

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

MANOEL MESSIAS PEIXINHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Manoel Messias Peixinho; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-346-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administrativo. 3. Gestão. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, trouxe um espaço virtual e síncrono de debates e discussões altamente qualificados, reunindo a comunidade jurídica e, em especial, os docentes e discentes dos programas de pós-graduação em direito do Brasil.

Estamos há mais de um ano da maior crise sanitária dos últimos tempos, uma pandemia que já matou mais de 500 mil brasileiros. Inobstante as enormes adversidades por que passamos neste período, a pesquisa científica não pode parar. Os novos desafios impõem alterações consideráveis no direito administrativo e na gestão pública brasileira, com um sem número de alterações legislativas, editadas com vistas a responder às demandas trazidas pela Covid-19.

Com vistas a problematizar este momento tão atípico, e na tentativa de buscar conjuntamente soluções, o CONPEDI, mais uma vez, ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível.

A possibilidade de dialogar com nossos pares em tempos tão difíceis é como um sopro de esperança para todos e, nesse sentido, as pesquisas e debates realizados no Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I” reuniram um amplo e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos e discussões abertas, horizontais, dialógicas e plurais. Contribuições marcadas pela pertinência acadêmica e pela preocupação com os desafios advindos da pandemia e, também, deste novo direito administrativo "de emergência".

A Academia (esta herança grega histórica e humanisticamente insubstituível do Ocidente) somente existe e é legitimada por meio do saber crítico – que é libertador - a visar às transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. A produção científica do CONPEDI é resultado dos seus Congressos nacionais e internacionais, que são eventos dialogais e dialéticos, físicos e virtuais, e da produção científica decorrente de artigos acadêmicos apresentados por estudantes e professores. Este GT concilia, transdisciplinarmente, o Direito Administrativo com a Gestão Pública num contexto histórico

dramático, imprevisível e emergencial (COVID-19) em que há o desafio irrenunciável das administrações públicas federativas na alocação de recursos financeiros eficientes, transparentes e inclusivos.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DECOLONIZAR O DIREITO ADMINISTRATIVO? UMA REFLEXÃO SOBRE OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES
2. A IDEOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS NO PREÂMBULO COMO VETOR HERMENÊUTICO NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL
3. INTERESSE PÚBLICO VERSUS DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: UMA (RE) PERSONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO
4. AS RAÍZES HISTÓRICAS E CULTURAIS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A SUA PRESENÇA NA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL
5. EMERGÊNCIA DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL COMO INSTRUMENTO DE DIRETRIZES POLÍTICAS PRA DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DE INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS.
6. REGULAÇÃO CENTRALIZADA VERSUS DESCENTRALIZADA: QUAL ESTRUTURA ORGANIZACIONAL É MAIS SUSCETÍVEL A INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS?
7. A LEI ROBIN HOOD COMO INSTRUMENTO LEGAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL
8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: O CONTROLE SOCIAL NO CAMINHO DAS NOVAS TECNOLOGIAS
9. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS
10. A UTILIZAÇÃO DOS DISPUTE BOARDS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: POR UM PROCEDIMENTO MAIS JUSTO E CÉLERE

11. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC) NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

12. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO DO ACORDO VALE S/A E ESTADO DE MINAS GERAIS

13. REGULAÇÃO EM DESEQUILÍBRIO: ESTRATÉGIAS PARA EQUILIBRAR AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

14. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO: UM EXAME PRELIMINAR DAS NORMAS GERAIS VIGENTES

15. OS LIMITES DO PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

16. A ANEEL E A POLÍTICA REGULATÓRIA EXTRAFISCAL SOBRE CÉLULAS FOTOVOLTAICAS: UMA SAÍDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL?

17. A LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NA PANDEMIA: UMA DISCUSSÃO SOB A ÓTICA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

18. A ÉTICA DA ECONOMIA DA COMUNHÃO À LUZ DA EFICAZ DESTINAÇÃO DOS BENS MÓVEIS APREENDIDOS A LEILÃO

19. BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

20. ANÁLISE ECONÔMICA DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

21. O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

22. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ANTES E APÓS A OPERAÇÃO QUINTO DO OURO

23. MUITO ALÉM DO CONTROLE: A ATUAÇÃO DO TCU COMO ÓRGÃO DE SUPERVISÃO E REVISÃO REGULATÓRIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

24. DESESTATIZAÇÃO DE DADOS PESSOAIS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA TRANSFERÊNCIA DE DADOS DE UMA ESTATAL DE SANEAMENTO APÓS O PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO.

25. FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO SOB A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De nossa parte, estamos honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e do Rio de Janeiro (RJ), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Manoel Messias Peixinho – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Universidade Cândido Mendes (UCAM-Rio)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: O CONTROLE SOCIAL NO
CAMINHO DAS NOVAS TECNOLOGIAS**

**PUBLIC ADMINISTRATION AND SOCIETY: SOCIAL CONTROL IN THE WAY
OF NEW TECHNOLOGIES**

**David de Medeiros Leite
Patrício Ferreira da Silva
Ladislau Washington Alves de Araújo**

Resumo

O trabalho tem como escopo debater o tema do controle social na Administração Pública e os novos espaços cibernéticos. Utiliza-se do método dialético e dedutivo, partindo-se do âmbito geral para o específico. Aborda-se a conceituação e evolução do orçamento participativo para uma nova variante que utiliza a tecnologia como plataforma de atuação. Busca-se também abordar a accountability compreendendo seu conceito e variantes no âmbito virtual. Ao fim, concluiu-se que o espaço virtual ainda não está totalmente introduzido nos meios de participação popular, todavia, há um avanço significativo para encurtar esse caminho.

Palavras-chave: Administração pública, Controle social, Accountability virtual, Orçamento participativo, Participação popular

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to discuss the theme of social control in Public Administration in relation to the new cyberspace. We employ the deductive dialectical method, starting from the general to the specific. We also address the concept and evolution of the participatory budgeting for a new variant that uses technology as a platform for action. Besides that, we study the concept of accountability, and its variants in the virtual sphere. Through this study, we concluded that the virtual space it is not fully introduced as a means for popular participation, however, there is a significant advance to shorten this path.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Social control, Accountability virtual, Participatory budgeting, Popular participation

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo esboçar uma breve reflexão sobre o controle social na Administração Pública dentro da sociedade tecnológica atual, abordando as novas tecnologias como meio de comunicação e fiscalização.

Assim, busca-se apontar o que tem mudado na seara da democracia participativa a partir do advento das mídias eletrônicas e como tem impactado no formato de participação social na Administração Pública.

O crescente descontrole nos mais variados entes da federação e órgãos públicos tem tornado premente a necessidade de interação entre sociedade e governo. O descaso com a política é um fenômeno corriqueiro, considerado como um relevante obstáculo no desenvolvimento social e na efetivação de direitos fundamentais.

No primeiro capítulo, aborda-se a democracia concomitantemente com o desenvolvimento das novas descobertas tecnológicas. Ou seja, à medida que a tecnologia evolui também se busca encontrar diferentes métodos de participação democrática a fim de satisfazer os novos anseios.

A importância da informação nesse processo de aprimoramento da participação democrática é instrumento fortalecedor, porém, o intuito de manusear a vontade popular por meio da manipulação das informações ainda é um obstáculo a ser superado. De todo modo, essa interação tecnológica já vem sendo debatida e discutida principalmente no que diz respeito ao conceito de democracia digital.

No segundo capítulo, o Orçamento Participativo (OP) é delineado, buscando-se inicialmente encontrar um conceito dentro da literatura e fazendo uma alusão histórica de seu surgimento no Brasil.

Com o advento das novas tecnologias o OP realizou uma mudança para Orçamento Participativo Digital (OPD). O modelo de transição analisado ocorreu na cidade de Belo Horizonte que consolidou seu OPD em três ocasiões (2006, 2008 e 2011).

No terceiro capítulo, busca-se aprofundamento teórico acerca da melhor conceituação do termo *accountability* e suas classificações, estabelecendo-se um diálogo com as diversas fontes que tratam do tema. Igualmente, procura-se compreender

este instituto sob a influência da tecnologia, sopesando os aspectos jurídicos existentes em nosso ordenamento.

A pesquisa utiliza o método dialético, promovendo um embate de conceitos para realizar uma síntese de ideias. Além disso, emprega-se o método dedutivo, partindo do âmbito geral para o específico, fazendo uso, para tanto, da análise documental, legal, sociológica, principiológica, como também de vivências práticas.

2 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA.

O princípio da soberania popular é o centro de existência do regime democrático, ao mesmo tempo em que é fonte do poder que legitima o ordenamento jurídico e a atuação governamental. O papel da participação popular tem, com isso, extrema relevância na democracia, principalmente na efetivação de direitos e na busca por igualdade.

Segundo Bonavides (2008), sem participação não há democracia, sendo que a democracia participativa se concretiza por meio de mecanismos de exercício direto da vontade popular, na qual o povo assume o controle do processo de fiscalização.

Há, todavia, um crescente descontrole da Administração Pública do ponto de vista institucional, onde a corrupção passou a ser desenfreada e a máxima que “todo político é corrupto” nunca foi tão repetida. A falta do sentimento de representatividade ocasiona despreço e, inegavelmente, repulsa para se devotar sobre assuntos relacionados à política.

Diante disso, a discussão enfatizada nesse aspecto é os novos caminhos que a participação popular deve tomar, como assim aponta Fachin e Silva:

Um dos inevitáveis desafios das democracias contemporâneas é a disponibilização de mecanismos capazes de articular a garantia de participação política do povo, considerando em sua unidade numérica de contingente eleitoral, com a garantia de cidadania participativa, que apresenta o povo como sujeito ativo e pluralmente atuante nos tempos e nos espaços da democracia (Fachin e Silva, 2017, pag. 26).

Qual o cerne da discussão? Além da questão política, o que se busca com o aprimoramento dos mecanismos de participação política é dar protagonismo ao povo, ou seja, fazer com que as decisões de impacto social sejam tomadas com base em todas as opiniões. O controle na tomada de decisões política é o principal meio para se repensar o sistema hegemônico atual.

A massificação da informação ao longo do tempo sempre fez idealizar mudanças na forma de fazer democracia, por isso, o uso da internet com viés político novamente entra em pauta. Desde seu surgimento, a internet descortinou um cenário em que se necessitava de reflexões para compreender seus efeitos, tanto na perspectiva da comunicação como na política.

Remetendo aos anos 1980, podemos encontrar uma das primeiras formas de tecnologia para interação político social chamado *Qube*. Tratava-se de um serviço de televisão interativa, cujo propósito era oferecer as pessoas um canal de interação com os governos, apontando de forma rápida o que pensavam sobre assuntos de interesse público.

Para Gomes, isso demonstra que:

A história da ideia de que era possível melhorar processos democráticos por meio de tecnologia da informação pode, naturalmente, ir muito longe, porque é certo que a invenção e, principalmente, a massificação de um novo meio de comunicação sempre foram acompanhadas por um renovar de esperanças em uma melhora na democracia e na vida pública. (GOMES, 2018, pag. 24).

Esse pensamento sempre que levantado traz consigo as correntes contrárias que defendem a existência de obstáculos a serem superados, como a exclusão digital, a sobrecarga de informações, a criação de filtros-bolha, a polarização e fragmentação, a falta de cultura de engajamento político e a tecnicização do debate (MAGRANI, 2014).

Além disso, a internet também não é uma unanimidade no sentido de possuir hegemonia nas formas de exercício da democracia, de acordo com Bobbio (1986) a “computadocracia” não gera participação democrática a medida que causa apatia política dos cidadãos, nas palavras dele:

A hipótese de que a futura computadocracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. (BOBBIO, 1986, p.26)

Desse novo panorama vivido (ou que se almeja viver) não se pode imaginá-lo como perfeito, devendo ser tomado alguns cuidados para que não se transforme em mais um modelo de restrição e exclusão política. Isto é fato. Todavia, o pessimismo por traz dos argumentos não pode impedir que o processo democrático avance.

Ao se falar em desenvolvimento tecnológico, concomitantemente, também se fala na capacidade de transmissão de informações mais rápida, mais fácil e mais barata.

Muito disso decorre da facilidade de acesso à internet. Segundo o relatório Global Digital (KEMP, 2020) existem mais de 4,54 bilhões de pessoas em todo o mundo usando internet.

No entanto, o contingente de dados nem sempre chega limpo, isto é, a sobrecarga de conteúdo e a falta de transparência dos métodos utilizados são obstáculos ao real acesso a informação. Notícias distorcidas com viés ideológico e matérias sensacionalistas são constantes, fazendo com que a desinformação acabe por reverberar com maior intensidade.

De acordo com o Relatório da Segurança Digital no Brasil (DFNDR, 2018), no terceiro trimestre de 2018 houve 4,8 milhões de ataques cibernéticos relacionados com notícias falsas. Considerando todos os tipos de ataque, o relatório aponta que aproximadamente um em cada cinco brasileiros foi potencialmente alvo desses ataques maliciosos.

Essa enxurrada de notícias falsas têm grandes impactos no processo eleitoral quando usadas de forma pensada e direcionada a um fim. Em 2017 no pleito para decidir a saída da Grã-Bretanha da União Europeia (Brexit) e em 2018 na campanha de Donald Trump para presidência dos Estados Unidos, vimos dois episódios em que se fez uso da força das redes sociais e da análise de dados para manipular a opinião pública (CADWALLADE, 2018).

Os efeitos da desinformação são devastadores, assim, o debate sobre o direito a informação passa a ser cada vez mais enfatizado, principalmente sua relação com a democracia. Nas palavras de Radattaz:

Considera-se o direito à informação uma matriz central na sociedade contemporânea, partindo do princípio de que não é apenas um direito humano garantido na Constituição Federal, mas um direito-meio que dá condição de acesso aos demais direitos do cidadão, relacionando-se com a educação e a mídia, outros dois elementos fundamentais para a constituição da cidadania e a efetivação da democracia. (RADATTAZ, 2014, pag. 02)

Quando se fala em direito à informação, vale ressaltar, que é imprescindível que essa ideia seja compreendida da forma mais ampla possível, isto quer dizer que a comunicação deve ser difundida abertamente entre todos, passando pelo governo, pela imprensa e pelas mídias digitais, quando do interesse da coletividade, fazendo chegar de modo livre e irrestrito.

Segundo Jardim (2012), o reflexo da cidadania, a partir da segunda metade do século XX é o direito à informação, consolidado pela realidade em que o referido direito norteia as relações entre o Poder Público e a sociedade, adquirindo contornos mais profundos com a ampliação das novas tecnologias.

O auxílio tecnológico cria uma interoperabilidade das pessoas com o Poder Público, ou seja, a comunicação da sociedade com o governo se torna mais rápida. Esse pensamento convalida a nova concepção de Administração Pública dialógica (LIMA, 2013), nela prestigia-se a experiência do administrado como guia para atuação estatal, persistindo sempre a noção de cidadania participativa.

Assim, destoa-se a premente necessidade de um debate acurado sobre o implante e desenvolvimento de tecnologias de participação, visando auxiliar o acesso popular aos espaços de debate e deliberação política.

A relação entre democracia e internet se entrelaça e merece uma atenção especial, sobretudo quanto as suas relações para a construção de um elo entre a sociedade e os representantes políticos, passando pela construção de uma comunicação aberta e transparente.

3 TRANSPARÊNCIA DIGITAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Tratar do conceito de OP dentro da literatura requer cuidado, pois por questões nominais acaba-se por desconstituir o sentido ou até mesmo associar qualquer tipo de participação popular ao instituto. Além disso, faz-se necessário observar que, junto aos conceitos de OP, existe um percurso histórico que esboça o surgimento e suas alterações no decorrer do tempo.

Para Avritzer (2003) o OP é uma variação entre democracia representativa e democracia participativa baseada, primeiro, na sessão de soberania às assembleias regionais com poder deliberativo; segundo, pela criação de conselhos de participação local; em terceiro, pela existência de regras vinculadas aos participantes; em quarto, pela definição de prioridades na distribuição de recursos públicos em nível local.

O OP se baseia na intensa participação social, ou seja, “a ideia básica é associar o cidadão comum à alocação de dinheiro público, com poder direto de decisão no nível local, poder de codecisão em nível municipal e capacidade de controle em todos os níveis” (SINTOMER, HERZEG E ROCKE, 2012, pág. 78).

A mais conhecida definição dada na literatura acerca do orçamento participativo é feita por Santos (2002) em seu estudo mostrando sua perspectiva sobre o tema, vejamos:

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder. (SANTOS, 2002, pág. 512).

No OP há um controle social na proposta orçamentaria por meio da imposição de prioridades na aplicação dos recursos. Em certa medida, isso prende o gestor na realização de gastos para o que foi priorizado pela população, dependendo do contexto social do lugar.

Embora alguns autores (PIRES E MARTINS, 2011) defendam já existir tentativas de implantação do OP no Brasil antes de 1989, toma-se como exemplo de primeira experiência nacional o município de Porto Alegre – RS.

Após o “laboratório” de Porto Alegre, outros lugares passaram a instituir o modelo de participação, a partir de 1989 o número de cidades foi aumentando com o passar do tempo. Apesar da dificuldade em quantificar, entre 1989 a 1992 existiam 12 experiências de OP, de 1993 a 1996 aumentou-se para 36 e passou para 140 de 1997 a 2000 (PIRES E MARTINS, 2012, pág. 101, *apud* RIBEIRO E GRAZIA, 2003, pág. 147).

Com a redemocratização dos espaços de acesso à cidadania, a partilha de investimentos passou a ser mais igualitária, isso porque, “a democratização do funcionamento do estado, institucionalizando no poder segmentos pobres e organizados da população, tende a propiciar a inclusão destes setores sociais no processo de desenvolvimento” (MAQUETTI, 2003, pág. 25).

No início do século XXI, além do Brasil, alguns municípios de outros países da América Latina, registraram implementação do OP. Ao final da primeira década já se constatava que entre 400 e 900 cidades tinham introduzido o referido mecanismo (SINTOMER; HERZBERG; RÖCKE, 2012).

Outros lugares começaram a desenvolver também o OP. Espalhando-se por países como França, Portugal e Espanha. Vale ressaltar que, ao longo desses anos de criação do OP, os modelos adotados não possuem necessariamente uma forma congênere, ou seja, cada povo idealizou um processo que mais se adequava a sua realidade.

Por meio da formulação de um planejamento estratégico em conjunto com a sociedade para as políticas públicas, o OP visa alicerçar a democracia. Este mecanismo é capaz de modificar o modelo de democracia representativa que se expressa hoje, com crescente corrupção, pouca transparências e falta de comunicação entre governo e sociedade.

3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DIGITAL (OPD)

O avanço da tecnologia também fez chegar aos mecanismos de participação popular, aqui destacamos o OPD que conseguiu fazer uma espécie de transição do antigo formato para desenvolver e se aprimorar. Nesse processo de modernização do OP

encontrou mecanismos para realizar sua transição para o OPD, utilizando-se principalmente da internet para mediar esse processo.

Dentre as cidades que já se utilizam dessas ferramentas podemos citar Porto Alegre (2001), Ipatinga (2001) e Belo Horizonte (2006), além destas existe ainda outros lugares como Amadora (Portugal), Nova York (EUA), Bristol (Inglaterra), Madrid (Espanha) e Paris (França) que também conseguiram criar plataformas de OPD (IASULAITIS et al, 2019).

Na cidade de Belo Horizonte (BH) o modelo foi lançado em 2006 para deliberação de obras na infraestrutura de mobilidade pública. Ao analisar o modelo adotado pela prefeitura de Belo Horizonte os números de participação se mostram superiores ao modelo de OP tradicional. Segundo pesquisa realizada por Sampaio; Maia e Marques (2010) houve um salto de participação (de 33.643 para 172.938 participantes) quando ofertado a modalidade online.

Nesse mesmo estudo os autores também analisaram o espaço destinado à troca de mensagens na plataforma, que para eles esse espaço possui ganhos mesmo que as mensagens nem sempre se tornem contendas argumentativas, sobretudo pela exposição de ideias políticas. Nas palavras dos autores:

Esses resultados, levando-se em conta o caráter assíncrono da internet, podem ter grande valor político. Afinal, as mensagens continuam disponíveis para outras pessoas que visitem o site posteriormente. Para esse terceiro cidadão (o que visita o fórum após as discussões) dois argumentos iniciais, que não se respondem mutuamente, mas que apresentam posições baseadas em razões, poderão formar um “debate” no processo cognitivo do terceiro envolvido (SAMPAIO; MAIA e MARQUES, 2010, pág. 472).

Com o OPD advém também a necessidade de um investimento nos mecanismos de votação, além dos meios de divulgação e incentivo. No caso de Belo Horizonte “uma campanha de comunicação foi desenvolvida pela prefeitura (TV, rádio, panfletos, website), que instalou 178 pontos de votação pela internet, com mais de 500 computadores e pessoal treinado para suporte aos votantes, ao longo de 40 dias” (CUNHA; COELHO E POZZEBON, 2013, pág. 303).

O OPD ganha praticidade e velocidade na rápida construção de espaços de deliberação. O fato de o processo ser relativamente simples (acessar o sítio e votar) faz com que a burocratização não seja um empecilho, além disso, a criação de aplicativos para celular também pode ser um meio para tornar o método ainda mais acessível.

Fazendo uma análise acerca da tecnologia e o controle social na Administração Pública, percebe-se que a participação popular passa por uma reinvenção com novas formas de interagir.

O OPD é apenas um dos diversos meios inovadores para aprimorar o controle e fiscalização da atuação governamental. A participação popular pode ser cada vez mais incrementada para evoluir em muitas direções e, para isso, o auxílio das novas tecnologias é primoroso.

4 ACCOUNTABILITY VIRTUAL: UM NOVO CONCEITO DE FISCALIZAÇÃO.

As bases do regime democrático evoluíram, o que antes se resumia à capacidade de escolha dos representantes, galgou para a responsabilidade contínua por parte dos governantes aos seus governados. Dessa forma, cria-se uma via de mão dupla, onde a sociedade mantém o controle sobre os atos praticados durante todo o mandato, ao passo que os governantes devem prestar contas de suas atividades.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a ascensão das novas democracias, emergiu a face do poder popular, que passa a escolher seus representantes e exercer certo controle sobre eles. Abrucio e Loureiro (2004) afirmam que é sobre esse ideal democrático que se busca garantir a *accountability*, desenvolvendo-se através do processo eleitoral e a criação de mecanismos que limitem o poder estatal.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* se realiza na escolha dos representantes, passando pelo controle de seus atos no dia a dia durante seu mandato, bem como, a fiscalização entre as diferentes instâncias da estruturação do Estado. Assim, extrai-se como axioma a necessidade do controle do poder político.

À luz desses ensinamentos, faz-se cogente expor uma divisão doutrinária acerca do assunto. Abrucio e Loureiro (2005) adota como critério de separação a forma como esse mecanismo busca alcançar os anseios democráticos. Chamando-o de *accountability* democrático, eles o dividem em: *accountability* eleitoral (processo eleitoral); o controle institucional durante o mandato; e as regras intertemporais.

Em classificação semelhante, porém distinta, Mainwaring (2003) propõe a conceituação de *accountability* em eleitoral e intraestatal. Para ele, os mecanismos empregados para cada uma dessas formas se diferencia, ao mesmo tempo em que os agentes que os utilizam também são distintos.

Na visão de Peruzzotti (2006), o controle válido é a *accountability* social, tratando-a como uma nova forma de fiscalização do governo, propiciado por um conjunto de ações e iniciativas de entidades, associações e Organizações Não Governamentais (ONGs), para que, junto com os modelos clássicos de fiscalização das ações do governo, propicie um controle eficaz ou um mecanismo de pressão sobre os órgãos competentes de supervisão.

A classificação mais aceita e usada entre os doutrinadores é a que considera duas variantes: horizontal e vertical. O'Donnell (1998) define *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, pag. 40).

O controle governamental, nesse sentido, é exercido por órgãos do próprio Estado, ou seja, uma fiscalização feita em âmbito institucional, como acontece com os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos. Remeta-se, com isso, a separação dos três poderes, independentes e harmônicos entre si, os quais possuem como atribuição a limitação mútua de poder (*checks and balances system*).

O segundo modelo de controle (vertical) é associado aos sistemas democráticos e às ferramentas que esse regime pode oferecer. Acontece que, nessa modalidade de fiscalização pessoas e instituições são externas ao Poder Público, como no processo eleitoral. É nas eleições que o cidadão atribui recompensa àqueles governantes que desempenharam bom papel ou penalizam os que não desincumbiram bem o seu dever.

Na literatura, a terminologia adotada para essa modalidade de fiscalização é variada, para Mainwaring (2003) a maior precisão conceitual seria usar *accountability* eleitoral. Para referido autor, os institutos de controle democrático se fortalecem através do exercício do sufrágio, porém, critica a falta de instrumentos que o processo eleitoral possui para garantir que os governantes cumpram com seu dever depois de eleitos.

Por outro lado, Peruzzotti (2006) adota a nomenclatura *accountability* social para todas as formas de limitação ou restrição da atividade pública por meio da participação popular, como ocorre por parte da população ou através de associações, ONGs e outras entidades um conjunto.

Abrucio e Loureiro (2004) entendem que a verticalização da participação social denomina-se *accountability* democrática, e este método não se esgota nas eleições, sua atuação corporifica de forma contínua, ao passo que se consubstancia nas mesmas condições que os mecanismos clássicos de responsabilização com sucessiva prestação de contas.

Com a crescente necessidade de interação entre sociedade e governo, emerge a modalidade da *accountability* virtual (LEITE e SILVA, 2018), a qual se caracteriza pela utilização das novas tecnologias para a democratização do controle da Administração Pública. Aparece um novo recurso a ser utilizado na ampliação dos efeitos da fiscalização societal.

O uso dos recursos tecnológicos (redes sociais, aplicativos, sites) como forma de fiscalizar o poder atribuído aos governantes, torna-se pertinente nos dias atuais. Para uma parte da doutrina, trata-se de uma nova forma de *accountability*, porém, entendemos que a *accountability* virtual surge como uma ramificação da *accountability* vertical, no qual amplia os mecanismos de controle, bem como, em face da globalização, torna mais acessível e democrático o controle social. (LEITE e SILVA, 2018, pág. 119).

Portanto, o incremento dos mecanismos tenta suplantar as barreiras que ainda impedem a concretização da cidadania, da mesma forma que, a própria evolução social necessita evolução do processo democrático em busca da melhor forma para seu exercício.

A globalização da informação e o avanço tecnológico favorecem o aprimoramento da fiscalização dos administrados para com os administradores. Nesse processo de evolução, a *accountability* virtual, como nova ferramenta de participação popular, mostra um caminho viável para efetivação da boa governança pública.

Destarte, com a necessidade da democracia em possibilitar uma comunicação mais célere entre Administração Pública e cidadão, a *accountability* virtual demonstra ser uma possibilidade de efetivação cidadã, atuando através da transparência e propiciando celeridade aos mecanismos de controle social nas atividades administrativas.

Além do mais, fica evidenciado que a participação popular é impreterível, pois, ao passo que fomenta a democracia através da concretização de bem estar do homem, proporciona o desenvolvimento humano por meio de sua realização como cidadão (STRECK e MORAIS, 2001).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratou-se, no decorrer do trabalho, acerca da participação popular na Administração Pública e as influências que as novas tecnologias causam em sua aplicação prática. Nesse sentido, foi possível entender que os modelos de participação popular estão evoluindo para garantir maior cobertura de fiscalização.

Visando evoluir os aspectos participativos, a internet torna-se um grande aliado, sendo cada vez mais evidente sua atuação como meio para se chegar ao espaço público. A exploração desse novo campo merece atenção especial, sobretudo nas relações para a construção de um elo entre a sociedade e seus representantes políticos.

Um fator decisivo nessa perspectiva é o acesso à informação, requisito para o exercício da cidadania. No entanto, atualmente a manipulação de informações decorre da sobrecarga de conteúdos e ausência de filtros no momento do consumo, obstáculos que carecem de discussões específicas e aprofundadas.

O controle social ganha contornos mais didáticos e ampliados, sendo incrementados com a globalização da informação que proporciona a conexão entre um maior número de pessoas. Após a entrada das novas tecnologias na Administração Pública, a *accountability* virtual se torna uma realidade, sobretudo com a aparição de mais espaços de fiscalização por parte da população.

Dentro do conceito de interação dos espaços públicos com a sociedade, o avanço do OP ficou mais intenso com a realização do OPD. Logo, a participação popular está cada vez mais incrementada e esse é apenas um dos diversos meios que podem ser inovados para aprimorar o controle e fiscalização da atuação governamental.

Apesar do espaço cibernético ainda possuir peculiaridades, existe um contingente de aparelhos eletrônicos sincronizados que são o grande mecanismo de controle popular. É indiscutível que ainda carece de amadurecimento e estudos direcionados para que sua efetividade corresponda às expectativas.

Entretanto, não é possível afirmar-se que os espaços virtuais estão totalmente introduzidos como meios de participação, todavia, o que se observa com o OPD e com a *accountability* virtual é um avanço para encurtar esse caminho.

Dessa forma, mostra-se imperioso a produção de pesquisas acerca da modernização de práticas políticas que favoreçam o acesso a informação e a construção

de uma cultura de controle social. Conclui-se que a sociedade ganha novos instrumentos de fiscalização e controle da Administração Pública, que se beneficiam do espaço cibernético para promover recursos virtuais de participação popular.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez**, p. 13-60, 2003.

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

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade**. 3. ed. São Paulo: Pc Editorial, 2008. 392 p. ISBN 978-85-7420-8888-6.

CADWALLADR, Carole. O grande roubo britânico do Brexit: como nossa democracia foi sequestrada. **The Guardian**, Londres, 07 mai 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-brexit-robbery-hijacked-democracy>>. Acesso em: 29 jun 2020.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 3, p. 296-308, 2014.

DFNDR LAB. Relatório da Segurança Digital no Brasil. PSafe, n.3, jan. 2018a. Disponível em: <https://www.psafelab.com/dfndr-lab/pt-br/relatorioda-seguranca-digital/>. Acesso em: 29 jun. 2020.

FACHIN, Luiz Edson, SILVA, Christiane Peter da. Democracia Digital. In: PEREIRA, Erick Wilson. **Reforma Política - Brasil República: Em homenagem ao Ministro Celso de Mello**. Brasília: Oab Conselho Federal, 2017. p. 115-130.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: História, problemas e temas**. Edições Sesc, 2018.

IASULAITIS, Sylvia et al. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/80454/76789>> Acesso em: 29 jul 2020.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública. **Tendências da pesquisa brasileira em ciência da informação**, v. 5, n. 1, 2012.

KEMP, S. Digital In 2018: World's Internet Users Pass The 4 Billion Mark. We Are Social, 30 jan. 2020. Disponível em: <<https://wearesocial.com/blog/2020/01/digital-2020-3-8-billion-people-use-social-media>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

LEITE, David de Medeiros; SILVA, Patrício Ferreira da. Efetividade da accountability virtual na administração pública. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, v. 1, n. 17, p.114-129, out. 2018.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005

MAGRANI, Eduardo. **Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático**. Juruá, 2014.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. **A inovação democrática no Brasil**, v. 1, p. 129-156, 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Adalmir_Marquetti/publication/303920863_Participacao_e_Redistribuicao_o_Orcamento_Participativo_em_Porto_Alegre/links/575dd23908aed88462166eb3/Participacao-e-Redistribuicao-o-Orcamento-Participativo-em-Porto-Alegre.pdf>. Acesso em: 01 jul 2020.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, v. 44, n. 98, p. 27-54, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique. La política de accountability social en América Latina. Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social, p. 245-264, 2006.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa De Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal?. **Revista Capital Científico-Eletrônica (RCCe)-ISSN 2177-4153**, v. 9, n. 2, p. 99-109, 2011.

RADDATZ, Vera Lucia Spacil. Direito à informação para o exercício da cidadania. **Revista Direitos Culturais**, v. 9, n. 19, p. 108-117, 2015. Disponível em: <<http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/1445/713>>. Acesso em: 02 jul 2020.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p. 446-477, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, p. 455-559, 2002.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222012000200004&script=sci_arttext> Acesso em 23 jun 2020

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. Constitucionalismo, jurisdição constitucional e Estado Democrático de Direito: ainda é possível falar em Constituição dirigente. **Anuário do programa de pós-graduação em direito**, 2001.