ruídos nessas informações. Quando se fala em interferências ou ruídos, é que as informações sejam fidedignas e não apresentem manipulações com intuito de induzir a sociedade em erro.

Desse modo, programas e metas de desempenho podem ser alcançadas com desenvolvimento conjunto entre governo e sociedade, aumentando a governança e a governabilidade pública. Os esforços comuns coletivos propiciam uma maior coordenação das atividades governamentais, pois trabalham com o aval da sociedade. E com a chancela do cidadão as chances de êxito são maximizadas. Segundo Bliancheriere *et al*, com o ajuste dos esforços entre sociedade e Estado é construída uma relação de confiança e colaboração, com as premissas da eficiência e da participação trabalhando de forma coordenada para o processo de gestão pública. (2013, p. 7)

Nessa lógica, buscando uma gestão de fato democrática, desenvolve-se o conceito de *accountability*, em que se inclui a obrigação de os servidores públicos estarem atentos ao mercado, às normas legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Sob esse prisma, o dever de transparência e de prestação de contas aos órgãos estatais competentes e à sociedade torna-se fulcral para consolidação da governança. (BLIANCHERIENE *et al*, 2013, p. 7)

Para Santos “A ideia de transparência como uma prática de *accountability* é um dos avanços da democracia,” relacionada ao uso do poder e dos recursos públicos, em que os titulares são os cidadãos e não os governantes eleitos ou gestores públicos. (2012, p. 157) Para Bliancheriere *et. al.*, o Estado só detém a informação pública, mas os verdadeiros donos dessa informação são os cidadãos, que com elas podem controlar e fiscalizar a atuação do Estado. (2013, p. 9) Logo, essa informação deve ser repassada de seu detentor, ou seja, Estado, para seus destinatários, a sociedade, de forma clara e verdadeira.

Portanto, transparência e controle social são conceitos indissociáveis. Interdependentes e intercambiáveis. Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia, estímulo à participação popular em seus destinos, ações governamentais produtivas e a satisfação da sociedade. (SANTOS, 2012, p. 158)

Conforme Santos, a “transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia[...].” (2012, p. 158) Logo, o cidadão se torna estimulado a participar do controle e fiscalização das atuações estatais,

sente-se útil e prestativo, fazendo valer sua cidadania e o efetivo controle social. Segundo França, “[...] há respeito à eficiência quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e, por vias lícitas. Quando o administrado se sente amparado e satisfeito na resolução dos problemas que ininterruptamente leva à administração”. (2000, p. 168) E, nesse sentido, o autor entende que o princípio da eficiência deve ser pautado pela busca da “concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei”, sempre tutelada pelas diretrizes do regime jurídico Administrativo. (FRANÇA, 2000, p. 169)

No Brasil, o termo *accountability* ainda encontra seu uso sobre o manto de inúmeros sentidos, pelo fato de que não há uma definição clara, ou um conceito puro do termo. Para Medeiros *et al*, após a Constituição Federal de 1988, os termos *accountability*, participação popular e democracia passaram a ser usados como jargões para legitimar ações públicas, mesmo que as orientações perpassadas por esses termos não sejam usadas na prática. São, portanto, conceitos ainda em construção, e por isso “é relativamente simples se apropriar dos termos para diferentes formas de ação.” (2013, p. 746) Pode-se dizer que a eficiência está umbilicalmente ligada ao termo *accountability*, bem como à transparência e à democracia. Pelo fato de que somente com gestões eficientes e administradores comprometidos com a boa administração a eficiência pode ser alcançada. Ainda, a participação social é crucial para o controle e fiscalização da gestão pública, uma vez que é facultado ao cidadão fazer frente às decisões administrativas dos gestores públicos, controlá-las e fiscalizá-las.

Assim, pode-se concluir que com o advento das leis aqui estudadas o cidadão possui mecanismos que facilitaram o acesso às decisões administrativas e à tomada de decisões dos gestores, bem como a posterior prestação de contas da gestão, a transparência e o controle social. E nesse sentido, o auxílio das novas tecnologias de informação e comunicação é fundamental, e o cidadão deve fazer uso em prol da gestão administrativa eficiente. Assim, quanto mais eficiente a administração pública se torna, o cidadão possui maior eficácia em seus direitos.

Portanto, diante de um quadro de simetria de informações disponibilizadas pelo gestor público, que deve zelar pela transparência em sua atuação, aliado à efetiva participação do cidadão através dos canais de comunicação direta com a administração pública, exercita-se de maneira mais ativa o espírito democrático. Esses são pilares da administração consensual e gerencial que, de certo modo, podem impactar na implementação com eficácia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

CONCLUSÃO

Aproveitando-se das significativas mudanças no direito administrativo, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Estatuto da Cidade, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, há a necessidade de uma atuação mais transparente e democrática por parte dos gestores públicos, gerando, assim, novas possibilidades de governança, mais eficiente e afinada aos interesses da população.

A Lei de Transparência, assim como a Lei de Acesso à Informação, trouxeram consideráveis avanços para que o cidadão, com conhecimento de causa e ampla e transparente possibilidade de informação sobre a atuação da máquina administrativa e sobre a gestão dos recursos públicos, possa avaliar e exarar sua posição sobre as metas e objetivos que os gestores traçam ao longo de sua trajetória, bem como possa participar e opinar sobre a instrumentalização de sua atuação. Todas fazem parte de um pacote legislativo que veio para instrumentalizar o princípio da transparência e a *accountability* no Brasil, de tal modo que as informações disponibilizadas pela administração pública sejam dotas de fidedignidade e que relatem a cotidianidade da aplicação do dinheiro público e da atuação administrativa.

Com o alto grau de tecnologia, os fluxos de informações são cada vez mais rápidos e eficientes. Por sua vez, a tomada de decisões também é mais complexa, com vistas a representar a multiplicidade do interesse público e otimizar a aplicação dos recursos. Assim, a administração consensual possui grande influência, no sentido de fazer com que a iniciativa privada dialogue com a iniciativa pública, com o intuito de produzir decisões administrativas mais eficientes e eficazes, próximas do interesse público e da realidade social.

Os cidadãos devem se valer das ferramentas postas à sua disposição para que, efetivamente, contribuam ativamente junto à administração pública, no intuito de diminuir o abismo que se formou ao longo das últimas décadas entre os administrados e os administradores públicos. Somente com a participação efetiva dos cidadãos, será possível lapidar uma administração pública mais eficiente, consensual e que garanta com maior grau de eficácia os direitos fundamentais para os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. v. 4, p. 231-250, 2010.

BARREIROS, G. A Lei de Acesso à Informação e o Facebook: como a Lai e as Redes Sociais Podem Enfrentar uma Sociedade Desconfiada e a Corrupção Enraizada? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 2, n. 1, p. 204-220, 7 dez. 2014.

BINENBOJM, Gustavo. O princípio da publicidade administrativa e a eficácia da divulgação de atos do poder público pela internet. **RDE. Revista de Direito do Estado**, v. 21, p. 411-430, 2011.

BLANCHERIE, Ana C; BROW RIBEIRO, Renato J. e FUNARI, Marcos H. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BULOS, Uadi Lammêgo. Reforma Administrativa (Primeiras impressões). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p. 69-98, out. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47267>>. Acesso em: 22 fev. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v214.1998.47267>.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, jun. 1990. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>>. Acesso em: 22 Fev. 2020.

Controladoria Geral da União. **Acesso à Informação Pública**: Controladoria-Geral da União Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacesso_ainformacao.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

COSTÓDIO FILHO, U. A Emenda Constitucional n.º 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública. **Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 27, p. 209-217, 1999.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 220, p. 165-177, abr. 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47532>>. Acesso em: 22 Fev. 2020.
doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v220.2000.47532>.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**. São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência, O. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>

GABARDO, Emerson; CASTELA, Gabriel Morettini e. A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, v. 15, n. 60, p. 129-147, 2015.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 2-22, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 fev. 2020.
<https://doi.org/10.1590/S1413-99362009000100002>.

LIMA, Dagomar H. **Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental: O Papel do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03E45B60&inline=1>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

MARQUES, Camila; RIELLI, Mariana; MARTINS, Paula. **Cenário é positivo quanto à interpretação da Lei de acesso à informação**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-23/opinio-interpretacao-lei-acesso-informacao-sido-positiva>>. Acesso em: 28 de jun. 2018.

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

MARTINS, Humberto. Lei da Transparência e sua Aplicação na Administração Pública: valores, direito e tecnologia em evolução. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001182/LEI%20DA%20TRANSPAR%C3

[%8ANCIA%20E%20SUA%20APLICA%C3%87%C3%83O%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20VALORES,%20DIREITO%20E%20TECNOLOGIA%20EM%20EVOLU%C3%87%C3%83O.pdf](#)>. Acesso em 08 abr. 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS, Anny Karine de *et. al.* Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, ago. 2013. ISSN 1982-3134. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9001>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

MEDEIROS, Clayton G; WACHELESK, Paulo. **A Lei De Acesso à Informação e o Princípio da Transparência na Administração Pública**. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 22 fev. 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71-93, jul. 2000. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557>>. Acesso em: 22 Fev. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v221.2000.47557>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Constitucional**. Renovar: Rio de Janeiro, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova [online]**. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OLIVEIRA, G. J. DE; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 104, p. 303-322, 1 jan. 2009.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. A arbitragem e as parcerias público-privadas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 241-272, jul. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43372>>. Acesso em: 22 Fev. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v241.2005.43372>.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do Poder Local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo. O princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro.

Revista Brasileira de Direito Constitucional. v.7, n. 2, p. 42-72, jan./jun. 2006.

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da Participação: análise a partir do ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Público**, Coimbra, ano 3, n. 5: 59-105, jan./jun. 2011.

SANTIN, Janaína Rigo; FAVRETTO, Mariane. Poder Local, Participação Popular e Clientelismo.

Direito, Estado e Sociedade, n. 50, p. 126-148, jan./jun. 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; TONIÊTO, Tiago. O Princípio da Transparência e a Participação Popular na Administração Pública. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, ano 8, n. 26, p. 21-30, out./dez. 2007.

SANTOS, José L. Lins dos. Transparência regulatória e controle social. In: PROENÇA, Jandir; PAULO, Carla Beatriz de (Orgs.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. p. 155-170.

SILVA, Maria Abádia da. Notas sobre as noções de tempo e as implicações na educação escolar. In: NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. (Org.) **Versos e reversos da educação: das políticas às pedagogias alternativas**. Goiânia: Editora PUC, 2010. p. 13-30.

SILVA, Thássia M; BENTO, Leonardo V. **O Princípio da Transparência no Direito Brasileiro: a transparência administrativa e o controle social como instrumento de cidadania**. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-transparencia-no-direito-brasileiro-a-transparencia-administrativa-e-o-controle-social-como-instrumento-de-cidadania-1/121704/>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

TOAZZA, Vinícius Francisco; SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da Participação, Consensualismo e Audiências Públicas. **A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, v. 13, n. 54, p. 207-231, out./dez. 2013.

Trabalho enviado em 23 de fevereiro de 2020

Aceito em 08 de maio de 2020