

A transparência como instrumento da administração pública democrática.

Transparency as na instrument of democratic government

Regina Fátima Wolochn

Resumo: A existência de um Estado democrático nos moldes colocados pela Constituição de 1988 liga-se à necessidade de uma gestão administrativa democrática, pois se no passado era suficiente o consenso colhido por ocasião da escolha dos agentes políticos, a sociedade contemporânea, com sua complexidade e pluralidade reclama um consenso mais amplo sobre a escolha de políticas públicas, através de processos institucionais que garantam esta participação.

Contudo não é possível opinar sobre questões que envolvem múltiplos interesses apenas com base no bom senso. Desse modo, inerente ao debate público está a importância fornecer à sociedade informações suficientes para conhecer e opinar sobre as ações administrativas.

Esse artigo procura abordar como a transparência administrativa, além de ser importante instrumento de controle e de combate a corrupção, pode também contribuir de forma efetiva para aumentar o interesse da população em debater as questões que envolvem o interesse público, e com isso favorecer o debate democrático.

Palavras Chave: administração pública – transparência – participação democrática

Abstract: The existence of a democratic state in the mold placed by the Constitution of 1988 is linked to the need for an administrative democratic as in the past was sufficient consensus harvested at the choice of political actors, contemporary society, with its complexity and plurality demands a broader consensus on the choice of public policies through institutional processes that ensure this participation.

However it is not possible to opine on issues that involve multiple interests based solely on common sense. Thus, inherent in the public debate is important to provide society with enough information to know and comment on administrative actions.

This article seeks to address how administrative transparency besides being an important instrument of control and combat corruption can also be contribute effectively to increase the population's interest in debating the issues surrounding the public interest, and thereby foster democratic debate.

Key Words : public administration – transparency - democratic participation

1 Administração pública constitucional e a abertura à democratização

A Constituição Federal de 1988 define o Brasil como Estado democrático de direito, trazendo uma concepção de democracia vinculada à noção de liberdade e de igualdade. O texto assegura a plenitude da participação popular, competindo aos

cidadãos, a responsabilidade pelas decisões políticas. Porém, a efetivação deste Estado democrático implica na existência de uma gestão administrativa também democrática.

Se no passado o Administrador Público pautava suas ações pelo estrito cumprimento de regras colocadas na legislação, delas não podendo se afastar, salvo raras situações, onde admitido o exercício do poder discricionário, na atualidade, a falta de regras específicas e a gama de princípios inseridos na Constituição ressalta o debate sobre a legitimidade das decisões.

O constitucionalismo contemporâneo propõe a substituição da lei pela Constituição. Sob este prisma, o princípio da legalidade implicaria na vinculação da administração pública não à lei, mas aos princípios e regras emanadas da Constituição.

É preciso reconhecer, porém que a Constituição brasileira de 1988 se apresenta com inúmeras normas de conteúdo aberto, onde se reconhecem de igual forma, ideais liberais, republicanos e comunitários, e assim, a existência do texto não é suficiente para a realização do ideal de sociedade justa e democrática.

É imprescindível uma discussão sobre a justa medida de distribuição de bens, pois a norma não oferece elementos precisos para a efetivação dos direitos fundamentais que dependem da implantação de políticas públicas, mudanças orçamentárias e a definições sobre a forma de distribuição de bens escassos, em especial nas áreas de saúde, educação, moradia e meio ambiente.

A partir deste desenho constitucional a administração pública necessita buscar meios adequados para satisfação dos interesses em constante mutação. Essa atuação deve atentar para os princípios que norteiam o direito administrativo e os princípios constitucionais direcionando-se para a efetivação dos direitos fundamentais.

Essa discussão refletirá diretamente na tomada de decisões relativas à distribuição de bens. A discricionariedade deixa de ser um espaço livre, para exigir fundamentação e legitimação democrática.

Por este motivo, a participação popular nas decisões inerentes a efetivação das políticas públicas é fundamental para garantia da legitimidade da decisão.

Essa participação implica na necessidade da mobilização social eficiente, organizada e racional, bem como consciente das necessidades prioritárias da sociedade. Ora, como produzir um cidadão participativo quando em nenhum outro

momento histórico ou político se incentivou o interesse da sociedade sobre as questões do Estado?

A legitimidade das decisões, sob o enfoque democrático, pressupõe uma combinação entre o interesse da sociedade em participar das decisões sobre questões de interesse comum, ou seja do fortalecimento da cidadania como também do setor público que deve se abrir à democratização.

A administração pública brasileira, porém, em face de suas condicionantes históricas, não se apresenta ainda como democrática, na forma colocada Carta de 1988. Desde a colonização, a verticalização e a centralização das políticas públicas estiveram sempre presentes, colocando-se o cidadão ora como subordinado, ora como cliente do Estado e não como partícipe do processo decisório.

As reformas produzidas na Administração Pública tiveram sempre como foco prioritário o desenvolvimento econômico do país.

O modelo burocrático implantado a partir de 1930 cumpriu o objetivo de desenvolvimento industrial, no entanto, tinha como pontos deficitários o autoritarismo e a centralização das decisões. Ao mesmo tempo em que visa o cuidado com o cumprimento das leis, a imparcialidade e a igualdade de tratamento, concorre para tornar a administração pública fechada em si mesma, trabalhando em sistemas estanques, sem acesso ao contexto integral dos interesses coletivos.

Da mesma forma, o modelo gerencial não teve sucesso em resolver as grandes demandas sociais e nem promover a aproximação da sociedade com a gestão pública. Tendo seu foco na descentralização e no controle de resultados, não permite à população compreender exatamente de onde partem as decisões que afetam o seu dia a dia e nem que metas ou resultados são buscados e por que motivo.

A partir de 2003, na prática, existe um modelo que não é o clássico burocrático, mas também não é o gerencial, e que ainda não apresenta instrumentos para uma efetiva abertura para a participação democrática. O excessivo tecnicismo compromete a compreensão da população sobre os procedimentos e decisões tomadas.

Cabe lembrar que o processo de redemocratização ocorreu num período de estagnação econômica, o que levou à priorização dos instrumentos de intervenção econômica e de garantias ao mercado e não aos de participação política da sociedade.

Têm-se aí o desafio presente. Para o pleno exercício desta cidadania se faz necessário que todos conheçam a estrutura e o modo de funcionamento da Administração Pública, ainda pautada por grande formalismo e com controles que mesclam procedimento e resultado nem sempre eficientes. Não é suficiente pensar na realização de políticas públicas, na plena efetivação dos direitos fundamentais sem conhecer os meios através dos quais se realiza a distribuição destes bens à sociedade.

A partir deste contexto, colocou-se como hipótese do trabalho demonstrar a conexão funcional entre democracia deliberativa e administração pública transparente, de forma a verificar se a transparência poderia, além de aumentar o controle sobre os atos da administração, servir também ao fomento da participação da sociedade na gestão pública.

2 A transparência como instrumento de incentivo à participação democrática nas decisões administrativas.

A maior ou menor participação política por parte dos indivíduos está ligada a diversos fatores: econômicos, sociais, seu interesse particular pelas causas sociais e o tempo de que dispõe. Estes fatores, de uma forma ou de outra, relacionam-se com o conhecimento e a qualidade da informação que o indivíduo detém para emitir opinião sobre dado interesse público, opinião esta capaz de influenciar no processo decisório.

A idéia de participação colocada na Carta Constitucional aponta para que as decisões que afetem a vida dos cidadãos passem pela deliberação de fóruns democráticos, todavia, não é possível emitir opinião de qualidade sobre assuntos que envolvem os múltiplos interesses da sociedade apenas utilizando o bom senso. Aparecem aí as dificuldades técnicas da sociedade para participar das decisões referentes às políticas públicas.

Estas dificuldades resultam de diferentes fatores entre os quais: a) a centralização de recursos e poder decisório do Poder Executivo da União do qual derivam os principais programas nas áreas de saúde, educação, e assistência social e que exigem para sua implementação conhecimentos especializados, não admitindo modificações regionais; b) o direcionamento orçamentário para a execução dos programas na forma de transferências voluntárias, que exigem

procedimentos complexos para aplicação e prestação de contas; c) a dificuldade de compreensão dos procedimentos administrativos tais como licitação, dotações orçamentárias, execução financeira, prestação de contas; d) a falta de conhecimento de dados relevantes que levaram a adoção desde ou daquele programa de atendimento e os resultados obtidos.

É evidente, pois a importância de se conhecer dos mecanismos de atuação administrativa através dos instrumentos que conferem transparência aos atos administrativos.

A informação sobre a atuação da administração fornece maior possibilidade de intervenção da sociedade no sentido de aprimorar a execução das políticas públicas.

Clèmerson Clève¹ aponta que como pressuposto da participação popular a existência de uma estrutura pautada pelo princípio do Estado de Direito e o respeito aos direitos fundamentais. Coloca como requisito a garantia do direito a informação e uma “mudança quanto a concepção da administração pública.”

A transparência pública é instrumento essencial da participação da sociedade na administração pública na medida em que possibilita o acompanhamento e a fiscalização dos atos da administração, fornecendo subsídios para o debate sobre as políticas públicas.

Não está restrita a publicação de atos, mas também a dar a conhecer o que a Administração Pública planeja, que dados dispõe para fundamentar esta ou aquela atuação, além da medida dos interesses que influenciaram a decisão.

Contribui assim para o debate racional sobre as políticas públicas, pois, ao transferir ao cidadão as informações e as justificativas de uma dada ação governamental, possibilita a discussão sobre a sua conveniência aumentando a confiança da população e a participação na gestão pública.

O “*governo do público em público*” como Bobbio² denomina o governo democrático, impõe a visibilidade dos atos, a revelação dos seus motivos, e a conexão com sociedade.

Para Wallace Paiva Martins Júnior³ a transparência pública representa um “ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à

¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito administrativo*. São Paulo: Acadêmica, 1993, p. 29.

² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e terra, 1997, p.84.

administração de serviço e participativa,” favorecendo a intersecção entre o público e o privado orientando decisões e comportamentos, contribuindo para o fomento do debate e a exteriorização do interesse público. Quanto maior a abertura e a troca de informações maiores as chances de participação no decisório.

Este incremento de racionalidade serve assim, sob o ponto de vista da deliberação democrática, como instrumento de legitimação dos atos da administração pública. O compartilhamento de informações reforça a capacidade da sociedade em tomar decisões e opinar sobre as políticas, favorecendo o controle social.

Ao longo dos últimos anos, tentativas tem se realizado para aproximar a sociedade da atuação das atividades da administração pública, especialmente nas áreas afetas a políticas sociais. A atuação dos conselhos sociais, as diversas conferências, comissões, audiências públicas, aparecem como oportunidades para a sociedade influir de forma mais incisiva na implantação de programas de interesse público. Contudo essa influência aparece no presente sob a forma de reivindicações sem contudo apontar para soluções que orientem os procedimentos.

Esses movimentos para efetivação de uma participação mais consistente não podem ficar adstritos à sociedade, sendo necessário que a administração pública também se preocupe com a viabilização de canais que facilitem esta tarefa.

Nesse sentido observa-se que a proposta de transparência correlaciona-se com a efetivação de dois outros princípios que lhe são complementares: o acesso a informação e a motivação. Ambos se apresentam como vias através das quais a Administração pública apresenta seus argumentos e os submete ao debate público.

3 O acesso a informação e a motivação dos atos administrativos.

A garantia do acesso a informação encontra-se prevista na Constituição Federal, nos seus artigos 5º XXXIII e 37. As informações podem ser obtidas através da divulgação pelos órgãos da administração pública dos atos administrativos de forma espontânea e também por solicitação de algum interessado.

A publicidade dos atos administrativos além de figurar como princípio constitucional aparece como regra ligada a validade dos atos em diversas outras normas, entre as quais duas, que se mostram mais incisivas no sentido de promover

³ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 23.

uma abertura à população do conteúdo dos atos de gestão que implicam na geração de recursos nas despesas públicas.

A Lei Complementar n.º 101-2000, conhecida como lei da Responsabilidade fiscal, determinou a divulgação dos dados da administração pública de forma periódica através de audiências públicas além da divulgação por meio eletrônico dos orçamentos, pareceres de contas anuais, enfim de tudo o que é pertinente à aplicação dos recursos públicos.

A lei de responsabilidade obriga ainda a administração a efetuar um planejamento da utilização dos recursos arrecadados, e estes planos devem ser elaborados em conjunto com a sociedade.

Fruto das exigências da lei de responsabilidade fiscal, em 2009 foi editada a lei complementar n.º 131-2009, que determina a divulgação em tempo real da gestão financeira dos órgãos públicos. Com aplicação de forma escalonada, até este ano, todos os dados de entes públicos Federais, Estaduais e de Municípios com mais de cinquenta mil habitantes, já são passíveis de acesso por meio eletrônico, e até 2013, todos os entes públicos serão incluídos. Os órgãos que não cumprirem a determinação, não poderão receber recursos da União.

Tais determinações legais implicaram, nos últimos dez anos, a grandes investimentos na área de tecnologia da informação, com o objetivo de dar acesso às informações exigidas por lei.

Dados inerentes a gastos com pessoal, aquisições de bens e serviços e de movimentação financeira, podem ser verificados nos sítios de transparência nos “sites oficiais” dos órgãos públicos. Contudo, muito embora tais informações estejam à disposição, não se verifica, ainda, sua apropriação por parte da sociedade, talvez pela dificuldade de interpretação dos dados colocados.

Disso resulta que a mera informação sobre os atos da administração atualmente se mostra insuficiente sendo necessário aprimorar o sistema de acesso e a qualidade das informações, de forma a suscitar interesse do público.

O acesso à informação clara e de qualidade pode estimular a ampliação da participação social no acompanhamento da gestão.

O fato de que as ações administrativas referentes a gestão estão disponíveis faz com que exista maior cuidado com o trato do erário público, o que implica dizer que a transparência contribui também para diminuir a corrupção. Porém, o que se observa ainda é o desinteresse do cidadão pelas questões públicas, ainda mais

quando este interesse implica na necessidade de inteirar-se sobre balanços financeiros e outras informações absolutamente técnicas e distantes da realidade da vida do cidadão.

A maioria da população – e não raras vezes até a imprensa – não domina com clareza o significado de expressões correntes na administração pública, tais como discricionariedade, contingenciamento de despesas, transferências voluntárias, unidade gestora, etc. Igualmente, fica evidente a dificuldade do cidadão em compreender, no âmbito das informações que lhe são disponibilizadas, se as políticas públicas estão sendo executadas na melhor medida possível.

Em face disso, é imprescindível a criação de mecanismos que aproximem o cidadão da administração pública. As publicações em diários oficiais e editais, para a maioria das pessoas, é pouco atrativa e incompreensível. Também o conteúdo veiculado nos meios eletrônicos ainda é construído de forma técnica.

Não é possível emancipar culturalmente e politicamente toda uma sociedade, simultaneamente, e em pouco espaço de tempo se não houver também um movimento por parte da administração pública no sentido de aproximar-se do cidadão, por meio do fornecimento de informações mais simplificadas e acessíveis, ou seja, da descodificação dos dados apresentados.

No dia 18 de novembro de 2011 foi publicada a lei n.º 12.527, chamada de Lei de Acesso à Informação, que veio suprir a falta de uma regulamentação sistemática que assegurasse o amplo acesso a informação e aos documentos produzidos pela Administração pública⁴. Estabelece que os órgãos públicos e os entes privados que recebem recursos públicos divulguem, independentemente de solicitação, informações de interesse geral ou coletivo, salvo os protegidos pelo sigilo, por todos os meios disponíveis, e obrigatoriamente pela internet.⁵

O artigo 3º reconhece o acesso como direito fundamental do cidadão, tanto que desnecessária a indicação dos motivos para fornecimento da informação, sendo solicitada apenas a identificação e a especificação da informação requerida.

A determinação legal impõe ao poder público uma atuação pró-ativa, no sentido de disponibilizar o acesso de forma clara, autêntica e com linguagem

⁴ Na mensagem que encaminha o projeto de lei para a Câmara dos Deputados, consta que “ o tratamento do direito de acesso a informação como direito fundamental é um dos requisitos para que o Brasil aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão das informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos.”

⁵ De acordo com o § 4º do artigo 8º da Lei n.º 12.527/2011, os Municípios com população de até dez mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória pela internet.

acessível às informações sobre sua estrutura organizacional, endereços, telefones, horários de atendimento, implementação, acompanhamento e resultados dos seus programas projetos e ações ,as despesas, as licitações e contratos , o resultado de inspeções, as auditorias e prestações de contas, além das respostas às perguntas mais freqüentes da sociedade.

Este acesso às informações poderá ser concedido por meio de cópias e certidões e em meio digital, para tanto, o artigo 9º da lei determina a criação de um serviço de informação ao cidadão com condições de atender e orientar o público quanto ao acesso à informação, informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação.

Quando a informação de interesse não estiver disponível, o órgão público que receber a solicitação deve providenciar o acesso no prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez dias, mediante justificativa expressa, devendo informar ao solicitante a data local e modo pelo qual a informação será disponibilizada, ou informar as razões pelas quais não poderá atender à solicitação.

A recusa ao fornecimento de informações somente será possível quando se tratar de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade, sendo a decisão fundamentada e sujeita a recurso.

O sigilo é tratado com situação excepcional tanto que as restrições de acesso somente podem ser colocadas pelas autoridades especificadas na lei, devendo ser revistas de forma periódica.

A Lei de acesso a informação somente entrará em vigor após cento e oitenta dias de sua edição, de forma a possibilitar aos entes públicos a realização das adaptações de caráter tecnológico e administrativo necessárias a implementação da lei.

Com a edição deste marco regulatório a administração pública é desafiada a uma mudança até agora não experimentada, extinguir a cultura do sigilo, que se apresenta como barreira para a abertura democrática e a participação.

Vanice Lírio do Valle ressalta a importância de que as informações sejam compreensíveis e acessíveis à população de forma a permitir à sociedade o exame para auxiliar nos processos de escolhas públicas.⁶

⁶ VALLE, Vanice Lírio do. *Transparência e Governança. Novas vertentes legitimadoras do agir do poder.* Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, n.º 38, maio 2008.

É preciso traduzir as informações para serem entendidas e possam representar interesse do indivíduo e da imprensa. Assim, além de confeccionar os demonstrativos tabulados na lei (normalmente de caráter excessivamente técnico-contábil), é necessário fornecer informações com conteúdo mais adequado ao gosto público, como por exemplo: – qual o valor arrecadado, qual o custo com água, luz, telefone? – Qual o custo com os servidores efetivos, temporários e comissionados? – Quais os valores recebidos para a construção da creche e da escola? – Quando serão realizadas contratações? – Quais são mensalmente os pagamentos feitos de obras mensalmente, e a metragem construída correspondente ao pagamento efetuado? – Qual o montante de valores disponível para gastos com saúde pública? – Qual é o valor próprio e qual o recebido de outros entes? Enfim, faz-se necessário informar quantas ações são realizadas em cada programa, qual o gasto em medicação, quanto é gasto com pessoal e com equipamentos, e qual é o custeio para a realização das ações de saúde.

Todas essas informações estão contidas nos relatórios e demonstrativos fixados por lei e podem ser obtidas na internet, todavia, exigem conhecimento técnico especializado para decifrar as rubricas orçamentárias, o que implica num trabalho hercúleo de investigação. Quantas horas diárias o cidadão comum teria que dedicar ao estudo dos relatórios e planilhas para verificar o cumprimento de um direito assegurado à sociedade?

Se a informação é ampla, então os cidadãos podem estar em melhor condição para expor suas preferências, porém, “se é controlada, imprecisa ou inconsistente, então o debate pode ser manipulado e as alternativas se estreitam através da desinformação.”⁷ Fica evidente, destarte, que é imprescindível a reformulação dos mecanismos de transparência, de forma a fornecer informações cujos conteúdos sejam passíveis de serem assimilados e racionalizados pelo cidadão.

Isso não implica em afastar os demonstrativos técnicos, que servem aos demais órgãos de controle (Tribunais de Contas, Controladorias), bem como a grupos da sociedade mais preparados, mas sim acrescentar procedimentos acessíveis, de forma a promover o interesse na participação, até mesmo pelo

⁷ MAIA, Rousiley. Redes Cívicas e Internet. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). *Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte: Editora UFMF, 2002. p. 59.

despertar do sentimento comunitário, na discussão das ações (contratações) gastos e metas de atendimento.

Para que se garanta a participação popular, é imprescindível que o Poder Público exponha com clareza e transparência as políticas públicas estabelecidas para o atendimento do interesse público, as orientações para sua execução, a metas programadas, os resultados obtidos e a situação das contas públicas. O cidadão somente poderá emitir opinião consciente e relevante se tiver conhecimento do planejamento, da execução e do resultado das ações da administração.

Para Wallace Martins Júnior, a divulgação dos atos tem estreita ligação com os deveres de boa fé, de lealdade, da impessoalidade e da moralidade, e, deste modo, a Administração pública tem o dever de divulgar informações “verídicas, com certeza, segurança e determinação quanto a seu conteúdo.”⁸ Não é suficiente que se afaste o segredo, mas necessário que os cidadãos possam acompanhar a atuação administrativa de modo compreensível, a formação da vontade, o desenrolar dos atos, até a decisão final e seus efeitos.

O reconhecimento do acesso a informação como instrumento do fortalecimento da boa gestão contribui para o início de um processo de desmistificação do poder e de fortalecimento do sistema democrático.

O outro canal essencial à concretização da transparência refere-se ao conhecimento pela sociedade da motivação dos atos da administração pública.

O dever de motivação figura entre os princípios implícitos na Constituição Federal e implica em dar à sociedade o conhecimento dos fatos e razões que culminaram em determinado ato de gestão.

Muitas vezes, em especial sobre é égide do positivismo, a motivação ou justificativa do ato restringia-se a menção do fundamento legal, que no passado alicerçava a validade do ato administrativo, mas, na atualidade motivar o ato implica em indicar os fundamentos fáticos e jurídicos e até as ponderações feitas para chegar-se a escolha efetuada.

Dessa forma, a decisão sobre a execução desta ou daquela medida para o cumprimento de dada política pública deve ser justificada de forma a garantir a compreensão e a aceitação mais ampla possível da medida. Utilizando os ensinamentos de Alexy⁹, é importante que o discurso obedeça as quatro premissas:

⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa*. Op. cit., p. 62.

⁹ ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy, 2001, p. 215.

a) a proibição de contradição; b) a coerência; c) universalidade e d) a linguagem compatível com a comunidade participante do discurso.

Considerando, porém que as decisões relativas a implantação de políticas públicas relaciona-se diretamente com a aplicação dos princípios constitucionais, evidentemente deverão enfrentar a ponderação entre dois princípios igualmente relevantes justificando racionalmente sua preferência pela aplicação de um princípio em detrimento de outro. Além disso, é necessário aceitar que os cidadãos possam questionar a justificativa ofertada.

Ao expor os motivos de dada decisão a Administração Pública se coloca à disposição da crítica, reconhecendo o direito da sociedade de acatar ou rejeitar os critérios adotados. Este proceder garante a segurança, na medida em que limita a discricionariedade e possibilita a promoção de medidas para conter as ilegalidades ou abusos.

Wallace Paiva Martins Júnior¹⁰ coloca que a motivação é essencial ao fomento do debate público, pois aumenta os níveis de transparência da ação pois demonstra a ligação entre a instrução do processo e o conteúdo da decisão.

Pela motivação a Administração Pública fornece à sociedade as razões de seu agir. A obrigatoriedade da motivação vem ao longo do tempo se afirmando, não somente para justificar atos que impliquem em posições desfavoráveis para os indivíduos, mas estendendo-se para abranger todos os atos da administração.

O risco inerente ao arbítrio pode ser afastado pela via da fundamentação das decisões, onde se coloque de forma evidente as razões que levaram à adoção de determinada decisão.

A justificativa que leve em consideração as necessidades da sociedade, apoiada em dados concretos e corretos, pode contribuir para evitar decisões arbitrárias.

A motivação dos atos administrativos deve referir-se ao fato e as razões da decisão, todavia ambos devem levar em conta um contexto valorativo que o justifique e seja reconhecido universalmente. Cabe considerar a dificuldade em se estabelecer valores morais que sejam compartilhados por todos em uma comunidade, assim, é preciso recorrer aos valores contidos no texto constitucional, e mesmo assim, iremos nos deparar com princípios cuja aplicação se abre a uma série

¹⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 266.

de possibilidades. Assim, é essencial a motivação se apresente de forma clara, objetiva e coerente de forma a poder ser criticada.

A Lei federal nº 9.784-99 coloca como formalidade essencial a motivação em diversos atos administrativos, especificamente os que implicarem em negação, restrição ou afetação de direitos ou interesses; imposição ou agravamento de deveres, sanções ou encargos; decisão de processos e recursos administrativos; exoneração de processo administrativo; extinção, suspensão ou saneamento de ato administrativo.

A lei foi objeto de críticas que entendiam que a motivação deveria figurar como regra geral, sendo apenas as exceções enumeradas na lei.

Todavia, não somente a Lei 9.784-99 trata da necessidade da motivação como também outras leis esparsas como a Lei de Licitações – 8.666-93, a Lei 9.472/97, entre outras.

Como já colocado, as normas costumeiramente apresentam conteúdo aberto, trazendo expressões que admitem inúmeros enquadramentos, tais como *interesse público*, *critérios da administração* e, nestas situações a motivação do ato deve trazer exatamente o entendimento específico da Administração sobre estes termos de forma a tornar sindicalizável a ação estatal.

Marçal Justen Filho¹¹ aponta que a utilização das expressões interesse público ou interesse do serviço não servem como motivação suficiente para os atos administrativos, pela falta de especificação de sua finalidade e pela impossibilidade de se fazer o controle da discricionariedade administrativa.

A motivação possibilita à sociedade conhecer as escolhas da administração pública favorecendo a contra argumentação, sendo garantia necessária para o exercício do contraditório.

Verifica-se assim, que através do acesso às informações e pela exposição das razões de decidir, a Administração Pública apresenta para a esfera pública sua posição financeira, o contexto existente, a origem e aplicação dos recursos já utilizados, os recursos disponíveis e as suas escolhas passadas em relação a execução de políticas para efetivação dos direitos, e os seus reflexos no presente, ou seja, por estes dois instrumentos, coloca-se na arena do debate, o que possibilita à sociedade, argumentar em favor do acerto ou ineficácia dos atos, apontar as

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo:Saraiva, 2005, p.169.

atitudes ilícitas ou arbitrárias, mas principalmente fornecer subsídios (em face das suas críticas) para futuras atuações.

A partir deste contexto, até mesmo a publicidade dos atos da administração que muitas vezes é confundida com as propagandas de governo pois costuma mostrar à população obras e feitos do governo, com o intuito de promoção política e, não raras vezes, deixam de cumprir os limites constitucionais no sentido de manter o caráter educativo, informativo ou de orientação social¹², sob o influxo da transparência implicará em informar não só o resultado da ação administrativa, mas todo o contexto que deu origem a esta ação ou seja, as alternativas, as valorações.

Para Cláudio Pereira de Souza Neto¹³, a tendência contemporânea da teoria democrática é a de valorizar o momento comunicativo e dialógico que se instaura quando governantes e cidadãos procuram justificar seus pontos de vista sobre as questões de interesse público. O fundamental para a perspectiva democrático-deliberativa é compreender a democracia além da prerrogativa majoritária de tomar decisões políticas. A democracia implica igualmente a possibilidade de se debater acerca de qual é a melhor decisão a ser tomada. A legitimidade das decisões estatais decorre não só de terem sido aprovadas pela maioria, mas também de terem resultado de um amplo debate público em que foram fornecidas razões para decidir.

O acesso amplo as informações, a qualidade destas, o conhecimento dos motivos do agir administrativo, e o engajamento da sociedade ensejam a criação de espaços de negociação, possibilitando a tomada de decisões a partir da ponderação de interesses e de concessões recíprocas.

4 Conclusão

A participação democrática somente se beneficiará com a divulgação em larga escala e em linguagem acessível das informações pertinentes ao setor público para todos os indivíduos. As necessidades da sociedade seus interesses e modos de vida e as formas de realização através do poder público devem ser pauta de

¹² SILVA, Almiro do Couto. *Publicidade e Ação Administrativa*. Revista de Direito Público, São Paulo, n. 97, jan.-mar., 1991, p. 166.

¹³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar. 2006, p. 86.

discussão cotidiana. A apropriação do conhecimento da gestão pelos cidadãos contribuirá para fomentar as vozes dissonantes e colaborar para a formação de uma agenda de discussão.

A transparência, neste sentido, além de facilitar o controle dos atos da administração e contribuir para o combate a corrupção incentiva a superação das dificuldades de formação política da opinião que resultam dos déficits de interação entre a Administração e a Sociedade.

Tendo à sua disposição informações precisas e consistentes sobre as razões que motivaram determinada escolha da administração, os resultados desta escolha, os custos e benefícios trazidos à população, a sociedade através de suas instituições poderá colaborar no aprimoramento das técnicas decisórias, promovendo a inserção da comunidade na efetiva condução das políticas e programas de seu interesse.

A administração pública nos moldes da Constituição exige reformas institucionais que promovam o diálogo entre o governo e a população. Não é possível pensar na concretização da democracia e da participação sem que esteja aberta a via da transparência com amplo acesso a informação e ao conhecimento dos motivos que levam a tomada de decisão.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e terra, 1997.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Temas de direito administrativo*. São Paulo: Acadêmica, 1993.
- HABERMAS, Juergen. *Direito e democracia. Entre facticidade e validade*. Traduzido por Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro. Tempo brasileiro, 2003.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MAIA, Rousiley. *Redes Cívicas e Internet. In: Internet e política. Teoria e prática da democracia eletrônica*. Belo Horizonte. Editora UFMF, 2002.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 23.

MEDAUAR, Odete, *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Direito da participação política – legislativa, administrativa, judicial – fundamentos e técnicas constitucionais da democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade – novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SILVA, Vergílio Afonso da. *Direitos Fundamentais. Conteúdo essencial, restrições e eficácia*. 2ª ed. Malheiros, 2010.

SILVA, Virgílio Afonso da. *O proporcional e o razoável*. São Paulo :Revista dos Tribunais,v. 798, abril 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa. Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar. 2006.

VALLE, Vanice Lírio do. *Transparência e Governança. Novas vertentes legitimadoras do agir do poder*. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, n.º 38, maio 2008.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Controle Social: Promovendo a aproximação entre administração pública e cidadania. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração pública*. Prêmio Serzedelo Corrêa, Brasília: TCU; Instituto Serzedelo Corrêa 2002.