



CLAUDIA DE SOUSA ESTRELA
DANIEL SANTANA DE SOUZA
LÁZARO AUGUSTO GARCIA CASTRO

A Gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma
administração pública de transparência no município de Camaçari-Ba

SÃO FRANCISCO DO CONDE
2015



CLAUDIA DE SOUSA ESTRELA
DANIEL SANTANA DE SOUZA
LÁZARO AUGUSTO GARCIA CASTRO

A Gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma administração pública de transparência no município de Camaçari-Ba

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública municipal, Universidade de Integração Internacional de Lusofonia Afro brasileira como requisito parcial para obtenção do grau de Pós-graduado em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Cristiane Santos Souza

SÃO FRANCISCO DO CONDE
2015

RESUMO

Os autores apresentam um estudo sobre o tema a gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma administração pública de transparência no município de Camaçari-Ba. A temática foi motivada pelo fato que os autores são servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Camaçari, possuem graduação em Arquivologia, Biblioteconomia e Direito, ausência de abordagem deste aludido tema, a realidade laborativa vivenciada e caracterizada pela cultura de troca de favores. O objetivo deste trabalho consiste em avaliar e identificar a importância da Gestão da Informação na tomada de decisão da administração pública municipal, assim como identificar e analisar os entraves da administração pública, analisar e propor a gestão da informação como ferramenta estratégica para a tomada de decisão, identificar e analisar os aparelhos para a consolidação da democracia, fomentar a gestão democrática participativa através dos princípios de controle social e do exercício da cidadania, propor a implantação, modernização e reestruturação do arquivo público municipal como consequência para um controle social-democrático. Os autores apresentam as bibliografias que se relacionam com o tema e constrói um conhecimento teórico através da associação das áreas de Direito, Ciência da Informação, Arquivologia e Gestão Pública, com a prática realizada pelos gestores da PMC, observando a cultura organizacional, as políticas públicas arquivísticas, a gestão democrática participativa, o controle social, e o Arquivo público como agente fomentador de instrumentos para a gestão documental e o controle social. Na pesquisa de campo realizada nos órgãos da Administração pública foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os funcionários públicos da prefeitura, e utilizado a observação como método de coleta de dados que foram confrontados com a teoria e depois feito a análise crítica dos dados e suas conclusões. Após a pesquisa de campo os autores identificaram que no município possui o clientelismo, e que é empregado como moeda de troca os cargos comissionados e terceirizados, a imoralidade é camuflada pelos atos discricionários. As limitações do município em relação à gestão de documentos encontram-se vinculada às questões exclusivamente políticas. É notória a necessidade de implantação de políticas públicas de arquivo no município e, é indispensável que haja o aumento na fiscalização na esfera administrativa por não haver controle de mérito no que se refere aos atos administrativos discricionários.

Palavras-chave: Gestão da Informação; Administração Pública; Gestão Democrática Participativa; Controle Social e Arquivo Público.

ABSTRACT

The authors present a study on the topic managing information as a strategic tool for a government of transparency in Camaçari, Bahia. The theme was motivated by the fact that the authors are tenured civil servants of the Camaçari City Hall, have graduation in Archival, Librarianship and Law, no approach to the aforementioned topic, experienced and productive working reality characterized by the culture of exchange of favors. The objective of this study is to assess and identify the importance of information management in decision making of the municipal government, as well as identify and analyze the barriers of public administration, analyze and propose the management of information as a strategic tool for decision-making , identifying and analyzing apparatus for consolidating democracy, promoting participatory democratic management through the principles of social control and the exercise of citizenship, propose the establishment, modernization and restructuring of the municipal file as a consequence to a social-democratic control. The authors present the bibliographies that relate to the topic and builds a theoretical knowledge through the combination of the right areas, Information Science, Archival Science and Public Management, with practice held by the managers of the PMC, noting the organizational culture, public policies archival, participatory democratic management, social control, and the public file as enabler of tools for document management and social control. On field research conducted in the organs of public administration were conducted semi-structured interviews with the officials of the town hall, and used observation as a data collection method have been confronted with the theory and then made a critical analysis of the data and conclusions. After the field research the authors identified that the municipality has the patronage, and that is used as a bargaining chip commissioners and contract positions, immorality is camouflaged by discretionary acts. The limitations of the municipality in relation to document management are exclusively linked to political issues. It is evident the need to implement file public policies in the city and it is essential that there is an increase in enforcement at the administrative level by no merit of control when it comes to discretionary administrative acts.

Keywords: Information Management; Public Administration; Democratic Participative Management; Social Control and Public Archives.

**Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)
Biblioteca Setorial Campus Liberdade
Catalogação na fonte**

Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219

E85g Estrela, Claudia de Sousa.

A Gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma administração pública de transparência no município de Camaçari-BA. / Claudia de Sousa Estrela; Daniel Santana de Souza; Lázaro Augusto Garcia Castro. – São Francisco do Conde, 2015.

105 f.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Santos Souza.

Inclui Figuras e Referências.

1. Transparência na administração pública – Brasil. 2. Documentos públicos – Controle de acesso – Brasil. Gestão da informação. Serviços de informação – Administração. I. Título. II. Souza, Daniel Santana de. III. Castro, Lázaro Augusto Garcia.

CDD 352.380981

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SECAD	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO
SECULT	SECRETARIA DE CULTURA
PMC	PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMAÇARI
REDA	REGIME ESPECIAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO
AP	ARQUIVO PÚBLICO
CGP	COORDENAÇÃO DE GESTÃO DE PESSOAS
PFDC	PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
MPF	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
LRF	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
LAI	LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL
LOA	LEI DO ORÇAMENTO ANUAL
DUDH	DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OP	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
INBRACO	INSTITUTO BRASILEIRO DE CONTROLE SOCIAL
ACIBEN	ASSOCIAÇÃO DOS CIDADÃOS PELO BEM NEVENSE
CONARQ	CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVO

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Escolaridade.....	78
Gráfico 2- Local de nascimento.....	79
Gráfico 3- Residência.....	79
Gráfico 4- Tempo de serviço.....	80
Gráfico 5- Vínculo empregatício.....	80
Gráfico 6- A importância da implantação do AP no município.....	81
Gráfico 7- Responderam sim quanto a importância da implantação.....	81
Gráfico 8- Responderam não quanto a importância da implantação.....	82
Gráfico 9- A importância dos documentos públicos.....	82
Gráfico 10- Política Clientelista.....	83
Gráfico 11- A participação da população nas decisões sobre políticas públicas.....	83
Gráfico 12- Participação popular.....	84
Gráfico 13- Acesso às informações públicas.....	84
Gráfico 14- As políticas públicas e as demandas sociais.....	85
Gráfico 15- Conhecimento sobre a LAI.....	85
Gráfico 16- Auxílio no combate à corrupção.....	86
Gráfico 17- A importância da informação para o controle social.....	86
Gráfico 18- Competência do Arquivo público.....	87
Gráfico 19- Gestão documental do município.....	87
Gráfico 20- O manancial de pesquisa.....	88
Gráfico 21- A efetividade das competências.....	88

SUMÁRIO

1. Introdução.....	10
2. Estado, Política e Burocracia: O clientelismo e os entraves na Administração Pública.....	14
2.1 Estado e Burocracia.....	14
2.2 Política X Cultura Clientelista.....	20
2.3 Políticas Públicas X Políticas Públicas de Arquivo.....	24
3. Gestão da Informação: Ferramenta estratégica para a tomada de decisão.....	28
3.1 Gestão da Informação.....	28
3.2 Ferramenta estratégica para a tomada de decisão na Gestão Pública.....	32
3.3 Instrumento de avaliação de políticas públicas.....	35
4. Transparência e Acesso a Informação: Aparelhos para a Consolidação da Democracia.....	38
4.1 Democracia.....	39
4.2 Aparelhos para a Consolidação da Democracia.....	47
4.3 Transparência e Lei de Acesso à Informação.....	50
5. Gestão Democrática Participativa: Princípios de controle social e exercício da cidadania...	61
5.1 Gestão Participativa.....	66
5.2 Controle Social e Cidadania.....	69
6. O arquivo público: Memória, Cultura e Sociedade: O manancial de pesquisa.....	72
6.1 Memória.....	72
6.2 Os antigos e a memória.....	72
6.3 A escrita.....	73
6.4 O Arquivo Público de Camaçari-Ba.....	76
6.5 Considerações.....	77

7. Tabulação dos dados, análise e interpretação da pesquisa de campo.....	78
8. Considerações Finais.....	89
Referências.....	92
Anexo A- Organograma da Secretaria de Administração.....	99
Apêndice A – Questionário da pesquisa de campo.....	100

1. INTRODUÇÃO

Para dar início a este trabalho é mister caracterização e contextualização do município de Camaçari. O município fica a 41 km da capital do Estado, Salvador; localiza-se na Região Metropolitana da Grande Salvador.

Segundo Cruz (2015), Camaçari completou 257 anos de emancipação, com uma população de cerca de 300 mil habitantes. Porém, em nenhum período de toda sua história, o município experimentou tanto desenvolvimento econômico como nos últimos anos, uma das razões para que sua população crescesse mais de 15%, de acordo com dados do IBGE, que apontam que em 2010 o município possuía 242.970 habitantes.

Para termos uma ideia mais pontual, o número de empresas instaladas no município até o ano de 2013 foi de (2.565) e de 2013 a 2015 (2.312), totalizando 4877, destes 34 (trinta e quatro) empreendimentos são de grande e médio porte. Isso significa que, em apenas dois anos, chegaram a Camaçari o mesmo número de empresas que o município possuía quando completou 246 anos.

O cenário econômico do município, potencializado pelo setor industrial coloca-o na 36ª posição no PIB Nacional e a 21ª colocação como município mais exportador do país. Neste contexto, responde por 18% da riqueza gerada na Bahia. Das empresas do setor industrial que se instalaram no município, desde o ano de 2013 até o momento. Destacam-se entre estas a: Torrebrás, Kimberly Clark, itf – Chemical, Fábrica de motores da Ford, Grupo Boticário, Knauf, Lapp, Group e Meteltal Giar, Tecsis, Votorantim, Gamesa, Basf, que geram cerca de 6.330 empregos, entre diretos e indiretos.

Além da indústria, outros setores do mercado vêm se fortalecendo em Camaçari desde o ano de 2013. Vieram ou estão em fase de construção, empresas como a Sky; Lebiscuit; G. Barbosa. O centro de distribuição da rede de Farmácia São Paulo, bem como da Farmácia Sant'ANA; a Votaraço, que distribui aço e ferro; Metalimpex; Atacadão Carrefour; Outlet Premium, Shopping Busca Vida, em Abrantes; e o Boulevard Shopping Camaçari.

Este processo não parou por aí. Camaçari também tem sido alvo de grandes empresas do mercado imobiliário e espera-se que o perfil habitacional e urbanístico da cidade mude nos próximos anos, com a implantação do Terras Alphaville I e II, CIPASA – Urbanismo, Design Resorts, Damha – Urbanizadora. Dentre outros como Tenda, AM1, MRV e PDG e Reserva dos Camassarys – bairro planejado.

O fortalecimento e expansão da indústria, do comércio, dos serviços e do turismo no município têm colocado Camaçari no ranking das principais cidades do país. Entre os 5.564

municípios do Brasil, Camaçari ocupa a 59ª posição dentre aqueles que mais arrecadam dividendos no país, e na Bahia ocupa o 2º lugar, ficando atrás, apenas de Salvador.

As expectativas são que o município continue crescendo e se destacando no cenário nacional. Só em 2016, se espera cinco novos empreendimentos na Via Parafuso, totalizando R\$ 680 milhões de investimentos, e o Polo industrial, este que é considerado o maior Complexo industrial de todo o Hemisfério Sul (Camaçari Notícias, 26 de junho de 2015, p.3), que no ano corrente está completando 37 (trinta e sete) anos de fundação, deve investir até o final do ano de 2015/2016 cerca de 6,5 bilhões de dólares, com grande importância para o crescimento socioeconômico do município. Afinal foi a partir do Polo industrial que a cidade de Camaçari conhecida em tupi guarani como "Árvore que chora" se tornou um grande exportador mundial.

O Polo de Camaçari é formado por mais de 90 empresas, que geram aproximadamente 45 mil empregos, sendo 15 mil diretos e 30 mil indiretos. Toda sua produção rende em faturamento, cerca de 15 bilhões de dólares ao ano e é responsável por 90% da receita tributária do município.

A produção do Polo não para. São 24 horas por dia abastecendo o Brasil e o mundo com insumos diversos produzidos nas indústrias químicas, petroquímicas, metalurgia do cobre, mecânicas, plástico, automotivas, celulose, bebidas, têxtil, e de apoio e serviços instaladas em uma área cuja extensão territorial é de 29,3 mil hectares.

Além disso, de acordo com o plano Diretor do Polo Industrial de Camaçari (2012/2013) um novo ciclo de expansão é previsto para os próximos 30 anos, estimando que o complexo dobre de tamanho com a implantação de novas empresas a serem instaladas em uma área equivalente a quase metade da cidade de Salvador, ou cinco vezes o tamanho de Lauro de Freitas. Com isso, se amplia também as oportunidades de emprego e renda, não só para Camaçari, mas para as demais cidades da região. (Camaçari Notícias, 26 de junho de 2015, p.3).

Desta maneira, o presente estudo apresenta como problemática a gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma administração pública de transparência no município de Camaçari-Ba. A temática foi motivada pelo fato que todos os membros são servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Camaçari, possuem graduação em Arquivologia, Biblioteconomia e Direito e por causa da pouca abordagem deste aludido tema, pela realidade laborativa caracterizada pela cultura de troca de favores.

O objetivo geral do trabalho proposto consiste em avaliar e identificar a importância da Gestão da Informação na tomada de decisão da administração pública municipal.

Do mesmo modo são expostos os resultados dos objetivos específicos do trabalho, a saber: identificar e analisar os entraves da administração pública; analisar e propor a gestão da

informação como ferramenta estratégica para a tomada de decisão; identificar e analisar os aparelhos para a consolidação da democracia; fomentar a gestão democrática participativa através dos princípios de controle social e do exercício da cidadania; e propor a implantação, modernização e reestruturação do arquivo público municipal como consequência para um controle social-democrático.

O tema é de grande importância e proeminência porque, conforme o levantamento bibliográfico, identificamos que poucos autores se deleitaram sobre o tema e temos uma população, a qual desconhece seus direitos.

Este enfoque possui elementos elucidativos sobre a matéria pouco abordada, sendo assim, o objeto visa explicar para a coletividade e para o funcionalismo público uma visão mais crítica e ampla das deliberações proferidas pelos gestores públicos da PMC.

Para apresentar os caminhos trilhados durante a pesquisa e seus resultados organizamos este trabalho em 7 capítulos, incluindo a Introdução, as considerações finais e a tabulação dos dados da pesquisa de campo. Na **Introdução** tratamos em linhas gerais sobre a contextualização do município e a apresentação das matérias abordadas. No **Capítulo 2**, começamos com o surgimento do Estado e conseqüentemente da Burocracia, segundo Max Weber, as dificuldades da burocracia, a organização do Estado, os agentes públicos e seus tipos, a cultura patrimonialista, o clientelismo através da política de favores. Expusemos diversos entraves da administração pública, conceituamos as políticas públicas e as políticas de arquivos, identificamos as políticas de arquivo dentro das políticas públicas do município, conforme a lei 12.527/2011, conhecida como lei da Transparência. Foram destacadas situações reais da cultura organizacional da gestão municipal do município de Camaçari-Ba e confrontadas com a teoria estudada.

No **Capítulo 3**, proporcionamos os conceitos de gestão da informação e tomada de decisão, abordamos a gestão da informação enquanto instrumento para uma excelência no planejamento estratégico da administração municipal e como manancial de informações tratadas para a tomada de decisões.

Descrevemos os percalços do município em relação à gestão de documentos e as prioridades da gestão pública do município de Camaçari.

No **Capítulo 4**, conceituamos a Democracia e apresentamos os aparelhos para a sua consolidação, dissertamos sobre o princípio da transparência e a lei de acesso a informação como instrumento para a consolidação da democracia. Identificamos os problemas de transparência do município e a aplicação da lei de acesso a informação propondo soluções.

No **Capítulo 5**, anotamos sobre a gestão democrática participativa, orçamento

participativo, formação e atuação dos conselhos municipais, associação de moradores, categorias profissionais e os movimentos sociais e religiosos na criação de políticas públicas. Identificamos quais são os princípios do controle social, os instrumentos de avaliação de políticas públicas e de que forma eles influenciam no exercício da cidadania.

No **Capítulo 6**, expomos sobre o Arquivo Público como o custodiador de fonte de pesquisa, preservador da memória, da sociedade e da cultura do município. Deste modo, diante da história do município e da sua importante participação econômica e social no estado da Bahia, entendemos que é essencial para o desenvolvimento do município que a sua história seja preservada e disseminada, assim como os documentos públicos que registram esse momento e que é de valor material incomensurável.

A investigação procurando fundamentar a matéria apresentada e levantar possíveis variáveis que possam ter passado despercebido utilizou-se da metodologia baseada em pesquisas bibliográficas, livros, artigos científicos dissertações e monografias, periódicos eletrônicos, normas da ABNT e a pesquisa de campo através da aplicação de questionário, tendo como público alvo os funcionários públicos da Administração Direta e Indireta do Município de Camaçari-Ba com roteiro pré-determinado que permitiram uma maior flexibilidade na condução da entrevista e a análise crítica do entrevistador sob o seu ponto de vista subjetivo, utilizando o método da observação.

Por fim, os resultados da pesquisa de campo foram tabulados em uma planilha para facilitar no momento de construção dos gráficos e no cruzamento das informações eles foram apresentados e analisados de forma quantitativa e qualitativa.

2. ESTADO, POLÍTICA E BUROCRACIA: O CLIENTELISMO E OS ENTRAVES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

2.1 ESTADO E BUROCRACIA

Para falar de Burocracia se faz indispensável caminhar no sentido de sinalizar para as características fundamentais da construção e materialização do Estado, pois este se forja ligado diretamente a Burocracia.

Assim, Saleme, afirma que,

Os filósofos da antiguidade clássica concebiam o Estado como um fim em si mesmo. Aristóteles considerava o Estado como a comunidade perfeita, formada pela pluralidade de grupos comuns, e logrou o fim de inteira suficiência (SALEME, 2008, p. 15).

A sociedade é uma coletividade natural, no sentido de que deriva espontaneamente do fato de que os indivíduos convivem essencialmente em sociedade e almejam alcançar o bem geral que lhes é oportuno.

Desta forma, segundo Di Pietro,

Já no Direito Romano se fazia referência aos bens públicos, constatando da divisão das coisas apresentadas por Caio e Justiniano nas Institutas. Falava-se, então em *res nullius*, como coisa extra *commercium*, dentre as quais se incluíam as *res communes* (mares, portos, estuários, rios, insuscetíveis de apropriação privada), as *res publicae* (terras, escravos, de propriedade de todos e subtraídas ao comércio jurídico) e *res universitatis* (fórum, ruas, praças públicas) (DI PIETRO, 2014, p. 742).

Seguindo este axioma, o homem percebeu o anseio de um bem que superasse o seu bem privado e imediato, porém que também fosse apropriado para garanti-lo e promovê-lo. Este é o bem comum ou finalidade pública que apenas é obtida por meio da constituição de interesses e colaboração estabelecida por um grupo característico.

Parafraseando Alexandrino e Paulo (2014, p.99), os bens públicos somente são considerados os bens das pessoas jurídicas de direito público, estando ausentes os bens das empresas públicas e sociedades de economia mista.

O indivíduo encontra-se inserido no ambiente do Estado antes de seu surgimento, com o amparo dos direitos desde o seu nascimento e até depois de sua morte o Estado regula a efetivação de seus últimos desejos.

O Estado contemporâneo é uma sociedade cujo território, divide-se em governantes e governados, e que ambiciona, dentro do território que lhe é reconhecido, a hegemonia sobre todas as demais instituições. Assenta sob sua autoridade todas as formas de atividade cujo domínio ele avalie ser apropriado.

Paulo e Alexandrino definem:

O Estado é a pessoa jurídica territorial soberana, formada pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um determinado território,

organizado segundo sua livre e soberana vontade (Paulo e Alexandrino, 2014, p.13).

Assim, ele pode coercitivamente conferir a sua pretensão a todos que vivem em sua jurisdição, pois, seus fins são os de ordem e amparo social para concretizar o bem público. Em razão disto, o Estado tem o domínio e dispõe de competência, cuja amostra real é a eficácia pela qual se faz obedecer.

A relação entre o estado e a sociedade é intrinsecamente coerente, isso enquanto princípio! Nem sempre o Estado enquanto governo orienta suas ações de forma coerente com as demandas da sociedade, anotando aí a sua contradição. Logo, o povo institui o estado para que este a regule, portanto, ele enquanto burocracia é essencialmente legal e aparelho necessário para a garantia de sua demonstração perante a coletividade.

Conforme o dicionário Aurélio o vocábulo **burocracia** tem a etimologia híbrida que combina a palavra de procedência francesa “*bureau*”, que denota escritório, com o termo de descendência grega “*cracia*”, que possui a definição de organização, que, por sua vez, remete ao radical “*kratos*” que equivale a governo.

Esse termo é frequentemente empregado por historiadores e cientistas sociais com a finalidade de retratar e abranger a concepção do arcabouço administrativo ao longo da história da humanidade. **Max Weber**, Sociólogo que estabeleceu os alicerces da chamada “sociologia compreensiva¹”, foi um dos maiores nomes que se dedicou a refletir sobre a burocracia, tendo concentrado seus estudos no Estado Burocrático onde se formou no período contemporâneo ou, meramente, na **burocracia moderna**.

Para Max Weber,

Os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema sobre e subordinação ferreamente organizado, onde os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores. Este sistema permite que os governados possam apelar, mediante procedimentos pré-estabelecidos, a decisão de uma repartição inferior à sua autoridade superior (WEBER, 2013, p. 10).

A burocracia moderna tem como propriedade fundamental a de ser genuinamente hierarquizada e eficiente, contando com o apoio e a fidelidade do servidor público. Assim, na administração pública, o cargo burocrático é caracterizado pelo seu senso do dever, pela sua lealdade ao Estado e pelo anseio à estabilidade financeira e à construção de uma carreira no interior da máquina pública, cujos direitos seriam plenamente assegurados pela administração.

Weber afirma que o ingresso em um cargo burocrático é considerado como a aceitação de uma obrigação específica da administração, em troca de uma segurança financeira. Ainda na

¹ Os fatores históricos são entendidos como indícios no *Método Compreensivo*. O método compreensivo baseia-se na interpretação do passado e na sua repercussão nas características peculiares das sociedades contemporâneas.

visão deste sociólogo, o acesso a um cargo, incluídos os da economia privada, considera-se como a aceitação de um dever particular de fidelidade à administração, em troca de uma existência segura (WEBER, 2013, p.13).

Nas relações entre as pessoas no momento de reivindicação de classes, Max Weber percebe a presença da dominação, quase sempre presente em organizações de interesses, direitos econômicos, superioridade constituída pelo comando, ou seja, a competência de dar ordens, deste modo, ele adiciona a cada espécie de exercício habitual, afetivo ou lógico um tipo de domínio específico.

Ele definiu as dominações como a propriedade de descobrir um indivíduo motivado a corresponder a uma ordem de determinada matéria.

Interpretando Max Weber, a dominação é apresentada de três formas:

A primeira é a *Dominação Legal*, onde qualquer direito pode ser inventado e transformado por meio de um regulamento aprovado perfeitamente, apresentando a burocracia como o tipo mais puro desta dominação.

São princípios basilares da burocracia, segundo o autor, a hierarquia funcional, a administração fundamentada em documentos, a demanda pela aprendizagem profissional, as pertinências são oficializadas e possui uma cobrança do desempenho do profissional.

A submissão não é relacionada à pessoa, em virtude de direito próprio, todavia à norma, que é adequada para instituir a quem e em que extensão deve-se obedecer. Weber qualifica esta espécie de dominação como estável, porque ela é baseada nos regulamentos, elas são designadas e transformadas por meio de um estatuto aprovado impecavelmente. Ou seja, a competência do comando é legitimamente garantida.

Segundo tipo é a *Dominação Tradicional* acontece quando a autoridade é pura, unicamente, baseada na lealdade tradicional. O governante é o patriarca ou senhor, os dominados são os vassalos e o funcionário é o servidor.

O patriarcalismo é o tipo mais puro desta dominação. Presta-se subordinação ao superior por reverência, em virtude do costume de uma decência subjetiva que se venera.

A chefia encontra-se vinculada intrinsecamente a regulamentos morais. A concepção de um novo direito é impossível, pois estas normas são derivadas da tradição. Weber caracteriza como uma dominação estável, pois à base e equilíbrio do círculo social, que se encontra em dependência do aprofundamento da tradição na consciência da coletividade.

Por fim, o terceiro tipo observado por Max Weber é a *Dominação Carismática* que ocorre quando a autoridade é aturada, graças a uma devoção afetuosa dos sobrepujados. A submissão a uma pessoa ocorre segundo as suas propriedades particulares. Não existe

metodologia composta para a instituição e mudança. Não existe plano de carreira e não há requisito para a sua formação profissional.

Weber informa que a forma mais pura de dominação carismática é o jeito imperioso e mandatário. Apesar disso, Weber considera a dominação carismática como instável, pois não há garantia perpetua de devoção afetiva.

Para a burocracia de Max Weber, a impessoalidade e imparcialidade seriam atribuições importantíssimas do servidor público e também garantidoras da eficiência e do pleno funcionamento da máquina administrativa, assim,

Para o caráter específico da moderna fidelidade a um cargo é essencial o fato de que, no tipo puro, o cargo não determine uma relação com uma pessoa, como a fé do vassalo ou o discípulo nas relações de autoridade feudal ou patrimonial. A lealdade moderna adere-se a finalidades impessoais e funcionais (WEBER, 2013, p.13).

Quanto ao conceito do tipo puro de funcionário burocrático que Weber expõe, compreende-se que dentro da realidade administrativa em meio às múltiplas nações, a eficiência burocrática é praticamente imaginária, realmente um *tipo ideal*², nos termos do próprio autor, haja vista que a racionalidade do governo modifica abundantemente conforme os costumes de determinado povo.

Os costumes são comportamentos desenvolvidos, práticas e usos comuns de um povo que se tornam unânime e duradouro em uma sociedade. Assim como a Lei, os costumes também são fontes do Direito.

Lustosa (2001) afirma que, o Direito, então, há que levar em consideração este importante componente: o costume do povo, que são práticas usuais tornadas regras no meio social.

Interpretando Lustosa, o Direito expande-se, cresce, obtém avanços, pois acontecem novidades nos seus mananciais, ele tem que ser dinâmico para acompanhar a evolução da sociedade, não pode ser interpretado somente sob *a letra fria da lei*.

Desta maneira, o governo costuma dar a devida importância às práticas e usos comuns de uma nação ao definir o seu plano de governo e as políticas públicas, pois estas não devem ser opostas aos costumes da sociedade.

Todavia, no caso do Brasil, por exemplo, a burocracia é praticamente sinônimo de ineficiência, e não de eficiência.

²Um modelo ideal é usualmente uma simplificação e generalização do fato. Partindo desse exemplo, é possível avaliar distintas situações legítimas como anomalias do ideal: Tais construções (...) permitem-nos ver se, em traços particulares ou em seu caráter total, os fenômenos se aproximam de uma de nossas construções, determinar o grau de aproximação do fenômeno histórico e o tipo construído teoricamente. Sob esse aspecto, a construção é simplesmente um recurso técnico que facilita uma disposição e terminologia mais lúcidas (WEBER, citado por BARBOSA; QUINTANEIRO, 2002: 113).

Os impedimentos gerados pela administração pública são remotos e evidentes. Isso se deve em grande parte ao patrimonialismo que se desenvolveu no Brasil entorno da “coisa pública”, que é apropriada por muitas pessoas como extensão de sua vida privada.

A cultura patrimonialista é a representada por um fato que nos condiciona desde que nascemos ao mundo como nação organizada.

Segundo Chiele, é a partir destes episódios históricos que passa haver a troca de emprego por fidelidade política ou por voto (CHIELE, 2008, p.36).

O Estado patrimonial versa em estabelecer as organizações políticas como extensão de um *império patriarcal*, ele expande o seu domínio familiar sobre regiões, indivíduos e objetos extrapatrimoniais, administrando tudo, idealizando tudo como parte do seu patrimônio. A cultura patrimonialista versa nessa reflexão de que todos os interesses coletivos como se fosse parte do patrimônio familiar.

Essa é, infelizmente, um processo histórico, que caracteriza a constituição da instituição pública governamental que se solidificou no seio da secular *memória política luso-brasileira*.

Para Chiele,

É comum, especialmente dentre as comunas de pequeno porte, em que sobressalta a questão de ordem política local, que os cargos comissionados sejam utilizados seguindo as conveniências do Gestor público, visando a seleção de pessoal ligado aos seus interesses pessoais (CHIELE, 2008, p.154).

O Estado é a manifestação maior da força, como o poder de sobrepor o sistema e de proporcionar certos serviços específicos para o povo. O Estado moderno deve possuir a capacidade de exercer esses papéis de forma impessoal. Ou seja, um Estado capaz de cuidar de todos seus cidadãos de maneira indiscriminada, independentemente do seu vínculo com pessoas influentes. O Estado de direito adequado deve ter o seu poder limitado.

Assim, o princípio da legalidade institui que na administração pública os atos administrativos estão restritos exclusivamente aos preceitos legais, ou seja, somente àquilo que a legislação autoriza fazer. A atividade administrativa não pode ser *contra legem* nem *praeter legem*, mas apenas *secundum legem* (PAULO e ALEXANDRINO, p.194).

Então, podemos afirmar que o princípio da legalidade é considerado um dos mais importantes princípios da administração pública, do qual origina os demais. Caracteriza-se como diretriz e limitador da atuação do gestor público, ao qual só é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza. Nesta visão, o desempenho do servidor público e da administração acontecerá somente se houver alguma previsão legal e, todos os atos administrativos efetivados além do permissivo positivado, caso não sejam discricionários, serão considerados ilegais.

Di Pietro define servidores públicos como as pessoas que prestam serviços, com vínculo

empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas (2014, p.595).

É muito corriqueiro escutar que a administração pública nos três domínios³ é extremamente burocrática, além de que o servidor público possui o estigma de moroso, preguiçoso.

Por conseguinte, identificamos que no município de Camaçari-Ba (o contexto empírico desta pesquisa), diversos servidores, efetivos e comissionados recebem remuneração distinta muitas vezes para fazer a mesma atividade, os cargos em comissão ou políticos além de receberem o salário base ainda possuem uma gratificação chamada de CET que pode variar em até 120% sob o valor do salário base. Desta maneira, é notório a desmotivação e o descontentamento entre os agentes públicos que ganham menos e que fazem as mesmas tarefas dos que possuem remuneração mais alta.

Todavia Chiele apresenta a realidade do serviço público como,

O serviço público é uma seara de inúmeras situações diferenciadas. Há inequívoca constatação de que existe servidor público que trabalha muito, outro que trabalha muito pouco, mas ambos possuem a mesma remuneração. Daí resulta que a qualidade acaba sendo reduzida, pois inexistente interesse de qualquer servidor em prestar um serviço mais eficiente e eficaz à população (CHIELE, 2008, p.37).

Contudo ao contrário da administração privada, a pública somente pode fazer o que encontra-se previsto na lei, todos os seus atos são fundamentados, a gestão pública está regida pela Constituição Federal do Brasil e pelos princípios da administração pública que são: A legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Mas Weber defende que:

A burocratização implica em particular a possibilidade ótima de colocar em prática o princípio da especialização das funções administrativas conforme regulamentações estritamente objetivas. As atividades particulares são confiadas a funcionários especializados que, com a prática, vão aprendendo cada vez mais. A resolução “objetiva” dos assuntos pressupõe primeiramente uma resolução conforme as normas calculadas e “sem levar em conta as pessoas” (WEBER, 2013, p.39).

Entende-se que a Burocracia surgiu com a finalidade de organizar, padronizar e controlar o serviço público, porém o seu excesso é desnecessário e causam transtornos, atrasos nos andamentos dos serviços públicos. As bases/princípios da burocracia como um fenômeno social deve transformar-se de acordo as mudanças e demandas sociais, assim como as Leis.

A sociedade encontra-se em constante evolução e demandam que os serviços públicos sigam essa tendência também, e isso é natural que o Estado acompanhe o avanço da coletividade, até porque a sua existência se dá com o propósito da finalidade pública em prol da sociedade, que chamamos, hoje, de sociedade da informação ou digital.

³ Federal, Estadual e Municipal.

Porém, essa evolução não pode ocorrer sem a fundamentação dos princípios da administração pública. A gestão pública deve buscar ferramentas da administração geral que possam agregar valor na sua administração tornando o serviço menos burocrático e eficiente para os cidadãos.

Acredita-se que a administração deve acompanhar a evolução da sociedade com a finalidade de desburocratizar o serviço. O que precisa ser feito é a melhoria dos fluxos informacionais valendo-se do advento das novas tecnologias, aplicando-as como ferramentas a serviço do setor público, bem como do cidadão.

Mas na realidade o que encontra-se é muita resistência das pessoas que possuem o poder de decisão e, assim como muitos, o servidor fica desmotivado, sem estrutura e sem condições de trabalho adequadas para contribuir com as atividades que lhe é conferida.

Como ocorre na maioria dos municípios brasileiros, a cidade de Camaçari, não foge à regra, visto que, esta também possui cargos de funções estratégicas, sendo exercidas por indicação política. Nesta visão, Chiele afirma que costuma-se dizer que nem tudo que é legal é moral, mas o sentido inverso também é verdadeiro (2008, p. 156).

Destarte, diversas atividades ficam inúteis em razão da “prioridade política”. Assim como em outros municípios brasileiros o que acontece é a “política de troca de favores” ou clientelismo que será abordado no item seguinte.

2.2 POLÍTICA X CULTURA CLIENTELISTA

Conforme o artigo 37 inciso V da Constituição Federal:

V- As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (BRASIL, 1998).

Os cargos em comissão existem como uma ressalva à previsão constitucional acerca dos provimentos de servidores públicos através de concursos públicos. Então, os comissionados existem perante a justificção de que há a necessidade de pessoas de confiança para exercerem excepcionalmente os cargos de direção, chefia e assessoramento, permanecendo a Administração Pública distante do corporativismo dos funcionários públicos, que podem prevalecer-se dos seus cargos para atender a interesses particulares ou de terceiros.

De outra forma, o cotidiano apresenta que tais vagas são apresentadas com o desígnio de atos políticos, com vistas a compreender adiante aquele indivíduo nomeado possa conseguir favores para quem o apoiou. Esse exercício de permuta de favores é também conhecido como

clientelismo, que teve o seu início na época do Brasil-Colônia, se ampliou durante o regime militar e persiste até hoje.

O acontecimento clientelístico da repartição despótica de cargos em comissão, como maneira de barganha política ou escambo de favorecimentos, consiste em procedimento notado diversos períodos da história do país, especialmente nos momentos mais atuais.

Esta prática não é apenas analisada nos escalões superiores do governo, todavia pode ser localizada desde os mais elevados órgãos da Administração Pública até as mais simples prefeituras de pequenas cidades brasileiras. Trata-se, pois, de um elemento que foi assimilado culturalmente em nosso país.

Chiele justifica, o problema é que quando se pretende alterar essa situação, mexer nas estruturas e efetuar qualquer projeto de reforma estrutural, as corporações se movimentam para impedir eventuais avanços e conseguem (CHIELE, 2008, p.37).

Os métodos clientelistas são organismos de influência política fundamentados na permuta de serviços e barganhas entre sujeitos díspares e que ambicionam a aquisição da agregação na afinidade social e política.

Em outras palavras, o clientelismo é a emprego do instrumento público pelo titular do poder, tendo em vista atender interesses subjetivos pelo meio do consentimento de benfeitorias a terceiros que, por motivo deles, permanecem politicamente conectados com aquele que lhe proporcionou o favor, carecendo, portanto, corresponder o que lhe foi conferido.

Nota-se, por conseguinte, que no clientelismo há uma semelhança de verticalidade entre a pessoa do administrador público, quem atribui o favor inicialmente, e àquele que embolsa o favor e terá que pagar, futuramente. Isso não denota proferir que a semelhança seja direta entre um e outro, o que permanece, de fato, é uma pirâmide de corrupção que permeia toda a sociedade, cuja ordem desponta de seu cume e conta com uma organização de aliciadores que abrangerão as partes mais distantes da nação.

Contudo, a barganha de serviços, configurada como um insulto ao princípio constitucional da moralidade administrativa e qualificada como uma anormalidade do poder, pois não há o interesse ou finalidade de atingimento do interesse público. Este exercício continuamente esteve presente na história do país, desde o período Imperial até a atualidade.

Vale ressaltar, ainda que completamente repreensível, que o exercício de escambo de benefícios e o afastamento dos direitos de cidadania da população, tinham a finalidade de manutenção do poder dos governantes perpetuamente. Deste modo, favores eram concebidos em permuta de votos e lealdade para que os influentes conservassem o poder em suas posses por tempo indeterminado.

Apesar disso, não cabe mais a aceitação da conservação desta prática de troca de favores em uma coletividade democrática, dentro da qual estão garantidas todas as formas de amparo e manifestação de direitos do povo, cuja capacidade de mando é incondicional.

Chiele informa,

Que esse receio é muito forte e muito compreensível em nosso País e é o que torna mais complicado lidar com a melhoria da gestão. A preocupação central tornou-se permitir a geração de empregos, moralizando o uso desses recursos, porém, dando condições de boa gestão às iniciativas destinadas à prestação de serviços às elites ou às classes médias em ascensão (CHIELE, 2008, p. 38).

A afinidade clientelista acontece entre a relação do indivíduo mais forte e o mais fraco na visão política, tendendo para uma atitude de reciprocidade que busca somente os interesses privados.

Desta forma, pode-se afirmar que os cargos comissionados podem se configurar como um modo de manutenção e reprodução do clientelismo.

A nomeação arbitrária ou discricionária de indivíduos para cargos públicos era a exclusiva configuração de completar o quadro de funcionários até o aparecimento do sistema do concurso público.

A Promotora Rita Tourinho defende que na Administração Pública brasileira, a discricionariedade que deveria ser instrumento para melhor alcance da finalidade legal, vem sendo utilizada para prática de atos visando à satisfação de interesses pessoais ou grupos econômicos e políticos (TOURINHO, 2009, p.14).

Administração Pública para a realização de suas atividades comete atos que podem ser vinculados ou discricionários. Estes atos são necessários para o desempenho das funções do estado.

O papel do Estado é atender as demandas sociais da coletividade e para isso é essencial que ele possua uma estrutura física, recursos humanos, financeiros, ou seja, todo um arcabouço necessário para desempenhar o seu papel.

O exercício de suas atividades acontece a partir do ato administrativo que pode ser discricionário ou vinculado.

O ato administrativo é espécie do ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade, fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo, assim explica Cunha Jr. (2014, p.101).

Meirelles discorre a respeito,

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo,

propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF. Pelo concurso afastam-se, pois, os ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando cargos e empregos públicos (MEIRELLES, 2014, p.505).

Assim, firmar-se a necessidade do concurso público para preenchimento de vagas públicas foi designada com a intenção de criar um sistema essencial na Administração Pública, por meio do qual fosse aceitável sugerir, de forma isonômica e neutra, os melhores indivíduos razoáveis para cumprir o papel.

O concurso público deve ser considerado uma forma de controle anterior do desempenho da Administração Pública, já que, em favor da impessoalidade e do controle de méritos, previne a entrada de quem exclusivamente tende a favorecer-se do cargo, atendendo aos princípios constitucionais da moralidade e eficiência.

Apesar disso, esse controle anterior não pode ser estimado absoluto, já que inteiramente possível que o indivíduo primeiramente bem-intencionado, passe a aproveitar as garantias de seu cargo para atender a interesses subjetivos.

A liberdade do servidor público é condicionada e limitada pela lei, toda a decisão do gestor deve ser delimitada de acordo com os requisitos estabelecidos pela regra, desta maneira o ato não deveria ter sentido distinto do interesse público, mas o que presencia-se é a distorção do mesmo.

Tourinho identifica que "é no campo da discricionariedade, porém, onde se verifica, com maior frequência, a prática de atos imorais" (TOURINHO, 2009, P.87).

O princípio da publicidade é um dos que impõe maior credibilidade ao gestor público e manifesta-se como objeto ou instrumento de controle interno e externo. Será por meio da publicação dos atos administrativos que o cidadão terá conhecimento das atividades e ações executadas, o que proporciona transparência aos atos emanados da administração.

Na obra de Cunha Jr., o autor afirma que:

O princípio da publicidade vincula a Administração Pública no sentido de exigir uma atividade administrativa transparente e visível aos olhos do cidadão, a fim de que o administrado tome conhecimento dos comportamentos administrativos do Estado. Assim, todos os atos da Administração Pública devem ser públicos, de conhecimento geral (CUNHA JR., 2014, p.41).

A transparência pública torna-se uma consequência, um efeito do respeito ao princípio da publicidade, logo, como Estado Democrático de Direito é um dever, obrigação da administração pública é divulgar todos os seus atos, pois o poder cedido ao Estado foi derivado pelo povo através do *contrato social*.

A publicidade adapta-se aos atos administrativos e às exigências legais. Desta forma,

todos têm o direito de receber informações dos órgãos públicos, sejam de interesse individual ou coletivo, conforme o previsto no Art. 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, exceto os casos que são garantidos o sigilo.

Paulo e Alexandrino explicam que “a exigência da publicação oficial, como requisito de eficácia, dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público” (PAULO E ALEXANDRINO 2014, p.201).

O ato administrativo só começa a produzir os seus efeitos, ou seja, a sua eficácia quando for divulgado.

O princípio da publicidade encontra-se em conformidade com diversos dispositivos constitucionais e em leis diversas, com a finalidade de alcançar a transparência e o controle social dos atos do gestor público. Portanto, podemos citar a Lei nº12. 527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação, a qual exige a publicação de informações públicas de interesse coletivo por todos os entes federados.

Desta forma, se faz necessário à concepção de políticas públicas voltadas para a gestão de documentos públicos, o estabelecimento efetivo do Arquivo Público como organismo central do arcabouço estratégico para uma gestão pública de transparência no município de Camaçari-Ba, questão que discutiremos a seguir.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS X POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARQUIVO

Políticas públicas são diversos programas, ações e atividades realizadas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de organizações públicas ou terceiros interessados, que tendem a assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para seguimento social, cultural, étnico ou econômico específico.

Rua entende que as políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2012, p.17).

As políticas públicas satisfazem a direitos certificados constitucionalmente que se afixam através da importância dada pela coletividade e pelo poder público enquanto novos direitos dos indivíduos, sociedade, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Chiele afirma que várias ideias e tendências têm sido buscadas, como a de contratos de gestão entre as agências executivas e a administração direta, com a criação de organizações sociais para áreas em que o Estado desenvolve atividades que não são exclusividade sua (CHIELE, 2009, p.39).

É notório que depende, exclusivamente, do Estado à promoção de políticas públicas e a sua efetivação propriamente dita, pois ele detém da competência jurisdicional, de infraestrutura

e recursos humanos e econômicos para fazê-lo.

Portanto, as políticas públicas podem ser atendidas como retorno do Estado aos direitos da coletividade, mesmo que para seu desempenho possam estar envolvidos terceiros.

Quanto ao município de Camaçari-Ba observa-se algumas políticas assistencialistas como à distribuição de peixes na semana santa e cestas de natal para beneficiários do programa bolsa família, enquanto sabe-se que as verdadeiras políticas públicas irão beneficiar os que contribuíram financeiramente ou financiaram a campanha eleitoral.

O fato em tese nos apresenta o destaque dado ao sentido das ações e metas a alcançar, procedimentos e meios para efetivá-las, junto com as leis que lhes dá segurança. De tal modo, para Bucci (2001, p.7), as políticas, diferentemente das leis, não são gerais e abstratas, mas, ao contrário, são forçadas para a realização de objetivos determinados.

As políticas públicas existem para suprir as necessidades das demandas da população e outros segmentos da sociedade, todavia o que presencia-se é a consolidação de políticas públicas eleitoreiras, que dão voto, que fomentam a permanência do poder de quem já se encontra.

Quando fala-se em política pública de arquivos, pois assim como há uma política pública de saúde, uma política pública de educação ou uma política pública de meio ambiente, considera-se a legalidade de uma política pública de arquivos.

Jardim assegura que,

Políticas Públicas Arquivísticas podem ser conceituadas como, o conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação arquivística de natureza pública e privada (JARDIM, 2003, p.2).

Desta forma, as Políticas Públicas de Arquivos ou Arquivística estabelecem objetivos e sugerem os elementos adequados para atender, mediante os documentos da administração pública, os direitos e anseios da sociedade; das instituições produtoras/receptoras dos documentos, dos particulares ou institucionalmente e dos pesquisadores, de acordo com a legislação e as regras.

Estes são os subsídios característicos de uma política, ou políticas públicas nesta área. Os doutrinadores valorizam seu caráter social, os distintos aspectos que se vestem legal, cultural, históricos, administrativos e outros, o estilo dinâmico das políticas públicas.

Há uma diferença entre os objetivos que atendem aos anseios da administração e os que atendem a preocupação com o patrimônio documental. Foram relacionados determinados objetivos de uma política pública documental no interesse da Gestão Pública:

- 1) assegurar os direitos do Estado e dos cidadãos, contidos nos documentos de arquivo;
- 2) proporcionar informação acessível, no prazo necessário, que convenha diagnosticar

e solucionar os problemas da sociedade;

3) racionalizar a produção e emprego de recursos documentais;

4) atribuir transparência democrática aos atos do governo;

5) estabelecer uma política de serviço aos cidadãos, especialmente os mais delicados (analfabetos, indígenas, idosos, etc.)

Quanto aos alvos de uma política analisando a riqueza documental, sugere a preservação e o controle de acesso aos documentos públicos e privados para pesquisadores e outros interessados.

Para a aplicação das políticas públicas se faz necessário o estabelecimento de um conjunto de normas ou regulamentos. No caso das políticas de arquivo, é indispensável regulamentar os sistemas unificados de arquivo, a gestão dos documentos, nas três idades do ciclo de vida (corrente, intermediário e permanente), e, além disso, compor normas sobre o acesso aos próprios.

Sob o aspecto da legislação arquivística, Jardim (2003) elucida que se existe verdadeiramente a necessidade de seu estabelecimento para a aceção e constituição das políticas, a sua simples existência não garante as ações concretas que a viabilizem. Para que isto ocorra são necessárias às dimensões política e técnica-científica.

Parafraseando os modelos de Jardim, afirma-se que para solucionar o problema do acúmulo de documentos é um enigma político-gerencial. As deliberações de estabelecer comissões de avaliação e nomeá-las, além disso, são determinações políticas. O processo de avaliação de documentos, até mesmo a elaboração de tabelas de temporalidade, são recursos técnico-científicos.

A condição de sua percepção, os processos e técnicas empregadas, podem acarretar efeitos políticos negativos. O professor José Maria Jardim, analisa que estas duas dimensões, a política e a técnica, como são faces da mesma moeda e que só com a execução das duas em conjunto será possível estabelecer e viabilizar políticas públicas arquivísticas, gestão dos documentos, nas diversas idades do ciclo de vida, e até formar normas sobre o acesso aos mesmos.

A norma arquivística é um dos alicerces para a significação e implementação de políticas públicas no campo dos documentos. A viabilidade dessa norma torna-se afetada se não forem concomitantemente instrumento e objeto de uma política arquivística. Como anota Jardim (2003, p.2) et al *Couture* (1998), a existência da lei não garante a sua aplicação.... A legislação não pode ser confundida com a ação concreta.

Vale salientar que, a implantação de uma política pública arquivística no município de Camaçari-Ba irá transformar toda a infraestrutura administrativa, pois com a constituição do

Arquivo Público como órgão deliberativo de normas técnicas, regimentos, seria ele o responsável pela efetivação das políticas voltadas para a gestão de documentos públicos.

Considera-se um importante elemento estratégico, guardião do manancial da informação municipal e fonte do portal da transparência, será um instrumento de controle social, pois faz parte da criação de uma cultura de transparência e acesso às informações públicas, prevendo acesso imediato aos documentos e informações produzidas pela Administração Pública Municipal de Camaçari-Ba.

No capítulo seguinte abordaremos a gestão da informação enquanto instrumento para uma excelência no planejamento estratégico da administração municipal e como fonte de informações de valor agregado para a tomada de decisões.

3. GESTÃO DA INFORMAÇÃO: FERRAMENTA ESTRATÉGICA PARA A TOMADA DE DECISÃO

3.1 GESTÃO DA INFORMAÇÃO

O avanço do ritmo da inovação e o desenvolvimento simultâneo das telecomunicações e da informática têm causado expressivas modificações nos arcabouços sociais, econômicos, e organizacionais e assentando mudanças no processo produtivo de bens e serviços.

Esse rol de mudanças e convergências representa um amplo desafio para gestores na acepção de se manterem atualizados e alcançarem modernas metodologias gerenciais para suportar tantas transformações.

Uma das dificuldades cruciais de hoje é a ausência de elementos apropriados ao processo decisório. A forma de se refletir o problema do gerenciamento da informação passa a ser um objeto fundamental na significação de uma estratégia dinâmica de informação.

Assim, o gestor da informação é um profissional de grande valia na organização, desta forma, interpretando Marchiori, o papel fundamental do gestor da informação é fornecer um serviço e/ou produto que seja específico para o solicitante, efetivo e que agrade ao usuário (MARCHIORI, 2002, p.75).

A inconformidade de informações relaciona-se a seus aspectos quantitativo e qualitativo. É extremamente comum a carência de dados ou o exagero de disponibilidade de informação que não se aproveita em uma tomada de decisão específica. Mais um problema está relacionado à discrepância das informações. Os responsáveis pelas decisões são induzidos a crer em sua percepção e adotar determinações fundamentadas somente na intuição, assim como a objetividade também precisaria estar presente.

Marchiori reflete que,

A gestão da informação tem, por princípio, focar o indivíduo (grupos ou instituições) e suas “situações-problema” no âmbito de diferentes fluxos de informação, os quais necessitam de soluções criativas e custo/efetivas (MARCHIORI, 2002, p.75).

Nota-se que não é a tecnologia, mas sim o seu uso adequado que institui valor agregado, uma vez que, na era do conhecimento, a competência de pegar, tratar, decodificar e aproveitar a informação de forma eficaz é que requer o diferencial estratégico. Apesar de necessária, a tecnologia é exclusivamente uma ferramenta auxiliar para os progressos reais que podem ser conseguidos.

Em relação ao Estado, Borges pensa:

O governo também tem o seu papel a cumprir, uma vez que ele influencia e é influenciado pelas organizações, pelo mercado, pela sociedade em geral. De fato, cada dia mais as organizações encontram-se envolvidas em questões políticas e governamen-

tais. Assim sendo, verifica-se a reestruturação e reorganização governamental no sentido de cumprir seu novo papel na sociedade do conhecimento (BORGES, 1995, p.3).

No presente, após o processo de revolução tecnológica e organizacional, na sua maioria, a gestão pública é assinalada por ineficiência, discordâncias e custos demasiados e acha-se atrofiada e inerte, muitas vezes impossibilitada de dar retornos rápidos e de estabelecer e inserir políticas públicas voltadas para a mais perfeita equalização da cidadania. De modo que o Estado possa exercer novas funções e satisfazer ao novo modelo de inter-relação Estado – Sociedade, para isso, é indispensável o emprego de sistemas de informação estratégicos que admitam a formulação de políticas e a avaliação sistemática dos seus efeitos.

Leitão diz que,

A utilização da informação como insumo estratégico requererá, pois, a definição de sistemas de informação para a gestão estratégica da empresa. Os novos sistemas serão diferentes dos já existentes para a gestão operacional, mas deverão coexistir com estes sistemas, necessários para permitir a correta operacionalização das atividades correntes da empresa, que continuarão a ser desenvolvidas (LEITÃO, 1993, p. 120).

Na Prefeitura Municipal de Camaçari nota-se que não há gestão da informação, pelo simples motivo que na desinformação e desorganização da estrutura organizacional encontra-se brechas para os desmandos, desvios e tráfico de interesses, ou seja, não há vontade política, pode-se ter a melhor estrutura, o melhor recurso humano, verbas, mas se não houver vontade política, infelizmente nada acontecerá, as engrenagens engessam.

Borges resume que, a administração pública, dado ao forte tradicionalismo do Estado, mostra-se como uma máquina de empregos, onde a promessa de “voto na próxima eleição” é o que alavanca as ações (BORGES, 1995, p.6).

Percebe-se também, que a sociedade local encontra-se corruptível junto ao sistema e não há relação partidária nisso, independente do partido que estiver à frente do Executivo, eles farão da mesma prática a sua doutrina.

Infelizmente, presencia-se uma sociedade corruptível, que utiliza-se de uma política de escambo para benefício próprio ou de outrem, a administração pública encontra-se “atormentada” por estes indivíduos, que como um câncer destrói e contamina um sistema que já se descobre em “estado terminal”.

Todavia, a administração pública do município está sendo obrigada pelo Ministério Público a chamar os candidatos aprovados em concurso público e substituir os cargos comissionados, redas e terceirizados que ocupam os lugares destes, assim, com a oxigenação de uma administração pública “enferma” a tendência é que esse organismo comece a mostrar sinais de recuperação.

Esses novos servidores efetivos associam-se aos servidores mais antigos, também

efetivos, na luta contra a cultura patrimonialista da política de favores que está incrustada no município, e começam a pressionar a gestão pública e a combater essa prática, mesmo com a pressão política interna.

Na atual conjuntura é intolerável este modelo gerencial que se cultiva nas administrações municipais, pois, com as diversas metodologias, técnicas gerenciais, estudos avançados da administração moderna, não se pode permitir que pessoas sem formação técnica permanecessem responsáveis por setores estratégicos de grande importância para a população de um dos municípios de maior arrecadação do Estado da Bahia, a imagem do município, sem grandes investimentos, é o reflexo das péssimas administrações que Camaçari teve nos últimos anos.

Atualmente, pode-se afirmar que Camaçari depende exclusivamente do polo, não há grandes investimentos em outras áreas da economia local, na sua maioria o que acontece é que as indústrias se instalam no local com a promessa de isenção de tributos por algum período, ou seja, o investimento quase sempre é particular, que não enxergamos benefício algum para a população.

O Município de Camaçari-Ba, apesar dos dados, fonte Atlas Brasil 2013, apresentarem uma evolução entre o período de 1991 a 2010 nos índices de vulnerabilidade social, habitação, trabalho, renda, educação e IDHM, garante-se que os parâmetros apontados são relativos e que a interpretação que se tem da realidade é outra, a exemplo da educação, apesar da utilização do indicador o fluxo escolar, a quantidade de alunos matriculados nas escolas, é essencial observar a qualidade do ensino, utilizando como indicador a exemplo as provas do ENEM e ENADE.

Igualmente, em relação aos índices Trabalho, Renda e IDHM, é óbvio que haveria uma evolução, pois, funcionário da Polo de Camaçari, que na grande maioria são de outros municípios, foram morar em Camaçari, pois a população local não tem qualificação técnica para ocupar estes cargos, então a mão de obra especializada vem de outros municípios.

Então, o que há, é uma deformidade desses índices, porque as pessoas que trabalham no Polo foram morar no município por causa da proximidade, daí uma melhoria imobiliária, inclusive maior valorização, aumento da renda e do trabalho, até mesmo esses indivíduos nos finais de semana retornam para os seus municípios, pois em Camaçari não existe nenhum atrativo, lazer a não ser as praias da orla, deste modo os recursos financeiros não ficam em Camaçari.

Todavia a população de Camaçari-Ba, não tem qualidade na educação infantil e por consequência, no ensino fundamental, como uma cadeia, a deficiência no ensino vai aumentando até chegar à qualificação, assim ficando aos munícipes a operacionalização de funções que não requer pouca qualificação ou nenhuma.

Borges reflete sobre,

O novo modelo organizacional reside na redução nos níveis administrativos e no número de administradores, concedendo-se maior importância àqueles que desempenham as funções de decisão. A organização passa a ser constituída por especialistas centrados em atividades específicas, abolindo-se funções de assessoria ocupadas em coordenar e opinar (BORGES, 1995, p.4).

Camaçari carece de profissionalização dos setores da administração pública, com a finalidade de manter as funções administrativas funcionando efetivamente, mantendo-se afastadas as políticas de favores ou o tráfico de influências.

Parafraseando Chiele, ele defende a sustentação de uma composição em caráter estável, assim, o município poderá investir no desenvolvimento e capacitação real dos funcionários, desta forma, este setor trabalharia de modo profissional e de acordo com a norma local, conservando as atividades essenciais do município, independente de quem for o Chefe do Poder (CHIELE, 2008, p. 42).

Além disso, Chiele assegura que,

Desta forma poderá formar uma equipe dirigente e executiva, evitando as sucessivas trocas de servidores em áreas importantes para regular o andamento da máquina pública. Somente será admitido um cargo em comissão, representado pelo Secretário ou titular da pasta responsável por cada área (CHIELE, 2008, p. 42).

A ideia é que os cargos comissionados fossem ocupados, exclusivamente, em áreas do governo que executassem diretamente o plano de governo do Executivo, sendo assim, os titulares das pastas e os postos chaves de comando, desde que efetivamente caracterizados como chefia e direção conforme a Constituição Federal.

Portanto, como em outras áreas, a gestão da informação sofre com as mudanças drásticas de governo e a falta de continuidade nos serviços públicos, desta maneira, Marcchiori observa que,

A gestão da informação deve incluir, em dimensões estratégicas e operacionais, os mecanismos de obtenção e utilização de recursos humanos, tecnológicos, financeiros, materiais e físicos para o gerenciamento da informação e, a partir disto, ela mesma ser disponibilizada como insumo útil e estratégico para indivíduos, grupos e organizações (MARCHIORI apud PONJUÁN DANTE, 1998).

Destarte, o Arquivo público, por ser o órgão competente para realizar a gestão da informação dentro da administração pública do município de Camaçari, pois, que o mesmo deve ter o reconhecimento da sua importância estratégica no apoio da tomada de decisão.

No organograma da Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Camaçari (ver anexo A) o Arquivo Público localiza-se estrategicamente na Secretaria de Administração como órgão de apoio ligado diretamente ao Gabinete do Secretário de Administração, entretanto esta não é a realidade atual, pois o mesmo foi cedido verbalmente, entre 2007 e 2009, fatos corriqueiros em Camaçari, para a Secretaria de Cultura.

Atualmente a SECULT e a SECAD estão no processo de transferência da

responsabilidade do Arquivo Público para a SECAD, ficando com a SECULT somente a gestão dos documentos de valor histórico, ou seja, haveria uma gestão compartilhada por duas secretarias, o que foi rejeitado por votação da Comissão do Arquivo Público por unanimidade, mas mesmo assim os Secretários decidiram manter a gestão compartilhada, esse é um dos exemplos de criação de uma comissão técnica sem poder político.

3.2 FERRAMENTA ESTRATÉGICA PARA TOMADA DE DECISÃO NA GESTÃO PÚBLICA

No mercado é conhecido o grande interesse das organizações para viabilizar a Gestão da Informação como método administrativo. As empresas já utilizam instrumentos que disponibilizam informações consolidadas, em momento hábil e simplesmente compreensível, de maneira a consentir, descobrir tendências, antecipar transformações e avaliar a performances.

Assim, para Leitão,

O adequado uso da informação como instrumento de gestão de uma empresa é condição indispensável para o sucesso desta empresa. Daí a importância de se dispor sempre da informação atualizada e da existência de mecanismos que a façam chegar rapidamente ao conhecimento dos gerentes (LEITÃO, 1993, p.118).

No campo público, em especial, apesar de não se cultivar os discernimentos de concorrência, a administração pública está sujeita às constantes influências internas e externas. O cidadão é, cada vez mais, consciente de seus direitos, ordenando maior participação no aproveitamento dos recursos, forçando uma postura dos gestores com relação à criação de políticas públicas claras e determinadas.

Perante o exposto, o afazer diário dos gestores em administrar os setores da organização e tomar decisões apropriadas e no momento certo torna-se cada vez mais penosa. Desta forma, seria indispensável e urgente a edificação de um mecanismo que contivesse informações administrativas, históricas e consolidadas, na qual pudesse ser oportunamente trabalhada e transformada em informações favoráveis ao procedimento decisório.

Marchiori explana que,

Neste contexto, tanto os processos administrativos, como a utilização de tecnologias são mecanismos facilitadores para otimização de processos que levam, idealmente, à comunicação efetiva da informação entre indivíduos e grupos (MARCHIORI, 2002, p.75).

A disponibilização dessa espécie de instrumento é essencial para a criação de políticas públicas eficientes e para a análise sistêmica dos resultados alcançados, colaborando, portanto, para um perceptível progresso na condição do serviço proporcionado ao povo.

O dirigente ou gestor da instituição perde muito tempo para agrupar e sumarizar elementos fornecidos pela sua assessoria. Elas são importantes na execução da tomada de

decisão e o retardamento na sua aquisição acarreta prejuízos de oportunidades em consequência da precária celeridade nas deliberações.

Borges ilustra que,

Como processadores de informação, os tomadores de decisão atuam limitados pelo volume, pela qualidade de dados disponíveis, por sua habilidade para acessá-los e por sua capacidade de analisá-los. O sucesso de um gerente pode ser medido pela qualidade e quantidade de suas decisões, que vão depender de sua eficiência na utilização de informações. A chave para o sucesso é obter informações úteis e exatas disponíveis no momento certo (BORGES, 1995, p.7).

Então, caso a informação chegue à ocasião correta, a probabilidade de se adotar a decisão mais adequada quando ela encontra-se motivada por informações, estatísticas e dados históricos é maior, do oposto, as perdas pela deliberação baseada em achismos ou intuições podem ser algumas vezes irrecuperáveis.

Leitão explica que,

Já na informação para a gestão estratégica, grande ênfase deve ser dada ao ambiente externo à empresa, pois sua principal finalidade é detectar, com antecedência, oportunidades e ameaças à empresa em um futuro mais remoto (LEITÃO, 1993, p118).

Na atual conjuntura, o nível estratégico da Prefeitura Municipal de Camaçari no seu cotidiano comumente não dispõe de recursos apropriados para o alcance da informação e acaba por apelar para velhos instrumentos como computadores obsoletos, sem rede e ou internet para sintetizar os dados, ou ainda, associa um mutirão de servidores públicos para obter uma informação importante para uma deliberação emergencial.

Os dados corporativos, disponíveis atualmente na prefeitura fazem parte do seu patrimônio, sendo desta maneira um extraordinário insumo para a gestão. Ainda que, viabilizando essenciais informações aos graus funcionais e táticos, a grande maioria dos aparelhos tradicionais não consideram as verdadeiras demandas de informações intrínsecas ao nível estratégico da administração pública.

Sobre a tecnologia, Borges cogita que,

A tecnologia da informação, como ferramenta gerencial, será utilizada para análise de dados, transformando-os em informações realmente úteis aos negócios das empresas. À medida que as empresas converterem dados em informações, modificarão necessariamente seus processos de decisão, a sua estrutura administrativa e a sua maneira de trabalhar, na qual decisões financeiras oportunistas transformar-se-ão em diretrizes e pressupostos estratégicos (BORGES, 1995, p.4).

Todavia, um recurso versa em agregar valor às informações disponíveis, viabilizando o acesso ágil, eficiente e seguro por parte do corpo técnico. Uma vez trabalhadas, as informações de uma organização compõem importante fonte de conhecimento, imprescindível às atividades de diagnóstico de resultados, monitoramento e tomada de decisão por parte da gestão. Atividades estas que, na maioria das vezes, determinam as orientações da política municipal.

Leitão em seu artigo garante que,

A gestão estratégica se caracteriza pelo fato de estar constantemente procurando avaliar as tendências futuras de evolução do ambiente externo com a finalidade de identificar oportunidades e ameaças para a empresa de forma a orientá-la em seus objetivos e estratégias de longo prazo (LEITÃO, 1993, p. 119).

Para uma política pública arquivística recomenda-se a integração do Arquivo Público junto ao protocolo com a unificação de todos os sistemas da prefeitura dando acesso ao Arquivo Público, pois ele seria o órgão central que iria fazer a gestão documental e forneceria subsídios ao portal da transparência e a todos os órgãos desta prefeitura que necessitasse de informações que estivesse sob sua guarda.

Os sistemas corporativos da Prefeitura foram desenvolvidos e pensados de maneira equivocada, **com relativa autonomia**, comando não associado e sem a preocupação de armazenar dados históricos. Esses sistemas, obsoletos, alimentam dados importantes que são fontes de informações para apoio à decisão. Contudo, na maioria dos setores, esses dados estão espalhados entre vários sistemas, plataformas e locais. Isso origina dificuldades de integridade dos dados e obsta retirar informações consistentes para tomada de decisão em tempo hábil.

Marchiori define,

A atividade de gestão pode ser considerada um conjunto de processos que englobam atividades de planejamento, organização, direção, distribuição e controle de recursos de qualquer natureza, visando à racionalização e à efetividade de determinado sistema, produto ou serviço (MARCHIORI apud MANUAL, 1997).

Em Camaçari, muitos gestores, ao tomar decisões importantes, fazem uso da intuição e do conhecimento acumulado pelos anos de trabalho na área privada ou pública. Na administração pública, empregar essa alternativa tem sido pouco viável.

Há uma rotatividade reiterada nos cargos em comissão, no mínimo de quatro em quatro anos, a cada alteração de gestão, novas equipes são nomeadas pelos agentes políticos que assumem a prefeitura. Em decorrência dessa descontinuidade, raros os gestores que obtêm conhecimento apropriado sobre o campo em que agem. O entendimento e a experiência, nessas conjunturas, não conseguem ser aplicadas para tomar decisão.

Por isso, Leitão alega que,

A análise da evolução dos processos organizados e estruturados utilizados na administração e planejamento de empresas indica uma crescente influência da preocupação da empresa com as mudanças do ambiente externo, na definição do modelo de gestão por ela adotado para gerir suas atividades (LEITÃO, 1993, p. 118).

Até o presente momento observa-se a necessidade proeminente e inadiável de ações de estudo e edificação de instrumentos de gestão de informações administrativas. De tal modo, é de grande importância que sejam adotadas como estratégia a utilização de instrumentos de avaliação de políticas públicas para análise da eficiência dos programas implantados no município, que serão apresentadas no próximo item.

3.3 INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são ações que estão contidas no plano de governo e propõe-se a atender às demandas da sociedade.

FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE definem:

As políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais relacionadas às tarefas de interesse público. Eles refletem a ação intencional do Estado junto à sociedade (FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE, 2010, p.25).

Elas são ferramentas imprescindíveis empregadas pelos governos para execução e sustentação do poder político, as políticas públicas acontecem numa área saturada e de grande massa política, de relações conflituosas entre Estado e a coletividade, entre os domínios do Estado, entre os gestores e políticos.

Matias-Pereira ratifica essa perspectiva de políticas públicas e afirma que:

A política compreende um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução pacífica de conflitos em torno de alocação de bens e recursos públicos. Os personagens envolvidos nestes conflitos são os denominados “atores políticos⁴”, que podem ser públicos e privados (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.219).

Considerando a importância das ações de governo no crescimento econômico e social, é fundamental para a construção e a ampla utilização de indicadores que expressem o grau de alcance das metas e objetivos estabelecidos. Eles devem ser utilizados para subsidiar atividades de planejamento e a formulação de políticas públicas nas diferentes esferas do governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida da população por parte do poder público e da sociedade civil.

A criação de políticas públicas eficazes e a mensuração da efetividade, qualidade e do desenvolvimento social, econômico e político vem adquirindo importância à medida que os indicadores tornam-se acessíveis ao governo e a população em geral.

Os indicadores socioeconômicos devem ser empregados nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de Políticas Públicas, por meio da análise de construção dos indicadores, bem como o acompanhamento das ações em termos de eficiência no uso dos recursos públicos, da eficácia no cumprimento das metas e da efetividade dos seus resultados sociais.

As políticas públicas não são claras para a sociedade, são implícitas, geralmente, subjetivas e nunca ou quase nunca são apresentadas as suas procedências, não são conhecidas

⁴Atores políticos são autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição (MEIRELLES, 2014, p.79).

nem noticiadas.

Desta forma, FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE defende que para,

Implementar políticas públicas depende de um conjunto de fatores, que incluem desde a forma de execução de atividades; a clareza com que metas e objetivos são fixados; a consistência com que são comunicados; a relação entre atividades que envolvem auxílios técnicos e de informação; as condições políticas, econômicas e sociais; as características dos gestores implementadores (FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE, 2010, p.29).

As constantes transformações do ambiente interno e externo, ou seja, as variáveis que implicam no cumprimento do planejamento de políticas públicas geram impactos na fase de execução dos projetos. Um dos grandes problemas na elaboração, implementação e acompanhamento/monitoramento das políticas públicas está na ausência da participação efetiva da sociedade civil.

De tal modo, se faz necessário o monitoramento de forma processual, potencializando todos os envolvidos. O monitoramento possui o escopo de avaliar o andamento das atividades na execução das políticas públicas, o que contribuirá para efetuar as adequações necessárias com eficiência e eficácia para um processo de avaliação continuada com a participação dos atores envolvidos.

FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE, elucidam que,

O monitoramento das políticas públicas busca determinar o grau em que o desenlace das atividades coincide com o programado, detectar deficiências, obstáculos e/ou necessidades de ajustes da execução (FERREIRA, FIEL FILHO, KANAANE, 2010, p.29).

Na moderna Administração Pública, brota uma tendência, um mecanismo, ferramenta de monitoramento, avaliação e controle social das ações dos governantes, ou seja, esse instrumento é chamado de *Accountability*⁵ e ele é dotado de capacidade para o sucesso na luta do controle da corrupção que é adquirido por meio de uma governança responsável e uma intensa mobilização na política e na coletividade que evidencia ser apropriada para controlar os agentes do poder.

Para Matias-Pereira,

A constatação de que os resultados da ação do Estado são percebidos de forma cada vez mais insatisfatória por parte da população é um fator essencial na busca de exigir a ampliação dos mecanismos de controle dos governantes, frente aos limites dos mecanismos de *Accountability* (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.126).

Igualmente, o entendimento é de que *Accountability* encontra-se diretamente conexo com o exercício da cidadania e o controle social, ela pode influenciar o procedimento de identificação de necessidades e encaminhamento de demandas como também pode cobrar

⁵*Accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os **decisores** governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.101).

melhor atuação no serviço público.

Esse processo é apontado pela efetiva participação popular, ou seja,

O exercício da *Accountability* é determinado pela qualidade das relações entre o governo e cidadãos, entre burocracia e clientelas. O alto grau de preocupação com *Accountability* ou ausência desse conceito em uma democracia estão relacionados ao elo entre *Accountability* e cidadania organizada. (MATIAS-PEREIRA, 2014, p.101-102).

Explicando Mathias-Pereira, a cidadania constituída tem o potencial de concretizar transformações em relação à efetivação das políticas públicas, ela por meio da soberania popular e dos atos governamentais límpidos possui a competência de modificar a direção da gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2012 p.85).

Nos capítulos seguintes abordaremos a transparência, a participação democrática na gestão pública; assim como trataremos dos mecanismos e outras formas que a população pode adotar para transformar a realidade atual do município.

4. TRANSPARÊNCIA E ACESSO A INFORMAÇÃO COMO APARELHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

Contextualizando o nosso estudo sobre o princípio da transparência, a Lei de Acesso a informação como instrumento importante, essencial para a concretização da democracia é necessário voltar na história e falar um pouco sobre o processo de 30 (trinta) anos de Redemocratização.

O Brasil passou por profundas mudanças nas suas últimas décadas. Seu povo testemunhou inúmeros protestos e manifestações como a Direta Já, o impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo, das Caras Pintadas, isso aconteceu nos mais diversos segmentos da sociedade, abalando todas as estruturas que abrangem essa considerada jovem, mas também sólida democracia.

No campo econômico, a nação brasileira acompanhou a instabilidade financeira do país com inúmeros pacotes econômicos bem como mudanças de moeda, passando pelos planos Cruzado, Cruzado 2, Bresser, Verão, Collor 1, Collor 2; atravessando pelas trocas de moedas como o Cruzeiro, Cruzado, Cruzado Novo até chegar a transformação da URV pelo atual Real, que superou assim a inflação, hiperinflação, gatilho até a estabilidade de sua moeda no início da década de 1990.

Em termos de lutas e transformações socioculturais, a sociedade brasileira enfrentou problemas delicados que na atualidade ainda constituem as relações sociais em nosso país, , tais como: a reforma agrária, os movimentos sociais, o racismo, os direitos dos homossexuais, a violência doméstica, a invisibilidade e diminuição do papel ativo da mulher na sociedade, a conservação e a sustentabilidade ambiental, as reformas estruturais na saúde, educação, segurança, política fiscal e tributária, dentre outros. No cenário político, o Brasil nomeou no Congresso Nacional de deputados e senadores para a formação de uma Assembleia Constituinte pura e exclusivamente para a criação de sua 8ª Constituição Brasileira onde resultou em grandes avanços no crescimento de uma sociedade que clama por mais direitos e justiça social.

Dentre os seus acertos, após a Constituição de 1988, o povo brasileiro pode contar com o papel do Ministério Público, os Tribunais de Contas, as investigações da Polícia Federal, as intervenções do Supremo Tribunal, como também da Controladoria da União e de Órgãos com poder de fiscalização.

Acompanhando esta evolução surge a Transparência Administrativa na Gestão Pública Brasileira, que é um marco muito importante para o fortalecimento da cidadania. Os gestores públicos representados pelos governadores, prefeitos, secretários, coordenadores e gerentes passarão a obedecer às normas e limites para administrar as finanças, sendo obrigado a prestar

contas sobre o quanto e como foram gastos de recursos da sociedade.

Situações corriqueiras que acontecessem na política brasileira demonstram que é preciso ser revistas por quem escolhe seus representantes. O nepotismo transversal,⁶ (transformar em nota explicativa) precisa ser banido de uma vez por todas do cotidiano da nação brasileira.

Leis como a de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso a Informação (LAI) foram criadas com o apoio forte da mobilização social, corroborando assim, com o fortalecimento da Democracia, que daremos maior ênfase no próximo item, quando abordaremos desde a etimologia da palavra até as ferramentas para a materialização da democracia.

4.1 DEMOCRACIA

A palavra democracia tem sua origem em Atenas na Grécia Antiga, considerada o berço da cultura humana, formada por dois termos: *demos* que caracterizava os diversos distritos que constituíram as dez tribos em que a cidade de Atenas fora dividida por ocasião das reformas (procedimento que levou o fim da tirania). Mais adiante *demos* definiu-se como "povo" ou "comunidade de cidadãos"(RIBEIRO, 2012, p.3).

O termo *Kratos* ou *Kracia* significa "governo", "poder", "autoridade". Atualmente relacionamos democracia a ilustre frase célebre de Abrão Lincoln: Governo do Povo pelo Povo para Povo (CABRAL,2014, p.2).

No que concerne à democracia, (BOBBIO, 1992, p.18) refere-se a um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

A preocupação com a democracia política leva, muitas vezes, ao esquecimento da democracia administrativa, quando, na verdade, esta deveria ser o reflexo necessário da primeira (MADAUAR, Odete, 1986, p. 38).

É o que CANOTILHO, denomina *democratização da administração*, que pode manifestar-se:

- (i) na substituição das estruturas hierárquico autoritárias por formas de deliberação colegial, (ii) introdução do voto na seleção das pessoas a quem foram confiados cargos de direção individual, (iii) participação paritária de todos os elementos que exercem a sua atividade em determinados setores da Administração, (iv) transparência do processo administrativo e (v) gestão participativa, que consiste na participação dos

⁶Onde entre os políticos eleitos cada um escolhe um grupo de familiares ou pessoa de sua confiança para serem nomeadas.

cidadãos por meio de organizações populares de base e de outras formas de representação na gestão da Administração pública(CANOTILHO, 1992, p. 433).

Para Marilena, a democracia é um regime político eficaz baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos e manifestando-se no processo eleitoral de escolha dos representantes, na rotatividade dos governos e nas soluções técnicas (e não políticas) para os problemas sociais (CHAUÍ,1995, p.430).

Todavia, há obstáculos para se enfrentar o aprimoramento da democracia como igualar os desiguais e respeitar o indivíduo como homem livre e ser pensante com suas necessidades a serem conquistadas e o seu trabalho reconhecido.

As lutas por igualdade e liberdade ampliaram os direitos políticos (civis) e a partir dessas transformações criaram os direitos sociais nas áreas da educação, cultura, lazer, saúde, segurança, transporte, habitação como também os direitos as minorias mulheres, idosos, negros, homossexuais, crianças, as lutas ambientais e contra as armas nucleares.

As lutas populares por participação política ampliaram os direitos civis, ao direito de ser contrário ao abuso da tirania, tortura, censura, bem como o direito de fiscalizar o governo e seus representantes como as associações, sindicatos grupos políticos, direito às informações e os princípios constitucionais.

A sociedade democrática instituiu à criação de direitos reais, à ampliação de direitos existentes e a criação de novos direitos.

Enquanto a direita defendia o Estado do neoliberalismo⁷ com a inevitável globalização, resultando-se na prática da privatização e no planejamento econômico com a desregulação das atividades macroeconômicas como modelo ideal de governo, a esquerda procurava retomar o Estado do Bem-Estar Social implantado no período do governo de Getúlio Vargas, que apostando nas políticas sociais como reparação ao equilíbrio da distribuição de renda em conformidade com a justiça social.

A democracia requer uma mudança de comando político, onde o poder não privilegie grupos ou classes, mas permite que todos os setores da sociedade sejam legitimamente representados. Para se tornar uma Democracia sólida, eficiente e respeitável o município deve aprender com a alternância de opiniões e a rotatividade de poder afim do cidadão analisar e escolher qual é o melhor modelo político de gestão pública para o seu município.

Procura-se identificar as melhores áreas em que os gestores aplicaram os recursos públicos que devem atender ao interesse do bem comum. É esperado que todo poder de

⁷ Neoliberalismo é uma redefinição do liberalismo clássico, influenciado pelas teorias econômicas neoclássicas e é entendido como um produto do liberalismo econômico clássico. Fonte: <http://www.significados.com.br/neoliberalismo/>.

comando sofra um desgaste na administração pública. É importante aceitar a diversidade de opiniões, o desafio do conflito, a grandeza de tolerância, a visibilidade plena das decisões e principalmente afastar-se do cenário político quando for conveniente a fim de buscar aprimoramento na construção de novos programas de outros modelos políticos.

Como a democracia percorre uma linha tênue, mesmo tentando o conceito do *bem comum*, grande parte dos municípios brasileiros sofrem com os problemas de abuso de poder, dentre outros totalmente imorais (assédios, perseguições políticas) o que demonstra a necessidade de instrumentos e de mecanismos de proteção social, a exemplo das Ouvidorias, Sindicatos, Associações, Ministério Público, Observatórios, entre outros.

O Estado democrático de direito é exercido pela nova reconfiguração política, a descentralização de poder foi o modo encontrado pela administração pública para o controle da gestão dos gastos públicos, no qual competem funções e responsabilidades antes atribuídas à centralização da União.

No Brasil quando se aborda a questão do município é revelada sua autonomia que remete ao período da história da colonização com a criação das vilas e a instalação das Câmaras Municipais que, possuíam a mesma organização e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhavam no Reino (MEIRELLES, 1964, p. 57).

A extensão territorial, o isolamento da metrópole com os grandes centros, à concorrência do comércio com as Índias, a aflição de Portugal frente aos conflitos com a Espanha, a implantação das Capitâneas Hereditárias, os avanços das Entradas e Bandeiras e o mesmo sentimento nativista do povo que se originava, contribuíram para o fortalecimento da autonomia dos municípios.

Na perspectiva de REIS:

No Brasil, a cidade sempre teve – numa tradição que remonta ao período colonial – um papel e um tratamento político destacado. Nossa formação histórica e cultural, herdada pela colonização portuguesa, é municipalista, tendo o Município precedido a própria formação nacional (...) as Câmaras Municipais do Brasil - Colônia, com sede nas vilas e cidades, desempenhavam as mais variadas competências e foram o único órgão que sobreviveu por inteiro (...) (REIS, 2002.p.47).

Atualmente há distinção político-administrativa nas expressões “Cidades e Vilas”, esclarece CASTRO, que, no império, a diferença entre cidade e vila identificava-se apenas pelo critério democrático e pela composição dos membros das Câmaras Municipais. E que as Câmaras das cidades eram compostas de nove membros, além do secretário e as das vilas de sete (CASTRO, 2001, p. 56).

Essa situação caminhou até o aparecimento da República, pois,

(...) os Municípios foram praticamente excluídos do texto constitucional, sendo

considerados como “ assunto doméstico das Províncias”, numa indiferença que se manteve até a Constituição Federal de 1891, primeira da República, que apenas determinou, em seu famoso art.68, que “ os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (REIS, 2002, p.53).

Prevaleceu neste momento o crescimento dos Estados, na organização dos seus ordenadamente Municípios, função limitada pelo respeito ao específico interesse, jamais definido com contornos objetivos. Essa atitude representou uma derrota na autonomia municipal, abandonou as artimanhas políticas dos comandos estaduais, que colocaram os Municípios a serviço dos interesses das oligarquias que dominavam durante toda a República Velha. Segundo CRETELLA Jr.,

(...) a autonomia municipal ficou apenas no papel, porque dentro de mais de quarenta anos, na prática, imperava no Município, a vontade do Governo Estadual, representado pelo chefe do situacionismo local. Cabos eleitorais, os “ coronéis “, os chefes locais, representantes do governo do Estado é que mandavam na política municipal (CRETELLA Jr., 1975, p.68).

Como afirma MEIRELLES, o Município brasileiro era reduto de políticos que os transformavam em feudos e que vivia sem recurso, sem liberdade sem progresso, e sem autonomia (MEIRELLES,1964, p.63).

Nos anos 1980, cresceu vigorosamente o movimento municipalista e os avanços descentralizadores que se verificaram no decorrer desta década foram ratificados e aprofundados pela Constituição de 1988 (AFFONSO,1996, p.36). Essa descentralização,

Constituiu-se numa peça central da agenda reformista da Nova República, em virtude de dois desenvolvimentos. Em primeiro lugar, a centralização característica do autoritarismo burocrático do regime militar converteu a descentralização num princípio ordenador das mudanças para os setores de esquerda (...). Por outro lado, a descentralização constituía-se numa peça também importante do pensamento liberal de oposição ao regime. Na nova República, as duas matrizes – a esquerda e a direita – engendraram. Uma coalizão frouxamente articulada, mas que logrou conferir um forte viés municipalista não só à constituição de 1988, como também às diversas propostas de políticas (MELO, 1996, p.86).

Caracterizando a formação única do Município brasileiro, a partir da CF de 1988, MEIRELLES, afirma ser o mesmo uma,

Entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado soberano se encontra o Município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso município é que resulta sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações em que os municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas (MEIRELLES, 2002, p.56).

O artigo 29 da Constituição Federal estabelece que a organização político-administrativa é feita pelo próprio Município, por lei orgânica local, votada e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal, sendo promulgada pela mesma Câmara, atendidos os preceitos estabelecidos na Constituição.

O artigo 30, inciso V da Constituição Federal de 1988, estabelece que "aos municípios

foram reservados todos os serviços públicos relacionados ao interesse local", e os incisos VI e VII introduziram a responsabilidade do município nas áreas de Educação e Saúde.

Portanto, passam também para a esfera municipal, serviços como à promoção de programas de construção de moradia e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico, a constituição de guardas municipais, o atendimento em creches, etc.

No desempenho de sua função administrativa cabe aos poderes públicos municipais, de acordo com as normas constitucionais atuais, efetuar o planejamento e estabelecer os programas a serem executados. Essas atividades devem estar apoiadas em informações organizadas, fidedignas, que reflitam a realidade municipal. Nessa questão que o arquivo público deve ser intitulado, o espelho da administração pública, como mecanismo de grande importância para a tomada de decisões e para uma gestão pública de transparência conforme a Lei de Acesso a informação.

A CF apresentou vantagens fundamentais para a participação direta do cidadão nas deliberações dos três níveis de governo, são eles o plebiscito, o referendo e as leis de iniciativa popular.

O artigo 49 da Constituição estabelece que quanto ao referendo, cabe ao Congresso “autorizar” e, quanto ao plebiscito, “convocar”. Além disso, por meio do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo legislativo; no plebiscito, a população decide pelo voto uma determinada questão. O plebiscito é adequado para casos excepcionais e o referendo para ratificar os atos prévios dos poderes constituídos.

O plebiscito costuma promover questionamentos em face de precedentes históricos de sua utilização por regimes autoritários ou totalitários como os de Mussolini, Hitler, Ferdinando Marcos, Fidel Castro, Hugo Chaves, Pinochet e outros.

Para Benevides (1991), o que distingue plebiscito de referendo é a natureza da questão que levou a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer tipo de medida política – e o momento de convocação. Em relação à natureza da causa, o referendo diz respeito unicamente a normas legais ou constitucionais, enquanto o plebiscito refere-se a qualquer questão de interesse público, não necessariamente normativa – inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação,

[...] o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais **em vigor**; o plebiscito consiste em uma manifestação popular sobre medidas **futuras**, relacionadas ou não à edição de normas jurídicas (BENEVIDES, 1991, p. 133, **grifo nosso**).

Decidir que matérias podem ou devem ser objeto de consulta é uma importante questão política. Benevides enfatiza dois pontos, um de ordem prática e outro de princípio:

O primeiro diz respeito à discussão sobre temas que podem ser objeto de referendo

ou de plebiscito, dependendo do âmbito territorial da consulta (nacional, regional ou local), o que vai interferir na exigência quanto à coleta de assinaturas, ao número exigido etc. No plano municipal, por exemplo, não teria sentido a realização de referendo/plebiscito sobre temas da grande política nacional, enquanto no plano nacional não caberiam consultas sobre temas como trânsito urbano, obras públicas municipais etc (BENEVIDES,1991, p.154).

O artigo 18, § 4º da Constituição estabelece que as regras para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios [...] serão objeto de lei estadual [...] e dependerão de consulta, mediante plebiscito [...] às populações diretamente interessadas. Esse é um caso, portanto, de plebiscito a ser realizado no nível municipal.

O princípio da soberania popular pressupõe a capacidade de decisão do povo, assim como a possibilidade de conhecimento da questão em causa. Nesse caso, a distinção entre consultas nacionais e locais é importante, sobretudo em países de grandes dimensões territoriais como o Brasil: no plano local o eleitorado terá melhores condições para conhecer, participar e ajuizar a questão.

O segundo ponto é pertinente à soberania popular: teoricamente, nenhum tema pode ser excluído da consulta popular. Há casos em que os constituintes consideraram que o povo não pode votar, como nas questões tributárias, o que significa que uma parcela do poder passou dos mandantes para os mandatários, do soberano para o representante. Isso pode acontecer legalmente, mas é preciso que a deliberação prévia sobre essa incumbência de poderes seja acolhida e reconhecida pelo povo.

Sabe-se que a CF inaugurou no Brasil uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade civil ao instituir uma série de normas constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios das distintas formas de governo. No campo das políticas públicas, esta mesma Constituição previu a criação de órgãos colegiados que viabilizassem a inclusão política de diferentes segmentos sociais na sua formulação gestão e controle.

A implementação destas normas bem como a produção sobre a efetividade democrática das inovações institucionais por elas ensejadas são as marcas da década de 90 no país.

Desde então temos não só um aumento das possibilidades práticas de expansão do escopo da soberania popular através da implantação de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas, conselhos temáticos, entre outros, como também um aumento da produção teórica sobre os determinantes dessas mesmas práticas (FARIA, 2007, p. 1).

Os instrumentos da democracia construídos numa sociedade pautada pela participação popular envolvem os seguintes mecanismos de proteção no controle social:

- Plebiscito
- Referendo

- Iniciativa popular
- Veto popular
- Recall

Plebiscito: do latim “*plebiscitum*”: decreto da *plebe* é uma consulta ao povo pelo qual este aprova ou não a elaboração de uma lei, uma emenda constitucional ou uma decisão governamental. Se houver aprovação, cabe ao poder competente a elaboração da medida. É importante notar que ele é anterior à lei ou à decisão governamental, que só serão elaboradas se houver aprovação popular. Ex: O plebiscito de 21 de abril de 1993 sobre a forma e o sistema de governo. As regras estão na **Lei 9.709/98**, que regulamenta o Artigo 14º da Constituição Federal.

Referendo: do latim “*referendum*”: aprovação é uma consulta feita ao povo sobre uma lei, emenda constitucional ou decisão governamental já elaborada pelo poder competente, mas ainda não vigente. Se houver aprovação, a medida entra em vigor. Note-se que o referendo é posterior à elaboração da medida. Ex.: O referendo de 2005 sobre o desarmamento.

Iniciativa popular: na democracia representativa, o processo de elaboração de uma lei é iniciado por um projeto apresentado por um representante (membro do Poder Legislativo, chefe do Poder Executivo e, excepcionalmente, do Judiciário). A iniciativa popular é um instrumento de democracia semidireta pelo qual o processo legislativo pode ser iniciado por parte do povo, cabendo ao Poder Legislativo discutir e aprovar, ou não, o projeto. Exige-se que um número relevante de eleitores (1% do eleitorado, no Brasil) assine o projeto. Ex.: a Lei da Ficha Limpa, vigente nestas eleições.

De acordo com a Constituição Federal, a sociedade pode apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados desde que a proposta seja assinada por um número mínimo de cidadãos distribuídos por pelo menos 5 Estados brasileiros:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 61, § 2º, CF).

Atendida a exigência constitucional, o projeto deve ser protocolado junto à Secretária-geral da Mesa, obedecendo ao disposto no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Veto Popular: É um instrumento da democracia semidireta por meio do qual o povo pode vetar uma lei já aprovada ou revogar uma decisão judicial. Não existe no Brasil; porém é sendo utilizado em alguns estados norte-americanos.

Sustenta Paulo Bonavides que o veto:

É a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução (BONAVIDES, 2013, p.26).

O veto popular caracteriza-se, como se pode observar, pela manifestação popular, de forma espontânea, contrária a uma determinada lei elaborada pelo Poder Legislativo.

Pode-se dizer que veto popular seria um mecanismo de participação do povo no processo legislativo radicado entre o plebiscito e o referendo (de caráter resolutivo). Seu procedimento tem algumas peculiaridades.

Em determinado prazo legal, certo número de cidadãos aprova ou não o projeto de lei em curso no processo legiferante⁸. Existe a faculdade de manifestação popular. Decorrido aquele prazo sem que o povo tenha emitido seu voto de concordância (ou não), admite-se que o ato normativo está perfeito.

Todavia, caso haja o veto, cassando a lei, seu efeito será retroativo, considerando-a inexistente.

Diferentemente do que ocorre com o veto tradicional, cuja atribuição de fazê-lo incumbe ao Presidente da República, aos Governadores de Estado e aos Prefeitos, mas com a possibilidade de o Parlamento derrubá-lo, com certo número de votos previsto em lei.

Recall: O “*recall*” é o instituto de direito político, de caráter constitucional ou não, possibilitando que parte do corpo eleitoral de um ente político (País ou a União Federal, Estados, Províncias, Distritos ou Municípios) convoque uma consulta popular para revogar o mandato popular antes conferido.

Paulo Bonavides, 2013 assegura que *recall* é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando. BONAVIDES, 2013, p.44. Outro conceito destacado é a de que, o “*recall*” consiste em forma de poder político exercido pelo povo para revogar a eleição de um Deputado ou Senador Estadual, para destituir um funcionário eleito ou ainda para reformar uma decisão judicial sobre a constitucionalidade de uma lei.

Em outro sentido, o princípio do “*recall*” não é muito diferente do “*impeachment*”, que está vinculado na maioria das constituições presidencialistas. Cabral, Charles, nesse sentido, o “*recall*” seria até mais democrático do que o “*impeachment*”, pois é decidido diretamente pelos

⁸ Definido por Lei, Legislação. Exemplo do uso da palavra Legiferante: Fonte Formal, então, é a atividade legiferante, o meio pela qual a norma jurídica se legitima. Fonte: <http://www.dicionarioinformal.com.br/significado/legiferante/2318/>.

eleitores e não através de seus representantes.

O *recall* é a revogação do mandato político pelo povo. Colhendo-se um número de assinaturas determinado pela Constituição ou pela lei, convoca-se um “*recall*”, através do qual o eleitorado decide se um mandatário deve ou não ter o seu mandato cassado. Também não existe no Brasil, sendo utilizado em alguns estados norte-americanos. Ex: O ministro da Casa Civil, ex-governador da Bahia Jacques Wagner propôs ao Congresso Nacional o uso desse mecanismo para que a população decidisse se a Presidente Dilma Rousseff possa continuar no cargo em que foi eleita pela maioria dos votos num processo democrático de direito, uma vez que a oposição entendeu que ela cometeu crime de responsabilidade fiscal.

Diante dessa conjuntura, a CF oficializou um novo formato organizacional no intuito de favorecer a implementação de uma gestão descentralizada e participativa estabelecendo que:

As políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (TEIXEIRA, 2007, p. 157).

Fruto dos diversos embates travados entre o poder público e os diversos setores organizados da sociedade na busca pela ampliação democrática, o processo de descentralização no Brasil impõe a agenda pública governamental, um cenário de mudanças e adequações constantes. Como consequência desse contexto, gera-se um processo de reformulação das tradicionais formas federativas de distribuição do poder político e financeiro, redefinindo a atribuição de cada nível de governo no pacto federativo e reconfigurando as novas formas de organização e gestão pública (SOUZA, 1996, p.107).

Nos posicionamentos de Carvalho, a descentralização, através da municipalização das políticas sociais se faz necessária no sentido de proporcionar uma governança embasada na participação e democratização da coisa pública e principalmente na produção de uma gestão territorial de proximidade, incorporando o cidadão com o desenvolvimento local (CARVALHO, 2012, p.59).

Neste sentido, para uma ativa materialização da democracia deve-se constituir um maior interesse da iniciativa popular em querer participar da gestão, não tão somente deixar nas mãos dos representantes sem haver o controle social, os mecanismos são garantidos pela Carta Magna, depende apenas da sociedade o exercício da cidadania. No tópico seguinte aprofundaremos mais sobre os instrumentos de concretização da democracia.

4.2 APARELHOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

Nesse processo de descentralização e democratização das políticas públicas, a abertura de novos espaços de interlocução entre a sociedade e o poder local – como é o caso dos

Conselhos gestores, que assumem um importante papel como mecanismos de participação do cidadão e controle social das ações governamentais.

Os espaços de participação e diálogo são classificados como seguintes instrumentos:

Controladoria Geral da União - CGU - que recebe denúncias relativas à defesa do patrimônio público e ao controle sobre a aplicação dos recursos públicos federais, podendo ser apresentada por meio do preenchimento e envio do formulário eletrônico de denúncia disponível no site da CGU (www.cgu.gov.br/denuncias); e por correspondência (CGU, 2008).

Tribunal de Contas da União – TCU - a ele cabe a fiscalização dos atos que envolvam a utilização de recursos públicos federais. As denúncias que cabem ao TCU podem ser encaminhadas através de denúncia formal mediante entrega da documentação junto protocolo do TCU, no edifício Sede ou nas Secretarias Regionais; reclamação via ouvidoria mediante de formulário eletrônico, disponível no site do TCU, www.tcu.gov.br link “Ouvidoria”; Central de Atendimento; e correspondência (CGU, 2008);

Ministério Público Federal – MPF – os promotores de justiça, integrantes do Ministério Público, defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e denunciam os envolvidos à justiça para o julgamento e punição. Atua nos casos que envolvem recursos federais (CGU, 2008). Recebe denúncias sobre qualquer infração ou ameaça aos direitos dos brasileiros que envolvam órgãos, servidores e agentes políticos federais, governadores e outras autoridades.

Devem ser noticiados ao MPF todos os casos inconstitucionais, de ilegalidade e de abuso de poder cuja competência para julgar seja da justiça federal. Os relatos podem ser encaminhados para: as Procuradorias da República nos estados e municípios; as Procuradorias Regionais da República; a Procuradoria Geral da República; a Procuradoria Federal dos direitos do Cidadão (PFDC); a uma das seis Câmaras de Coordenação e Revisão que atuam em áreas específicas.

Poderes Judiciários (Juízes e Tribunais de Justiça) são eles que dão a última palavra: decidem quem vai ou não para a cadeia, quem perde ou não o mandato, etc., mas eles só podem agir se forem acionados por alguém, pelo promotor de justiça ou por qualquer pessoa, mas neste caso precisar ser acompanhada por um advogado (CGU, 2008).

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, PFDC/MPF recebe queixas, denúncias e representações de qualquer cidadão, órgão público ou entidade não governamental, em materiais relacionados à defesa dos direitos humanos.

Essas reclamações/queixas/denúncias são encaminhadas às Procuradorias da república nos estados de acordo com a origem do demandante. No caso das queixas relativas a direitos

individuais disponíveis, o cidadão/entidade é orientado a buscar instituições que atuem nesse campo específico, tais como Delegacia de Polícia, Serviços de Proteção ao Consumidor, Defensoria Pública e Juizados Especiais.

Ouvidora-geral da União é um órgão que compõe a estrutura da Controladoria - Geral da União, cabendo-lhe ouvir o cidadão e as entidades representativas da sociedade civil organizada nas suas manifestações, queixas, reclamações, elogios e sugestões, sobre os serviços que são prestados pelos órgãos e entidades que integram a estrutura do serviço público federal.

Compete-lhe: produzir estatísticas indicativas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, a partir de manifestações recebidas; contribuir com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos; e congregar e orientar a atuação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (SOUZA MIRANDA, 2004, p. 210).

A Ouvidora-geral, ao atuar como mediadora entre o cidadão e os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tem como objetivo encontrar soluções que sejam, para os órgãos envolvidos, exequíveis, e que atendam aos interesses do cidadão e da sociedade.

Constatada a falha no serviço prestado, caso a ação mediadora da Ouvidora-geral chegue ao impasse, por recusa do órgão em solucionar o problema, o assunto é submetido ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, que definirá as providências a serem adotadas (SOUZA MIRANDA, 2004, p. 212).

Todos esses instrumentos são conduzidos com o auxílio de ferramentas dos recursos jurídicos que garantem o Controle social. Dentre as ações destacam-se: Petições, certidões, ação popular, mandado de segurança individual e coletivo, ação civil pública, mandado de injunção entre outros.

A constituição Federal de 1988, também conhecida como constituição Cidadã, veio consolidar direitos e a prever, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas em especial os Conselhos de políticas públicas, Conferências, Ouvidoria, Audiências, Consultas, Orçamento Participativo como também grupos de trabalho, reuniões, mesas de negociação que abordaremos com maior profundidade mais adiante.

Leis como de Responsabilidade Fiscal para combater a improbidade administrativa e a lei de Acesso a Informação que serve para permitir que todo o cidadão possa saber sobre qualquer informação que não comprometa aos interesses da Soberania Nacional e nem ao interesse particular levaram ao brasileiro, a saber, que pode investigar como seu representante conduz as contas públicas de sua cidade, Estado ou País.

4.3 TRANSPARÊNCIA, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O princípio da transparência da gestão pública surgiu a partir da necessidade de a sociedade conhecer como foram utilizados os recursos que ela transferiu ao Estado para que este gerisse a máquina pública. Os casos de fatos evidenciados em fraudes municipais da política brasileira nos remetem a conclusão de que a população sem informação ou sem o uso adequado dessas informações que as autoridades divulgam ou até mesmo sem a organização da sociedade, o espaço torna-se produtivo à multiplicação das ações de corrupção e dos descontroles dos recursos públicos, cada vez menos aplicados em relação às necessidades da população.

A expressão transparência possui sentido de puro, preciso, concreto, sem marcas. Na linguagem atual transparência pode referir-se a alguém ou alguma coisa sobre a qual não existe nenhuma incerteza. A transparência permite uma pré-visualização da primeira imagem. Como norma, o termo transparência pode ser entendido como sentido de fácil e preciso.

O professor Português Costa ([http://cepen.org/portaldacidadania/2009/01/o significado de transparência](http://cepen.org/portaldacidadania/2009/01/o_significado_de_transparência)) apresenta os seguintes entendimentos sobre transparência:

Sem informação não há transparência e sem esta não há liberdade. Tudo serve de reflexão na senda do melhor equilíbrio. Onde não há transparência e a inversa também é verdadeira. Uma sociedade que se pretende transparente exige igual oportunidade para todos. Transparência não significa desventrar a intimidade das pessoas. Pelo contrário, é o respeito pela privacidade. Que não sirvam estes princípios para que nas funções públicas se esconda seja o que for do cidadão. Quem não deve não teme.

A especialista Scheffer, vinculada ao Instituto Brasileiro de Controle Social (INBRACO), assim se pronuncia na página <http://www.aciben.org.br> da Associação dos Cidadãos pelo Bem Nevense (Aciben):

Em termos conceituais, transparência significa disponibilização de informações que façam sentido para a sociedade, e o que faz sentido para a sociedade, e o que faz sentido para o cidadão é saber se suas necessidades e problemas serão atendidos, em quanto, a que tempo e com que custo. Essa sequência de informações demandadas pela sociedade é coerente com o conceito divulgado nos manuais clássicos de gestão onde se apontam que resultado " é tudo aquilo que atende à necessidade ou resolve o problema do cliente", no caso do cliente cidadão.

Com o objetivo de melhorar a administração das contas públicas, e atender a Carta Magna Brasileira em seu artigo 163, bem como, promover a responsabilização da gestão, em função de acordos nacionais com o Fundo Monetário Internacional, FMI, foi promulgada, em

04 de maio de 2000, a Lei complementar nº 101 (2000) intitulada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A mesma fixou normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é considerada o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, pois define limites para despesas concernentes a ação planejada do orçamento público através de metas definidas na LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e tangencia o equilíbrio das contas públicas mediante controle de gastos, prioriza a transparência dos resultados visto que, nenhum gestor público pode produzir uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem mencionar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

O parágrafo 1º do artigo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, estabelece que:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

É importante destacar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no qual estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, nestes abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público, bem como as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes estão subordinados a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Vale ressaltar que, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuiu de maneira singular para os municípios, pois trouxe subsídios para o ajuste fiscal, contribuindo para o potencial tributário, fazendo com que os governantes produzam uma política orçamentária responsável. Dentre estas contribuições destacam-se a criação de diversos relatórios anexos a Lei de Diretrizes Orçamentária municipal (LDO), tais como os anexos de metas fiscais e anexos de riscos fiscais e à Lei do Orçamento Anual (LOA) o relatório de gestão fiscal quadrimestral e o relatório resumido da execução orçamentária bimestral.

Destarte, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é vanguardista no trato do processo de transparência orçamentária municipal, preconizado no artigo 48, que profere:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A comprovação da transparência no que se refere as contas da gestão pública tornou-se

um assunto de grande relevância social no Brasil, visto que culminou com a sanção da edição da Lei Complementar nº 131 - Lei da Transparência - datada de 27 de maio de 2009, que modificou a redação da LRF no que alude à transparência da gestão fiscal pública.

Trata-se de um mecanismo para controlar a arrecadação e a aplicação de recursos públicos exigindo a publicidade das informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de forma correta e oportuna, visto que procura averiguar o uso de tecnologia de informação (internet) como ferramenta de transparência da gestão fiscal pública municipal e também por aplicar uma metodologia de aferição dos níveis de transparência da gestão fiscal pública, possibilitando comparações entre estudos correlatos feitos em diferentes regiões e localidades bem como relacionar os níveis de transparência com outras variáveis, tais como tamanho e desenvolvimento dos municípios.

É importante ressaltar que Lei Complementar Federal nº 131 foi instituída com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas, e que, a proposta de legislação para asseverar o direito de acesso à informação originou do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, que integra a estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU).

Lei da Transparência propaga o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção. Esta estabelece critérios, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas pelos cidadãos e determina um rol mínimo de informações que deverão ser difundidas ativamente por meio da internet. A lei é rigorosa ao definir as regras para classificação de documentos sigilosos e medidas de responsabilização dos agentes públicos que retardarem ou negarem a entrega de informações.

A Lei da Transparência defende a mais ampla transparência e o acesso irrestrito às informações que são públicas.

A LC 131/09 definiu prazos para a disponibilização dos referidos elementos, quais sejam: de um ano para a União, para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios com mais de cem mil habitantes. Os grupos são estabelecidos conforme a população, e, por conseguinte, amplia-se para dois anos o prazo de adequação de Municípios que tenham entre cinquenta e cem mil habitantes e, ainda, noutro grupo, estende-se a quatro anos o prazo para que Municípios com até cinquenta mil habitantes divulguem estas informações completas. Ao descumprimento desses prazos ficam os entes federativos impedidos de receberem transferências voluntárias, sem prejuízo da aplicação das sanções penais cabíveis. (LEITE FILHO; ANDRADE; COLARES, 2014, p.6)

Com a sanção da Lei Complementar nº 131/09 e o advento do Decreto nº 7.185/10, as maneiras de garantir a transparência na gestão fiscal desenvolveram-se significativamente. A transparência será assegurada através da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em “tempo real”, de informações minuciosas sobre a execução orçamentária e

financeira de receitas e despesas públicas, através de meios eletrônicos acessíveis ao cidadão.

É importante destacar que a transparência também será assegurada de acordo com a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União. Destaca-se ainda que esse sistema deva ser integrado com os respectivos Portais de Transparência de forma que sejam ofertadas para a sociedade, as informações orçamentárias e financeiras exigidas pela lei.

Cabe ressaltar que, a transparência fiscal é concernente ao conjunto das atividades fiscais e financeiras do governo, que compreendem a execução do orçamento público, com suas respectivas receitas e despesas, a administração dos resultados orçamentários e da dívida pública, explicitando-lhes os objetivos, intenções, metas e resultados, além de apresentar de forma clara as funções do governo e das estruturas destinadas a cumpri-las. (LEITE FILHO; ANDRADE; COLARES, 2014, *apud* Kopits & Craig, 1998; Pires, Tibali & Souza, 2010).

No decorrer da aplicação da LRF, os políticos perceberam que as alternativas da LRF com o propósito de permitir o controle social, já não atendiam aos interesses do momento atual, daí, introduziram mudanças efetivas na produção de informações à sociedade que contemplam os três entes de governo.

Dentre as transformações compreendidas destaca-se a forma de apresentação dos dados sobre a execução financeira e orçamentária que deverão permanecer disponíveis ao cidadão em meios eletrônicos de domínio público em tempo real, em linguagem simples e de fácil entendimento, assim como se faz necessário que a população seja habilitada para compreender e interpretar as informações disponibilizadas.

A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

No cenário internacional, diversas Instituições responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos reconheceram a liberdade de opinião e expressão como um direito humano. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, já preconizava em seu artigo 19 que:

Todos têm direito à liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras. Diversos tratados internacionais reconheceram também esse direito, entre os quais: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (Pacto de San Jose, 1969), aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2000. Esta última traz em sua preliminar declarações concernentes à importância da garantia do direito de acesso às informações públicas, e princípios que reconhecem o direito à informação. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2011, p. 4)

Gradativamente, passou-se a solidificar o conceito de que o direito à liberdade de opinião e expressão também compreendia um direito de acesso à informação mantida por

órgãos públicos. Hodiernamente, o acesso às informações públicas é reconhecido como direito fundamental autônomo e não somente como instrumento para o exercício de outros direitos.

Diante desse panorama, o direito de acesso à informação tem sido um tema cada vez mais discutido no mundo, tanto por especialistas, quanto pela sociedade civil e governos. Além disso, tem crescido ao longo da última década o número de países que têm adotado leis específicas que tratam do acesso às informações públicas. É importante destacar que, atualmente cerca de noventa países possuem legislação de acesso à informação. (CGU, 2011, p.4).

Destarte, os benefícios obtidos da garantia do direito de acesso às informações públicas são inúmeros e explicam o motivo de muitos países estarem adotando internamente um marco regulatório que disponha sobre o assunto.

De modo geral, o acesso às informações públicas é um requisito importante no combate à corrupção, o aprimoramento da gestão pública, o controle social e a inclusão social.

O acesso às informações públicas faculta uma participação ativa da sociedade nas ações governamentais e, traz como corolário inúmeros ganhos, tanto para a própria sociedade, quanto para o serviço público no seu âmbito geral, tais como:

- *Prevenção da corrupção*: visto quem com o acesso às informações públicas os cidadãos têm mais condições de monitorar as decisões de interesse público. A corrupção só prospera no segredo; (CGU, 2011, p.4)

- Respeito aos direitos fundamentais: pois, a violação aos direitos humanos também prospera num ambiente de segredo e acontece "a portas fechadas". Um governo transparente propicia o respeito a esses direitos “”; (CGU, 2011, p.5).
- Respeito à privacidade: sem o direito de acesso à informação, os indivíduos não sabem quais informações a seu respeito estão sob o poder do governo ou de outras instituições e, portanto, não têm garantia sobre a utilização dessas informações; (CGU, 2011, p.5).
- *Democracia mais eficiente*: líderes políticos são mais propensos a agir de acordo com os desejos do eleitorado se sabem que suas ações podem ser constantemente avaliadas pelo público. No mesmo sentido, não é possível que o eleitorado faça uma escolha apropriada se as informações sobre o que o governo está fazendo estão indisponíveis; (CGU, 2011, p.5).
- *Melhoria do processo decisório*: boa prática governamental quando se tem uma decisão a tomar é abrir o assunto para participação, tanto do público interessado, quanto daquelas pessoas que detém algum conhecimento sobre as questões que estão sendo decididas, pois, dessa forma, é possível obter contribuições que podem agregar melhorias ao que está sendo proposto; e (CGU, 2011, p.5).

Outrossim, a segurança do direito à informação pode contribuir ainda com resultados sociais, nas áreas de saúde, educação, segurança pública, e com o alcance de benefícios pessoais, ao possibilitar que indivíduos tomem melhor suas decisões na vida privada, embasados em informações a que têm acesso e que podem afetar diretamente as suas vidas. Outro aspecto é o uso desse direito para facilitar práticas comerciais eficazes, na medida em que as informações de posse dos órgãos públicos relacionadas com assuntos econômicos podem ser de utilidade

para o setor empresarial que, em muitos países, é um dos mais expressivos grupos de usuários.

Esses e outros benefícios devem ser considerados pelos agentes públicos para que se tenha consciência da importância de garantir o acesso às informações públicas e, conseqüentemente, para que todos estejam engajados e possam contribuir para a efetividade do regime de acesso, desde os formuladores de políticas públicas até os servidores que cotidianamente produzem e lidam com as informações. Dessa forma surge um círculo virtuoso:

A solicitação do cidadão é tratada como legítima, podendo ele requerer qualquer informação pública, sem precisar de motivação ou justificativa;

- São produzidos canais eficientes de comunicação entre o governo e a sociedade, com o objetivo em atingir todos os cidadãos;

- São instituídas regras claras e metodologias para a devida produção, tratamento e arquivamento das informações; e

- Os servidores são continuamente treinados para exercerem atividade na implementação da política de acesso à informação.

No dia 18 de novembro de 2011, foi sancionada pela Presidenta da República a Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação, que teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria Geral da União (CGU).

A Lei institui o princípio da publicidade máxima que estabelece a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, ou seja, o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo somente a exceção.

Para garantir o exercício pleno do direito de acesso previsto na CF, as exceções devem ser definidas de forma claras e de acordo com os critérios definidos na Lei. E é importante que todos os interesses legítimos de sigilo recebam a devida consideração, do contrário, os órgãos públicos seriam licitamente obrigados a divulgar informações, mesmo que isso pudesse causar danos desproporcionais.

A lei também se orienta por princípios e diretrizes que crie condições para o surgimento de uma cultura de acesso nos quais destacam-se:

1. Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

Princípio da publicidade máxima: A abrangência do direito à informação deve ser ampla, no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar esse direito.

Princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar: Os órgãos públicos tem a obrigação de publicar informações de interesse público, não basta atender apenas aos pedidos

de informação. O ideal é que a quantidade de informações disponibilizadas proativamente aumente com o tempo.

2. Estímulo ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

Princípio da abertura de dados: estímulo à disponibilização de dados em formato aberto (este ponto é um caráter inovador da lei brasileira).

Princípio da promoção de um governo aberto: Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo. Em muitos países existe uma cultura de sigilo arraigada no âmbito do governo, baseada em antigas práticas estabelecidas. A mudança dessa cultura é essencial para a promoção do direito à informação; é preciso que os servidores públicos entendam que a abertura é mais do que uma obrigação, é também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada.

3. Utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

Fundamenta a criação de metodologias que viabilize o acesso: As solicitações de informação devem ser tratadas com rapidez e justiça, com a possibilidade de apresentação de recurso em caso de recusa.

Na prática, a garantia efetiva do direito à informação requer não apenas a divulgação proativa de informações públicas, mas também o atendimento de demandas de qualquer pessoa por essas informações, o que exige que sejam utilizados os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia de informação.

É importante ressaltar que, o grande marco das políticas de transparência implementadas foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004. Ele permite a consulta, sem necessidade de cadastro ou senha, aos gastos do Poder Executivo Federal, com base na premissa de que a transparência é o melhor antídoto contra corrupção, dado que ela é mais um mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade.

No ano de 2005, foi publicado Decreto da Presidência da República nº 5.482 de 30 de junho de 2005 dispendo sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal na internet. Esse decreto tem a finalidade de veicular dados e informações na internet ampliando os mecanismos de publicação das informações federais.

Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos na internet, página denominada “Transparência Pública” para divulgação de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. O acesso a estas páginas será por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

Uma poderosa ferramenta que permite ampla divulgação das informações financeiras das entidades públicas é a internet. A utilização da internet como ferramenta para aumentar a transparência das informações financeiras parece ir ao encontro das aspirações de seus usuários. A internet consolida entre outros papéis como uma ferramenta potencial frente ao combate a atos ilegais que só trazem prejuízo a nação e envergonham o Brasil.

Destarte, cabe destacar iniciativas pioneiras para fomentar a transparência da gestão fiscal pública, especialmente dos municípios, por meio da disponibilização das informações financeiras, tais como a Lei 9.775 (1998) que criou o sítio -www.contaspublicas.gov.br - e o sítio criado pela Controladoria Geral da União em 1994 -www.portaldatransparencia.gov.br. Ambas, de modo geral, objetivam demonstrar à sociedade como a gestão pública está arrecadando e aplicando os recursos governamentais para atender aos anseios da população. Neste contexto, destacam-se estudos sobre o uso da internet na divulgação de informações sobre a gestão fiscal pública.

Sabe-se de que em pesquisas realizadas em alguns municípios brasileiros, diga-se no Estado da Bahia, apontaram que os níveis de transparência da gestão fiscal pública são baixos e conclui-se que há muito ainda o que fazer para que a transparência estimulada pela LRF se concretize nesses municípios.

Destarte, cabe ressaltar a importância *sine qua non* no que diz respeito a participação popular, alicerce do controle social, pois, para o êxito da transparência das ações governamentais no tocante às contas públicas, é primordial que o cidadão possua as devidas informações, para que a sociedade possa ter voz e vez no acompanhamento da gestão dos gastos públicos, fortalecendo assim a consciência crítica necessária para o exercício do controle social.

O fortalecimento dos instrumentos de participação depende do discernimento de cada cidadão a respeito da importância do seu envolvimento nas questões políticas. O envolvimento dos indivíduos nos assuntos relacionados à administração pública beneficia tanto a sociedade como um todo quanto a avaliação da gestão empregada.

A constituição brasileira de 1988 contribuiu para a transparência no que consiste a adoção de práticas limpas. O seu Art. 37 afirma que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Através da publicidade o povo poderá ter alcance às informações referentes as ações praticadas por seus governantes.

Cumpre salientar que o princípio da transparência, não consta na literalidade da Constituição Federal, contudo, Arruda Neto leciona que 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 (ARRUDA NETO, 2010, p. 236). Assim, trata-se de um princípio constitucional implícito e, por isso, tem força vinculante com relação ao atuar administrativo, em toda a sua plenitude

O princípio da transparência, embora não estando elencado de forma expressa se faz presente em diversos dispositivos da constituição. Este princípio é inerente ao princípio democrático e tem como resultado os princípios da publicidade, motivação e participação popular.

No Brasil, há diversas leis com o intuito de fornecer uma maior transparência nos dados da administração pública.

Segundo Hely Lopes Meireles, as leis administrativas, quando exigem a publicidade dos atos e contratos da Administração, estão a indicar que o administrador público deve contas de toda sua atuação aos administrados (Meireles (2008, p. 96).

A TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA NO MUNICÍPIO DE CAMAÇARI

Assim como foi exposto na caracterização do município na introdução deste trabalho, que o mesmo possui uma receita tributária gigantesca e mediando-se com as explicações pertinentes ao entendimento da questão da Gestão Pública, tem-se um panorama de avaliação prática do princípio da transparência no município de Camaçari.

O município dispõe de um portal da transparência (assim como todos os municípios do país) onde estão registrados todos os gastos que movimentam os recursos financeiros e orçamentários as informações registradas no referido *site* podem ser didaticamente melhoradas para que esta possa ser mais acessível ao cidadão em geral, visto que, uma parcela expressiva da população ainda é neófito no mundo digital.

Um fato importante no que tange a aplicabilidade da transparência no município de Camaçari, está evidenciado na campanha salarial ocorrida em maio de 2015 em que os servidores sob o fulcro dos instrumentos de transparência tais como: Lei Orçamentária Municipal, Lei Orçamentária Anual, Plano Plurianual, bem como, as informações divulgadas na mídia, em que pese toda a crise que permeia a nação brasileira, a cidade de Camaçari havia atingido o recorde de arrecadação tributária em torno de 18%, comparado ao ano anterior, permaneceu 29 dias em greve dos Servidores, a mais longa que o município já registrou.

Destarte, observa-se que o acesso à informação se tornou um dos insumos básicos ao exercício da cidadania. Esta premissa é o extrato fundamental no qual o direito do cidadão é valorizado e respeitado no que se refere às decisões governamentais certificando-se de que os

recursos postos à disposição do cidadão produziram resultados positivos em prol da coletividade – a participação popular no sentido de defender direitos e interesses coletivos perante a administração pública é denominado de controle social. Entretanto, o alcance pleno desse direito, no qual o cidadão interfere e fiscaliza as ações governamentais, em praticamente todas as áreas que estão sob a ação e tutela do Poder Público.

De acordo com as informações descritas anteriormente e observando as devidas proporções frente à realidade municipal, as entidades públicas precisam estar preparadas para se adequar às novas exigências e o cidadão apto a acompanhar e a participar do recente processo, para a maioria dos cidadãos brasileiros, da gestão pública, visto que o controle social não é um assunto novo. Entretanto, a maioria da sociedade desconhece as ferramentas de participação social.

Observa-se que esses significativos avanços na Legislação Brasileira precisam ser respaldados de maneira a promover a capacitação do cidadão, bem como, o servidor público, pois desta forma as metas serão alcançadas favorecendo a cidadania e fortalecendo a Democracia.

Quanto aos instrumentos de participação social como os conselhos de políticas públicas, observatório social, orçamento participativo, ouvidoria e audiências públicas. Esses mecanismos de aproximação do cidadão com o poder público, ainda não são totalmente conhecidos pela sociedade.

O orçamento participativo, a ouvidoria apresenta-se como um instrumento de participação que precisa proporcionar resoluções e não servir como meio de legitimar as ações contrárias aos interesses públicos, através de simples mecanismos absorção das reclamações dos cidadãos.

A Ouvidoria atua como mediadora na definição das políticas públicas auxiliando na tomada de decisões na Gestão Pública. A missão do ouvidor é atender a camada representada quando em situação desfavorável, buscando a contínua melhoria dos serviços públicos oferecidos à sociedade.

O processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo. Diversas medidas precisam ser implantadas para o atingimento de melhorias neste cenário. Os diversos segmentos sociais necessitam ser alcançados para a obtenção da participação de uma amostra significativa da população.

Os programas voltados para a educação fiscal precisam se tornar uma realidade nas escolas e universidades brasileiras, introduzindo os conceitos sobre transparência e controle

social na educação do país, pois só assim a nação se desvencilhará da letárgica falta de consciência cidadã, e não mais será protagonista do fenômeno da ignorância pluralística⁹.

⁹ Ignorância Pluralística - Termo cunhado pela primeira vez em 1924 pelo americano Floyd Allport, pioneiro da psicologia social moderna. Esse comportamento ocorre quando um cidadão age de acordo com aquilo que os outros pensam, e não por aquilo que ele acha correto fazer (EVANGELISTA, 2010, p.25).

5. GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA: PRINCÍPIOS DE CONTROLE SOCIAL E EXERCÍCIO DA CIDADANIA

As reformas da administração surgidas no século XX serviram para criar um novo modelo de Gestão Pública na administração gerencial contemporânea, seu foco direcionava-se na tomada de decisão, transparência, na modernização de mudança de comportamento e na condução para o alcance dos objetivos. Nesse novo conceito o destaque passa a ser no cidadão e nos resultados, exigindo-se dos gestores excelência na eficiência, maior transparência e principalmente melhor no atendimento na prestação dos serviços públicos e na qualidade dos exercícios de suas funções de governo.

No contexto atual, utiliza-se muito o termo governança para explicar a relação com a nova gestão pública na condução das práticas da administração pública através de um melhor gerenciamento dos seus processos e de suas atividades.

Práticas de fraudes e atos de corrupção encontram cenário oportuno para contaminação em ambientes nos quais a gestão pública pode esconder informações por acreditá-las inadequadas para o acesso generalizado. No Brasil, a própria Lei de Acesso à Informação, procura tornar menos confuso o conhecimento da informação por parte da população, no que se refere à forma como os nossos recursos públicos são gastos.

O monitoramento dos recursos financeiros da gestão pública permite à sociedade civil exercer um papel fundamental no esquema de fraudes; suas ocorrências impedem o crescimento do país, destruindo a legitimidade da gestão pública, situação que pode gerar uma redução do interesse coletivo, em prol das questões individuais, prejudicando o desgaste de sua imagem.

Uma gestão transparente permite a participação do cidadão na administração e no controle da gestão pública e, para que as projeções se torne realidade, é primordial que ele tenha capacidade de entender e assimilar as informações divulgadas. A participação social consiste em canais governamentais de participação na gestão pública, com a presença de novos atores sociais nos processos decisórios.

O acesso da sociedade as informações inerentes à administração das receitas públicas permitem que se investigue se os gastos estão sendo aplicados corretamente, atendendo aos interesses do bem comum.

A participação social no Brasil encontra-se em fase de aperfeiçoamento, nos últimos anos, com o surgimento de algumas formas de inter-relação entre governo e cidadão. O cidadão, por meio dos instrumentos participativos, desenvolve atividades com o objetivo central de interagir com as decisões dos administradores e com as necessidades locais. Daí, com isso, a

população encontra situação oportuna para apontar soluções para a administração pública, resultando no fruto crescimento da democracia participativa.

A participação poderá ser exercida de forma individual ou em grupos sociais. No caso dos grupos sociais pode contribuir para a disseminação das ideias, quando essas lideranças grupais não atendem aos interesses dominantes em detrimento da vontade do cidadão. O termômetro de participação pode ser analisado de acordo com o pensamento livre atribuída à sociedade como forma de expressar suas ideias e a funcionalidade das medidas levantadas pela sociedade.

A participação se desenvolve quando há um crescimento de segmentos da sociedade informados a respeito da utilização e aplicabilidade dos meios de participação; por isso É importante a difusão desses instrumentos de participação social. O conhecimento das particularidades dos mecanismos de participação torna-se importante para envolver o cidadão nos espaços de discussões de interesse popular.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 consagra-se uma nova ordem jurídica e política no país. A década de oitenta, considerada por muitos como uma década perdida do ponto de vista da economia, trouxe no campo social um conjunto de inovações que pretendem dar ao Estado brasileiro uma conjectura democrática superada, de uma vez por todas, as mazelas do regime autoritário.

As inovações consagradas na Constituição de 1988 colocaram o Brasil como um dos pais de legislação mais comprometida, com relação à proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Contudo, essas inovações tendem a não corresponder ao resultado esperado, na medida em que a população brasileira desconhece seus direitos e em que amplitude eles são protegidos pelo poder público.

Dessa forma, o primeiro aspecto a ser visto na construção de uma sociedade democrática é a possibilidade do cidadão ter acesso à informação verificando em que medida seus direitos são protegidos pelo Estado e de que forma eles podem acionar o Estado na defesa desses direitos.

Para Dallari, a participação popular prevista na Constituição Federal de 1988 é um princípio inerente à democracia, garantindo aos indivíduos, grupos e associações, o direito não apenas à representação política, mas também à informação e à defesa de seus interesses (DALLARI, 1996, p.13). Possibilita-lhes, ainda, a atuação e a efetiva interferência na gestão dos bens e serviços públicos.

A noção de "participação popular" está associada à própria concepção de cidadania que está prevista em nossa Constituição que não abrange apenas da concepção de direitos civis e políticos, que reconhece o indivíduo como parte integrada na sociedade, onde o funcionamento

do Estado estará condicionado à "vontade popular", como base e meta essencial do regime democrático e do Estado de Direito (SILVA,1992, p. 102-107). Dessa forma, é que nossa Constituição é considerada por muitos uma Carta cidadã. Dallari refere-se a esta questão da seguinte forma:

A participação popular significa a satisfação da necessidade do cidadão como indivíduo, ou como grupo, organização, ou associação, de atuar pela via legislativa, administrativa ou judicial no amparo do interesse público - que se traduz nas aspirações de todos os segmentos sociais. (DALLARI,1996, p.13-15).

Para Lyra (2000, p.17) só há participação popular efetiva quando existe democracia participativa, quando o cidadão pode [...] apresentar e debater propostas, deliberar sobre elas e, sobretudo, mudar o curso de ação estabelecida pelas forças constituídas e formular cursos de ação alternativos [...], ou seja, sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo, opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito de uma gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (família, empresas, mídias, clubes, escolas etc.) ou na esfera pública (conselhos, orçamento participativo, plebiscito, referendo etc.).

No Brasil Weffort (1992, p.85), afirma que a luta pela consolidação da democracia participativa em nosso país se torna uma estratégia, utilizada pelos movimentos sociais, ONGs, igreja etc. para efetivação da cidadania e, conseqüentemente, a instalação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Para aqueles que consideram a democracia um regime fundamental e a reforma um instrumento válido para a transformação social, a democracia participativa se constitui em ingrediente indispensável. O despertar da sociedade civil e a participação ativa de seus setores no processo de desenvolvimento da sociedade constituem elementos marcantes da história atual.

A substituição das antigas formas paternalistas, autoritárias e clientelistas pelas práticas e processos democráticos, em que o cidadão passa a atuar, fiscalizar e tomar iniciativas, através de comunidades, grupos de múltipla atuação e movimentos sociais, passa a ser uma exigência àquelas sociedades que querem se considerar verdadeiramente democráticas.

As formas de participação popular podem ser classificadas com base em diversos critérios. FERRIER (*apud* DALLARI, 1996, p.51) adota o sistema correlativo às formas de exercício da democracia, e as divide em: Participação ideológica - é a participação mediata, visto que entre o administrado e a Administração Pública há um representante eleito que agirá em nome dos cidadãos perante o poder público.

O cidadão participa representado pelos parlamentares eleitos; Participação psicológica - ocorre normalmente em nível local (municipal), onde a distância entre o cidadão e o poder

público é muito menor. Com isso, o particular tem maiores possibilidades e oportunidades de influenciar nas decisões da Administração Municipal e de pressionar para que elas sejam colocadas em prática. Por essa razão é que a descentralização e a autonomia municipal são de fundamental importância para a efetivação da participação popular.

De forma não institucionalizada, o cidadão tem um maior poder de influência junto à Administração da cidade; Participação direta - Nesse caso, não existe entre a administração e o cidadão um intermediário. O indivíduo, pessoalmente ou através de grupos ou associações representativas, interferirá na elaboração das leis, nas decisões administrativas e na gestão de bens e serviços públicos. A participação da população na gestão do município ocorre de forma institucionalizada e concreta, através de mecanismos legais.

A expressão "participação popular" foi, também, muito usada para descrever a ação desenvolvida pelos movimentos populares, sobretudo os urbanos, nas últimas décadas, em grande parte de caráter reivindicativo, ou de protesto. Esta visão colocava-se como antiestado embora tivesse o Estado como alvo de suas reivindicações, e a política concebida como ação apenas no cotidiano, sem nenhuma relação com o institucional. A reflexão teórica é substituída pela troca de experiências, com a idealização do saber popular (TEIXEIRA; CARVALHO, 1996, p.68).

Por outro lado, a expressão foi concebida com evidente sentido ideológico, em termos de privilegiar os segmentos sociais mais explorados principalmente urbanos, em detrimento de setores sociais definidos fora do campo popular. (DANIEL, 1996: p.21-26).

Ademais, a expressão também foi utilizada por governos e organismos internacionais para envolver segmentos dominados da população em projetos e políticas governamentais, inclusive como estratégia de cobrir insuficiência de recursos, além de objetivos de manipulação ideológica, pretendendo conferir legitimidade a governos, ou mesmo na estratégia de privatizar certas atribuições até então conferidas ao Estado.

Diante disso, Rocha (2001) propôs a construção de um quadro teórico que agrupe as diversas concepções sobre participação popular em três categorias básicas de análise histórico-teórica das formas de representatividade da participação popular na gestão pública, a seguir resumidas, pretendendo, com isto, estabelecer as bases para reflexão sobre o tema:

a) Participação popular comunitária: a ideia da participação comunitária apareceu no início deste século, representando um novo padrão de relação Estado sociedade no setor da educação, para dar respostas ao grave problema da relação entre pobreza e educação.

Caracterizou-se por dirigir-se aos mais pobres, através das escolas comunitárias, por ressaltar os valores da educação, do trabalho e do coletivismo como caminhos do progresso.

Para estas concepções a comunidade era definida como social e culturalmente homogênea, com identidade própria e uma suposta predisposição à solidariedade e ao trabalho voluntário de autoajuda.

O Estado, por sua vez, estimula em muitos casos, a capacidade de a comunidade unir-se, organizar-se, esforçar-se, enquanto solução em si mesma. A população deixa de ser alvo inerte de uma ação controladora e passa a ser chamada a cumprir um papel minimamente ativo e consciente.

b) Participação popular contestatória: Nos anos 70, a participação passa a ter um sentido explícito de luta e contestação contra as limitações governamentais à tentativa de conquista da educação pelas classes populares.

O espaço de participação ultrapassa os limites do setor de educação, alcança o conjunto da sociedade e do Estado e ocorre uma radicalização da prática ao se articular a mobilização dentro das instituições de educação, como as formas de luta, resistência e organização das classes populares. Para estas teorias, qualquer forma de aproximação com o Estado é vista como cooptação e o sentido da participação é o de acumular forças para a batalha permanente pela mudança geral do modelo existente.

c) Participação popular cidadã e o controle social do Estado: o Estado democrático e de direito reconhecem a necessidade de defender a sociedade contra os eventuais excessos no funcionamento da máquina estatal, através da divisão de funções entre os poderes e de mecanismos recíprocos de controle, em nome da sociedade.

A novidade nos anos 1980 é justamente a ideia de que esse controle seja feito pela sociedade através da presença e da ação organizada de seus segmentos. O processo de abertura política e redemocratização do país trouxe à cena novos atores e orientou a ação para a criação de espaços públicos não-estatais de pactuação e superação dos obstáculos pelo diálogo e pelo consenso. Do lado da sociedade, torna-se visível a presença de diversos atores sociais, cuja diversidade de interesses e projetos integra a cidadania, disputando com igual legitimidade espaço e atendimento pelo poder estatal.

Neste caso, a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade civil organizada, tendo sua base na universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, na ampliação da dimensão da cidadania e da democracia, e numa nova compreensão do caráter e do papel do Estado pós-moderno.

A construção destas categorias de análise nos permite ter uma melhor compreensão do marco referencial da participação de setores populares na definição das políticas públicas, revelando os estágios da reforma democrática do Estado brasileiro, que parece ainda estar em

curso.

A participação cidadã é vista como um processo capaz de gerar uma nova dinâmica de organização social, fomentando a intervenção da população nas políticas públicas. Não se esgota dentro do projeto, mas relaciona-se diretamente com questões amplas, tais como democratização, equidade social, cidadania e defesa dos direitos humanos. Neste sentido, requer a democratização do poder sobre o uso de recursos financeiros e sobre a definição e implementação de políticas públicas.

Por fim, conclui-se que o sucesso da atuação do Estado, no que tange à consolidação da cidadania, está absolutamente condicionado à tarefa de reinventar a atuação estatal sob uma nova lógica e referência. Essa referência é a concepção inovadora de cidadania que põe como requisito essencial a participação do cidadão na gestão pública nos seus três níveis de atuação.

5.1 GESTÃO PARTICIPATIVA

As principais ferramentas de controle social no Brasil são: Conselhos de Política Pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria.

Os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2011 p.112).

Para Luchmann e Almeida, os Conselhos são instâncias de discussão e deliberação de políticas públicas, amparadas por legislação nacional e que apresentam um desenho institucional estruturado e sistêmico, podendo atuar nas três esferas governamentais (município, estado e união) (LUCHMANN E ALMEIDA, 2010, p.88).

Comentando (CUNHA, 2011; OLIVEIRA, 2009), os conselhos possuem o intuito de colaborarem para o controle social e compõem os colegiados com o papel deliberativo ou consultivo.

Os observatórios são instituições independentes (ONGs) que se ocupam das tarefas de acompanhar os gastos e fiscalizar as contas públicas e que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se desvinculados de qualquer esfera de poder ou centro de influência normativa. (MAIA, 2010, p. 57).

O orçamento participativo (OP) apresenta-se como instrumento de participação social, permitindo que o poder público e o cidadão formulem a proposta orçamentária, tendo então uma atribuição do poder executivo compartilhada com a sociedade, o que valoriza o debate e enriquece as escolhas com o lastro da sociedade assistida.

O orçamento participativo consiste numa nova forma de planejar os gastos públicos. O orçamento é elaborado com a participação de indivíduos de diferentes classes sociais, promovendo a destinação da verba pública em projetos e atividades do interesse da coletividade. Assim como a audiência pública o orçamento participativo permite que o cidadão seja ouvido antes da realização do ato administrativo, discutindo o planejamento das receitas e despesas.

A audiência pública, assim como o observatório social, apresenta-se como instrumento de controle social, na qual a sociedade interage com o poder público para decidir determinada questão.

Segundo Carvalho Filho, a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil (CARVALHO FILHO, 2005, p.98.).

César define a audiência pública como

Um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Um instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas (CÉSAR, 2011, p. 367).

A audiência pública apresenta-se como um canal democrático de manifestação de opinião, permitindo que indivíduos ou representantes de associações, fundações, conselhos de classe, sindicatos expressem suas aprovações ou rejeição ao assunto na qual está sendo discutidas.

Após o período de discussões realizadas pelos participantes da audiência pública, registram-se os posicionamentos favoráveis e desfavoráveis sobre o assunto tratado. O debate permite que se chegue a uma conclusão ouvindo opiniões diversas. O conjunto de opiniões favoráveis e desfavoráveis irá formar o posicionamento da sociedade sobre o assunto tratado.

A Ouvidoria é um órgão que permite o intercâmbio entre o usuário do serviço e a administração pública, servindo para ouvir e registrar as opiniões e indignação dos cidadãos. As demandas apontadas pelos usuários são direcionadas para as respectivas secretarias. A percepção dos usuários sobre o serviço prestado conduz a uma avaliação do desempenho da gestão pública. A partir do levantamento das reclamações, os gestores poderão implementar

melhorias aos serviços e produtos produzidos.

A Ouvidoria busca dar a transparência devida à gestão pública, com a participação dos cidadãos na melhoria dos serviços públicos prestados e na avaliação das políticas públicas.

Sendo assim,

A ouvidoria pública brasileira pode ser um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do necessário espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia (OLIVEIRA, 2001, p.28).

Por meio dessas ferramentas de participação social a sociedade consegue interagir com o poder público, entretanto há a necessidade de aproximar os instrumentos de participação social das associações de moradores, dos sindicatos, das instituições de ensino. Assim como ampliar o contato com a população em geral, demonstrando os trabalhos realizados e instruindo para a educação fiscal, fortalecendo o espaço de controle social na execução das políticas públicas. Essa iniciativa aumenta a divulgação dos seus objetivos, estruturas e atuações realizadas.

A abertura do poder executivo à participação da sociedade civil nas questões referentes a políticas públicas, principalmente na sua implementação e supervisão, vem se dando em inúmeros países (LAVAGE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 43).

Essa abertura e ampliação se deram pelo próprio Estado no exercício do controle social – *Accountability* – atribuído às associações civis pela Constituição de 1988, em uma concepção democrática participativa e na criação de conselhos de políticas públicas e conferências nos municípios, Estados e na União.

Ao referir-se do processo de prestação de contas- *Accountability*, que deve marcar o controle social diz: "... no sistema democrático moderno, os princípios centrais são a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados" (SANTOS, 2004, p.1).

O conceito de *Accountability*, próprio do sistema anglo-saxão, entra nas discussões a respeito do controle social e se refere ao dever da Administração Pública de prestar contas perante a sociedade, bem como o direito da sociedade de controlar a ação do governo (LIRA,2003, p.70).

Segundo o referido autor, esse conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, se dá pelo fato de que há diversas formas jurídicas de controle, como o controle judicial dos atos da Administração, e formas administrativas, "como é por exemplo, o pedido de certa comunidade à Prefeitura para o afastamento de vias públicas de trânsito". No caso da fiscalização, o autor ensina que esta "consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade pública que deve servir de objetivo para a Administração". (CARVALHO FILHO,

2005, p.855).

A inserção do indivíduo como parte integrante e ativa da administração pública, far-se-á mediante a valorização do princípio da transparência, tendo em vista que tal princípio faz surgir uma imensa gama de mecanismos destinados a tornar as ações dos entes administrativos passíveis de fiscalização.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, está sujeita aos controles internos e externos. Segundo o autor, *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração. Ainda para Bandeira de Mello, qualquer pessoa pode suscitar o controle da Administração para que seja sancionado o agente que haja incidido em abuso de autoridade (MELLO, 2005, p.861).

A sociedade, por ser detentora do poder, é a que mais possui interesse em fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública e, o princípio da transparência é que torna tais atos passíveis de tal controle e fiscalização.

O controle social constitui o direito público subjetivo do cidadão de fiscalizar a função administrativa do Estado. Aquele que realiza o controle, faz juízo de valor, e, por meio desse juízo de valor, constata se um ato é constitucional ou inconstitucional, legal ou ilegal, regular ou irregular [...] O resultado do controle social de um ato administrativo é a possibilidade ou não de sua revogação (por inconveniência ou inoportunidade) ou a obrigação de sua invalidação (por ilegalidade ou ilegitimidade) pela Administração, mediante julgamento administrativo. O cidadão tem a faculdade ou não de controlar, de exercer o direito público subjetivo, enquanto a Administração tem o dever de exercer o seu poder político de julgar a controvérsia que lhe foi colocada (PINHO, 2012, p.61).

É preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito. O exercício da cidadania precisaria ser natural, intrínseco ao povo, ele carece de ser excitado nas escolas para que a sociedade construísse uma cultura característica de uma coletividade que conhece e almeja pelos direitos individuais e coletivos em favor do bem comum.

5.2 CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

Sabe-se que o povo é quem detém o poder, no qual é exercido através da representação, com o escopo de promover o bem-estar da sociedade, conforme dita a Constituição Federal, em seu parágrafo único, artigo 1º, que assim profere: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A efetivação do exercício desse poder, nos remete mais uma vez para o do Estado Democrático de Direito que somos regidos, sendo que o Estado de Direito é aquele que impõe a todos os cidadãos, sobretudo os administradores, o respeito à lei, partindo da norma de

hierarquia maior, ou seja, a Constituição Federal.

Já o Estado Democrático nos remete para outros temas de igual relevância e descritos na própria norma constitucional, como a soberania, a cidadania, a igualdade, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, todos conferindo efetiva participação da sociedade no trato da coisa pública. Estes valores, expressos na Constituição, é que legalizaram o papel do Estado dentro da lei. Deste modo, qualquer atuação do Estado fora dos padrões constitucionais ou infraconstitucionais, inclusive os desafiadores do exercício da cidadania, estaria cometendo ato de ilegalidade.

Segundo Gilmar Mendes,

O Estado Democrático de Direito, é aquele que se compromete garantir aos seus cidadãos o exercício efetivo não apenas dos direitos civis e políticos, mas também e, sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, “sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos (Mendes, 2008, p.149).

Neste sentido, faz-se necessário que seja garantido ao cidadão, a oportunidade de fiscalizar e controlar os atos proferidos pela administração pública, exercendo assim, sua cidadania, seu papel na sociedade.

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art.1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2005, p. 104).

José dos Santos Carvalho Filho, conceitua o controle da Administração Pública como o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder (CARVALHO FILHO, 2005, p.855).

Carvalho Filho afirma,

Ainda que, esse conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos, se dá pelo fato de que há diversas formas jurídicas de controle, como o controle judicial dos atos da Administração, e formas administrativas, “como é por exemplo, o podido de certa comunidade à Prefeitura para o afastamento de vias públicas de trânsito”. No caso da fiscalização, o autor ensina que esta “consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade pública que deve servir de objetivo para a Administração”. (CARVALHO FILHO, 2005, p.855).

Pinho defende que,

O resultado do controle social de um ato administrativo é a possibilidade ou não de sua revogação (por inconveniência ou inoportunidade) ou a obrigação de sua invalidação (por ilegalidade ou ilegitimidade) pela Administração, mediante julgamento administrativo. O cidadão tem a faculdade ou não de controlar, de exercer um direito público subjetivo, enquanto a Administração tem o dever de exercer o seu poder político de julgar a controvérsia que lhe foi colocada (PINHO, 2012, p.61).

A participação social associada a cidadania é atribuída à apropriação pelos indivíduos

do direito de construção do seu próprio futuro. Sua trajetória passa pela ação coletiva dos seus participantes, possibilitando atuação nos espaços de discussão dentro das comunidades locais como também fora dos seus limites até definição de metas prioritárias, estratégias de planos e meios de diálogos com o poder público.

Para Campos a cidadania significa o

Conjunto e a conjugação de direitos civis, sociais e políticos assegurados aos membros de uma determinada sociedade. Tais direitos adquirem efetividade através do exercício das liberdades individuais, da participação política e do acesso a bens de consumo e a proteção social pública (CAMPOS, 2001, p.13).

Sendo assim, a cidadania vem tendo avanços e retrocessos em virtude do conjunto das lutas sociais, como também há uma relação com a ampliação e diminuição das políticas públicas, uma vez que o reconhecimento de direitos de cidadania implica em uma correlação direta com a organização, a sistematização e a implementação das políticas públicas do Estado.

Ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista no processo de desenvolvimento. Trata-se de uma exigência decorrente da natureza inteligente e responsável do ser humano. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito

Por fim, conclui-se que o sucesso da atuação do Estado, no que tange à consolidação da cidadania, está absolutamente condicionado à tarefa de reinventar a atuação estatal sob uma nova lógica e referência. Essa referência é a concepção inovadora de cidadania que põe como requisito essencial a participação do cidadão na gestão pública nos seus três níveis de atuação.

6. O Arquivo Público: Memória, Cultura e Sociedade, o manancial de pesquisa

Os Arquivos são práticas de identidade, memória viva, processo cultural indispensável ao funcionamento no presente e no futuro. (JARDIM *apud* MATHIEU e CARDIN, 1990, p.114).

6.1 Memória

A memória em questão. São muitos os modos de pensar e de falar sobre memória. Memória faculdade, função, atividade; memória local, arquivo; memória acúmulo, estocagem, armazenagem; memória ordem, organização, memória técnica, techné, arte; memória duração...memória ritmo, vestígio; memória marca, registro; memória documento, história...Memória como aprendizagem - processo, processamento; memória como narração - linguagem, texto. Memória como instituição...Invenção da memória (SMOLKA, 2000, p.168).

As diversas maneiras em que a memória é evocada no texto em epígrafe, salienta como a mesma possibilita manter as informações com as quais o ser humano retém os seus momentos pretéritos.

O belo poema “Memória” de Carlos Drummond de Andrade descreve como a memória é uma variedade de percepção interna denominada introspecção, em que as recordações passadas conscientes ou inconscientes tais como: a afetividade, o desejo, a inibição, a censura exerce na memória individual este “estado de coisas”:

Amar o perdido deixa confundido este coração. Nada pode o olvido contra o sem sentido apelo do Não. As coisas tangíveis tornam-se insensíveis à palma da mão, mas as coisas findas muito mais que lindas, essas ficarão.

Para Le Goff,

A importância capital da memória, exprime a ideia que delongam reciprocidade tais como: tempo e espaço, suporte e sentido, memória individual e coletiva, tradição e projeto, acaso e intenção, esquecimento e lembrança etc. E, que as disparidades de natureza entre grupo de indivíduos dotados de escrita ou não, exerce influência no que concerne à formação social da memória, seja ela as diferentes memórias ao longo da história, como fonte de identidade individual e de uma dada sociedade, ou na condição de objeto de luta das forças sociais pelo poder (LE GOFF, 1984, p.465).

6.2 OS ANTIGOS E A MEMÓRIA

Segundo Chauí,

Os gregos do período arcaico, projetaram a Memória como uma identidade sobrenatural ou divina: era a deusa Mnemosine, a mãe das nove musas que ela procriou no decurso de nove noites passadas com Zeus. Mnemosine, é a protetora das Artes e da História. A ela, era atribuída o poder dado aos aedos¹⁰ e adivinhos de voltar ao passado e de lembrá-los para a coletividade. Era também conferido facultar a imortalidade aos mortais, visto que, quando o artista ou o historiador registrava em suas obras a fisionomia, os gestos, os atos, os feitos e as palavras de um humano, pediam a proteção das Musas e escreviam para que não fossem esquecidos, e assim servissem de exemplo às gerações futuras, transformando-se em uma figura memorável, um imortal. (CHAUÍ, 1995, p.126).

Chauí destaca que,

¹⁰ Na Grécia antiga, poeta que recitava ou cantava suas composições religiosas ou épicas, acompanhando-se à lira.

As antigas civilizações, em especial os romanos, produziram uma arte denominada eloquência ou retórica, com o objetivo de persuadir e proporcionar emoções aos ouvintes, por intermédio do uso correto e eficaz da linguagem. No tirocínio dessa arte, julgavam a memória imprescindível, não só porque o bom orador seja ele: poeta, político, advogado era aquele que através da oratória explanava em longos discursos sem ler e sem se valer de anotações, como também porque o bom orador era aquele que aprendia de cor as regras fundamentais da eloquência ou oratória (CHAUÍ, 1995, p.126).

Destarte, a memória era considerada de suma importância para o aprendizado e os mestres de retórica desenvolveram técnicas de memorização ou "memória artificial", que formavam a "Arte da Memória". Esta se constituía como o ponto de convergência do ensino e do aprendizado de oratória, transformando-se numa arte praticada por diversas disciplinas de ensino e aprendizagem.

De acordo com Chauí,

Os romanos consideravam, que além da memória natural, os seres humanos estavam aptos a desenvolver uma outra memória - que amplia e auxilia a memória espontânea - e fundamentavam a "Arte da Memória" relatando uma lenda sobre o criador da retórica, o poeta grego Simônides de Céos (CHAUÍ, 1995, p.127).

Conforme Chauí,

A lenda relata que Simônides foi convidado pelo rei de Céos a fazer um poema em sua homenagem. O poeta separou o poema em duas partes: na primeira parte, louvava o rei e, na segunda, os deuses Castor e Polux. O rei apresentou um banquete no qual Simônides leu o poema e solicitou o pagamento. Como resposta, o rei disse que, como o poema era também destinado aos deuses, ele pagaria metade e que Simônides solicitasse a outra metade a Castor e Polux (CHAUÍ, 1995, p.127).

Instantes após a resposta do rei, um mensageiro chegou até Simônides informando-lhe que dois jovens o procuravam do lado de fora do palácio. Simônides saiu ao encontro deles, mas não achou ninguém. E, enquanto estava no jardim, o palácio desabou e todos morreram. Castor e Polux, os dois jovens que fizeram Simônides sair do palácio, salvando o poeta, pagaram o poema. As famílias dos demais convidados ficaram aflitas porque não conseguiam reconhecer seus mortos. Simônides, porém, lembrava dos lugares e das roupas de cada um e pôde ajudar na identificação dos mortos.

Para Chauí,

Recordação do palácio e dos lugares dos convidados levou à criação da "Arte da Memória" como um palácio com lugares nos quais instala-se imagens e palavras e, conduzido por ele, de forma ordenada, lembra-se as coisas, as pessoas, os fatos e as palavras indispensáveis para escrever e fazer discursos, poesias, peças teatrais dentre outras atividades (CHAUÍ, 1995, p.127).

6.3 A ESCRITA

Segundo Le Goff,

O advento da escrita está vinculado a uma grande mudança da memória coletiva, visto que, desde a "Idade Média ao período Paleolítico" emergem figuras onde se propõem ver "mitogramas" paralelos à "mitologia" que se expande na categoria verbal. A escrita facultou à memória coletiva um duplo avanço, o crescimento de duas formas de memória. Em que a primeira é a solenização, a celebração através de um monumento

comemorativo de um episódio memorável, e a segunda memória adquire a forma de inscrição que suscitou na época moderna uma ciência auxiliar da história, a epigrafia (LE GOFF 1996, p.431).

A outra forma de memória ligada à escrita é o documento grafado num suporte destinado a esta finalidade, visto que, este possui a função precípua de armazenar as informações, facultando a comunicação através do tempo e do espaço. Um aspecto interessante concernente ao avanço da escrita, trata-se das inúmeras tentativas sobre diversos materiais para servir de suporte a mesma, tais como: osso, estofa, pele, na Rússia antiga; folhas de palmeira, na Índia; carapaça de tartaruga, na China; papiro, pergaminho até chegar ao papel.

Destarte, a evolução da escrita chancela uma das mais importantes invenções da atividade humana em que de posse desta, o homem conserva o passado, registra o presente e projeta o futuro.

De acordo com Le Goff,

O advento da escrita foi condição *sine qua non* para a evolução da sociedade, visto que, emergiu a memória coletiva que fora empregada de maneira relevante na disputa das forças sociais pelo poder, onde influenciam e dominam as sociedades através dos mecanismos de manipulação transformando-se em senhores da memória e do esquecimento (LE GOFF, 1996, p.426).

Cabe destacar que a memória coletiva prossegue o seu desenvolvimento através da evolução social e política, de maneira gradativa, pois dentre uma miríade as quais pode-se destacar a representação da memória coletiva, tem-se nos Arquivos uma das suas mais expressivas representações, pois este é o local onde é retratado a base de toda e qualquer atividade humana: a existência de um grupo social seria impossível sem o registro da memória, ou seja, sem Arquivos. A própria vida não existiria, pelo menos sob as formas que se conhece, se não houvesse este DNA, isto é, a memória genética registrada nos Arquivos.

Conforme COUTURE (1998, p.41), dentre os diversos períodos ocorridos ao longo da história, convém destacar que a Revolução Francesa teve um grande impacto nos Arquivos, principalmente ao que concerne a ordem ideológica em razão do desejo de centralização dos documentos.

A Lei 7 do Messidor do ano 2 (1792) constituiu uma decisão neste sentido, visto que, nesta fase da história, é perceptível a avidez por parte das diversas autoridades em exprimir o seu poder e o novo sentido que dão a noção de Estado, através da centralização dos documentos administrativos. Vale ressaltar que, os Arquivos não serão totalmente centralizados em Paris, porém a criação de Arquivos departamentais e do Arquivo Nacional da França, em Paris, constituiu a expressão dessa centralização. É importante destacar que, além da Europa, a organização dos documentos em Arquivos foi de fundamental importância para a administração pública

americana em que esta contribuiu significativamente com o *know-how* no que tange a organização dos documentos.

Além de uma singular colaboração para a administração pública, os Arquivos são um contributo importante para a investigação científica, visto que, são utilizados em diferentes disciplinas tais como: estudos sociológicos, demográficos, médicos dentre outros.

Um outro valor incomensurável atribuído ao Arquivo, é a sua contribuição cultural, pois ele é um dos equipamentos de políticas públicas em que ficam registrados os aspectos políticos, sociais, econômicos dentre outros, de uma população. Sendo assim, uma fonte abundante de pesquisa a ser explorada.

De acordo com Cunha *apud* Gagnon-Arguin (1998, p. 47) defende que “[...] a faceta cultural [dos Arquivos] está ligada ao conceito de memória” materializada na escrita e nos documentos que servem à determinada instituição ou organização.

Já para Cunha *apud* Bellotto,

A relação evidencia-se nos arquivos permanentes e [...], portanto, na esfera da pesquisa científica ou do interesse puramente cultural, [quando] ultrapassado totalmente o uso primário nos documentos”, que terão como seus consulentes historiadores, cidadãos, jornalistas, entre outros, ou seja, usuários distintos daqueles que os produziram ou acumularam (CUNHA *apud* BELLOTTO, 2004, p.24)

Segundo o Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística, **valor primário** é o valor atribuído a documento em função do interesse que possa ter para a entidade produtora, levando-se em conta a sua utilidade para fins administrativos, legais e fiscais.

E, **valor secundário** é o valor atribuído a um documento em função do interesse que possa ter para a entidade produtora e outros usuários, tendo em vista a sua utilidade para fins diferentes daqueles para os quais foi originalmente produzido.

Para Cunha *apud* Bellotto,

A ligação das atividades e competências culturais dos Arquivos como secundárias, constata sua importância não só para a comunidade atendida, como também, ao prestígio e valorização institucional e documental, ao calcular a contribuição dessas atividades a partir do desenvolvimento da [...] compreensão dos testemunhos do passado, mesmo os mais modestos; difundindo a noção de respeito pelo documento escrito [...] (CUNHA *apud* BELLOTTO, 2004, p. 240)

Conforme Cunha *apud* Schellenberg (2008, p.271) os documentos conservados resultam em arquivos quando a razão primordial de sua preservação aliar o objetivo para o qual foram criados e acumulados com o uso por outros, além de seus próprios criadores.

No Brasil, um dos instrumentos que atesta e subsidia o valor cultural do Arquivo está preconizado na Lei nº 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, que diz:

Art 3º III – preservação e difusão do patrimônio artístico, cultural e histórico, mediante:

a) construção, formação, organização, manutenção e ampliação e equipamento de museu, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como suas coleções e acervos.

Além do instrumento legal da Lei Rouanet, a Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991, também confere ao Poder Público o dever de gerir e proteger os documentos de arquivos como instrumento de apoio à cultura, entre outros;

Para Cunha *apud* Sousa (2006, p.48), são respostas aos direitos coletivos sob a forma de instrumento de planejamento, participação popular e racionalização da ação governamental.

É importante ressaltar que o Brasil possui o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) que é órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional, com a finalidade de definir a política nacional de arquivos públicos e privados e propor normas visando à proteção e gestão documental, um expoente da reunião desses conhecimentos e, portanto, referência para as políticas públicas arquivísticas.

Cabe destacar que conscientização da função social dos arquivos como instrumento de apoio ao Estado e ao cidadão, bem como à pesquisa histórica e ao desenvolvimento científico e cultural”. Foi outorgada pela Resolução 3 do CONARQ, de 26 de dezembro de 1995.

Quanto as políticas públicas voltadas aos Arquivos, revelam a construção de um quadro normativo de ações envolvendo Estado e Sociedade Civil”, visando a satisfazer um bem comum, necessidade coletiva ou problema público. Cunha *apud* Jardim (2008, p. 5).

6.4 O ARQUIVO PÚBLICO DE CAMAÇARI

O Brasil, um país de dimensões continentais, em que possui um quantitativo de 5.570 municípios, onde o presente trabalho versará sobre o município de Camaçari, que está localizado na região metropolitana de Salvador, no estado da Bahia.

Localizado no Almojarifado Central da Prefeitura, que fica na rua Tenente Fernando Tuy, s/n, o Arquivo Público Municipal de Camaçari, APMC, conta com um acervo documental de aproximadamente 1.164 metros lineares, distribuídos entre as 188 estantes existentes no local. Criado em 2007, o Arquivo Público tem a função de garantir o direito de livre acesso à história de Camaçari, bem como preservar todo o acervo documental da cidade. Outro papel importante desempenhado pelo APMC, é o processo de pesquisa e identificação de documentos sobre o Município que se encontram dispersos.

É importante destacar que, diante deste breve relato concernente ao Arquivo Público Municipal de Camaçari, APMC, nota-se que a realidade do Arquivo comunga com a severina realidade dada aos Arquivos na grande parte dos municípios do Brasil. Porém, é salutar destacar que com o advento da Lei nº 12.527 /2011, Lei de Acesso a informação, LAI, este quadro tende

a mudar, contudo sabe-se que é um processo incipiente e paulatino visto que, recentemente foi formada a Comissão do Arquivo Público de Camaçari, criada pela Portaria Conjunta nº. 01/2014 de 04/11/2014 das Secretarias de Cultura e de Administração, em que esperasse dirimir os impeditivos que alicerçam o desenvolvimento do Arquivo como disseminador de informações e uma importante ferramenta de políticas públicas.

6.5 CONSIDERAÇÕES

A evolução das sociedades na segunda metade do século XX, corrobora a importância do papel que a memória coletiva desempenha, atestando o crédito em que o equipamento de políticas públicas denominada Arquivo está inserido. Destarte, o Arquivo possui mérito singular visto que, é peça fundamental no que tange ao tratamento das informações para que no tocante as tomadas de decisões sejam suprimidas quaisquer entraves e, não seja sucumbido pela voracidade do mundo hodierno.

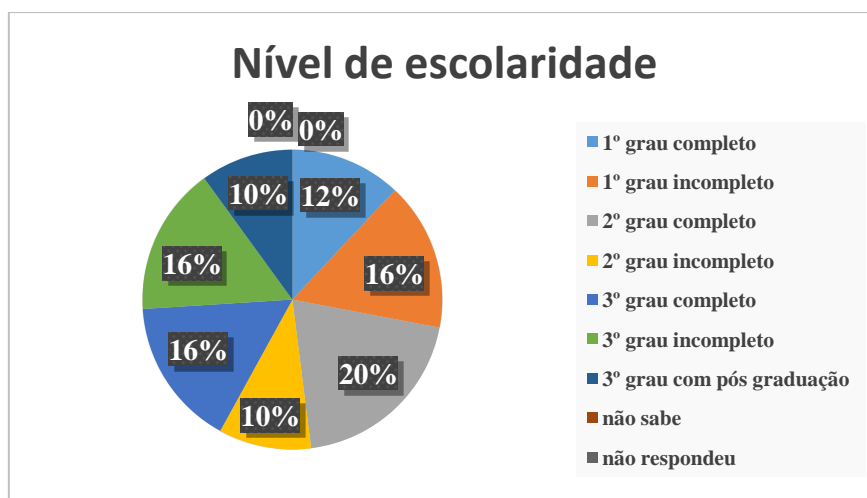
7.TABULAÇÃO DOS DADOS, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA DE CAMPO.

A pesquisa de campo foi realizada com a aplicação do questionário, ver anexo II, contendo 29 perguntas entre objetivas e subjetivas. Nosso público alvo foram os funcionários públicos do Município de Camaçari-Ba. O objetivo desta pesquisa foi fundamentar, ratificar o que foi exposto neste trabalho, levantar alguma possível intempere que não tenha sido apresentada ou identificar alguma variável que por algum motivo tenha passado despercebida pela equipe.

Segundo dados fornecidos pela Coordenação de Gestão de Pessoas, Camaçari possui 5.625 servidores efetivos, 866 cargos comissionados, 385 Redas, terceirizados são: 352 da MJR Vigilância, 817 ACMAV (Limpeza) e 41 PRESE (teatro).

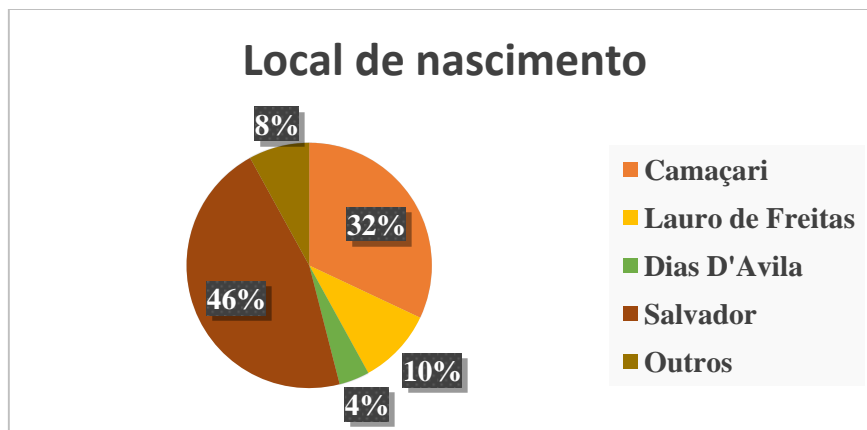
Assim, foram aplicados 50 questionários entre os funcionários da PMC. Conforme o gráfico 1 observa-se que 20% dos entrevistados possuem o 2º grau completo enquanto 16% possuem o 3º grau Completo e apenas 10% tem pós-graduação.

Gráfico 1. Escolaridade.



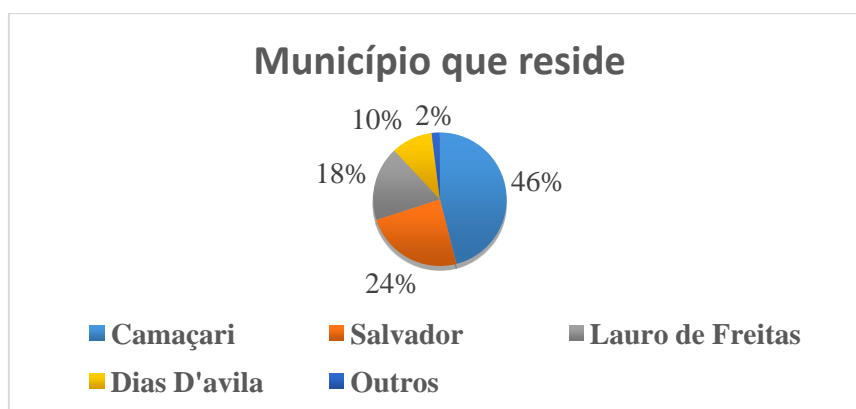
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

No gráfico 2, que se refere ao local de nascimento, identificamos que a grande maioria dos entrevistados nasceram no município de Salvador, ou seja 46%, sendo apenas 32% os que nasceram no município de Camaçari.

Gráfico 2. Local de nascimento

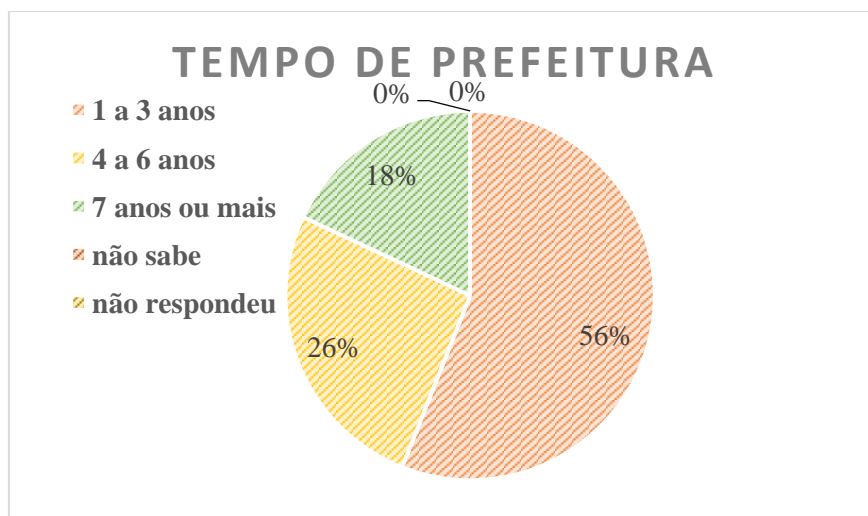
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Analisando os gráficos 2 e 3, observamos que 46% dos servidores residem em Camaçari, 24% em Salvador e 18% no município de Dias D'Ávila, portanto entendemos que apesar da grande maioria dos funcionários públicos nascerem em Salvador, estes optaram por residir em Camaçari ou em outros municípios mais próximos devido ao deslocamento diário entre a sua residência e suas atividades laborais.

Gráfico 3. Residência

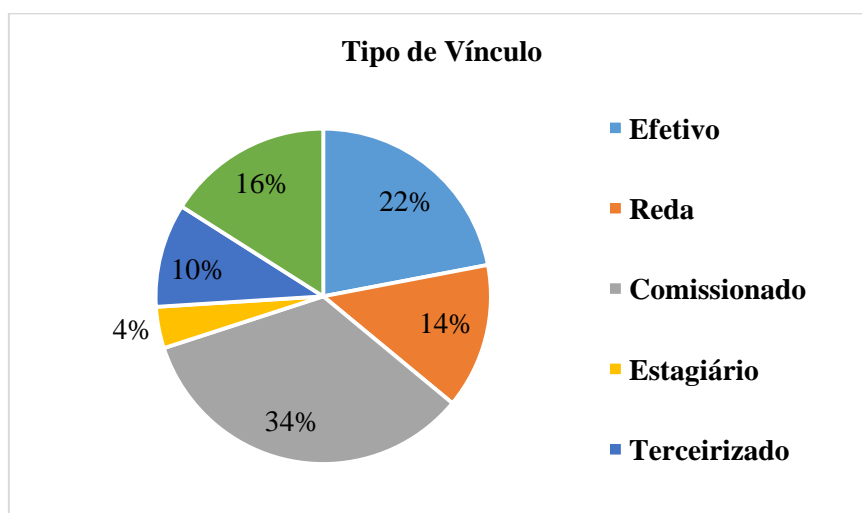
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Neste sentido, no gráfico 5, 56% dos entrevistados apesar de estarem dentro do período de estágio probatório, não podemos considerar que sejam apenas efetivos, pois dentro deste grupo estão todos os funcionários que tem tempo de serviço de 1 a 3 anos, 26% possuem entre 4 e 6 anos enquanto apenas 18% possuem mais de 7 anos, ou seja, o funcionalismo público com pouco tempo de prefeitura.

Gráfico 4. Tempo de Serviço

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

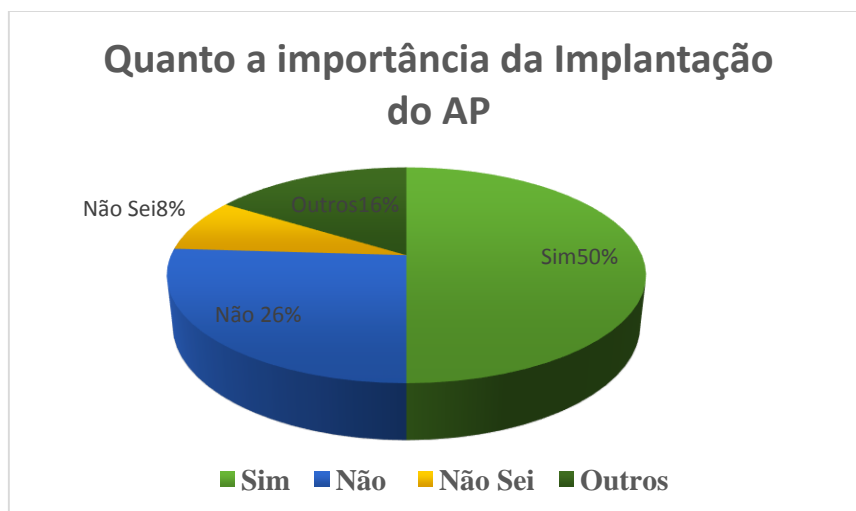
Quanto ao tipo de vínculo com a administração pública, 34 % é apenas cargo comissionado, apenas efetivo 22% e cargo comissionado e efetivo 16%, 14% Reda, 10% terceirizado e 4% estagiários. Assim entendemos que a gestão do município prioriza os cargos políticos e terceirizados como instrumentos de empregos com a finalidade eleitoreira de permuta de favores.

Gráfico 5. Vínculo empregatício

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Quando foi perguntado sobre a importância da implantação do Arquivo Público, 50 % afirmaram que sim, 26 % afirmaram que não, 8% informaram que não sabiam.

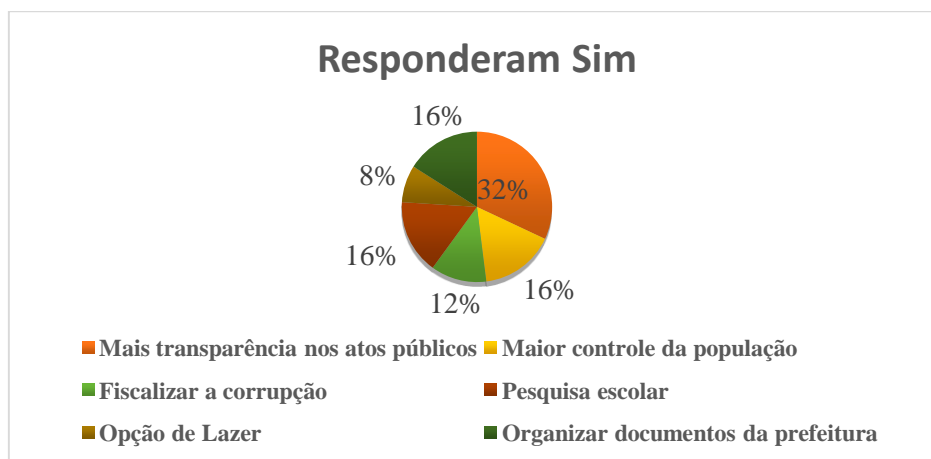
Gráfico 6. A importância da Implantação do Arquivo Público no município



Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

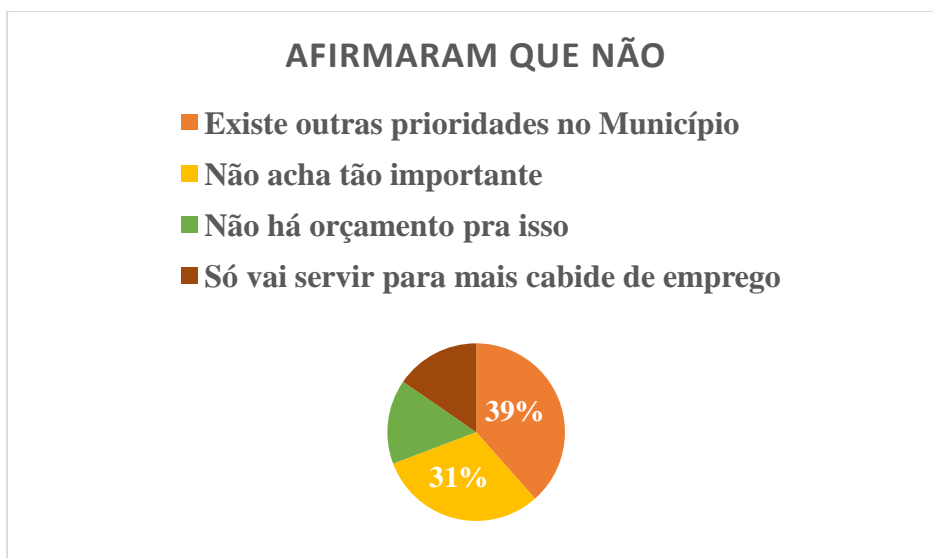
Entre os 26 % que responderam sim, 32% informaram que iriam dar mais transparência nos atos públicos, 16% responderam que a comunidade iria ter mais controle sobre as políticas públicas, que o AP iria organizar a documentação da prefeitura e que serviria como fonte de pesquisa escolares, 12% afirmaram que iria fiscalizar a corrupção e 8% disseram que a implantação seria mais uma opção de lazer no município.

Gráfico 7. A importância da implantação



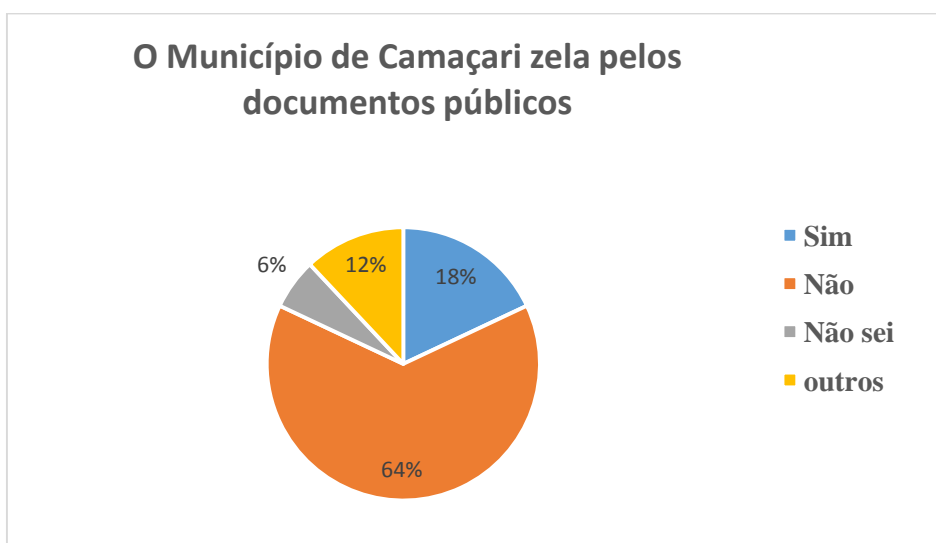
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

26% dos entrevistados afirmaram que a implantação do AP não era importante, dentre eles, 39 % informaram que existe outras prioridades no município, 31% disseram que não achava tão importante, e 15% não há orçamento para isso e que só serviria para mais cabide de emprego.

Gráfico 8. A importância da Implantação

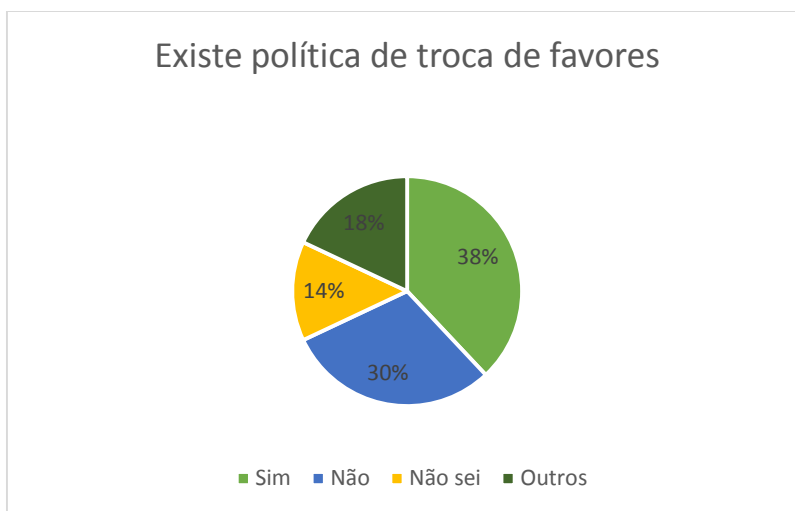
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Segundo o gráfico 10, 64% dos servidores entrevistados afirmaram que a gestão pública não zela pelos documentos públicos.

Gráfico 9. A importância dos documentos públicos

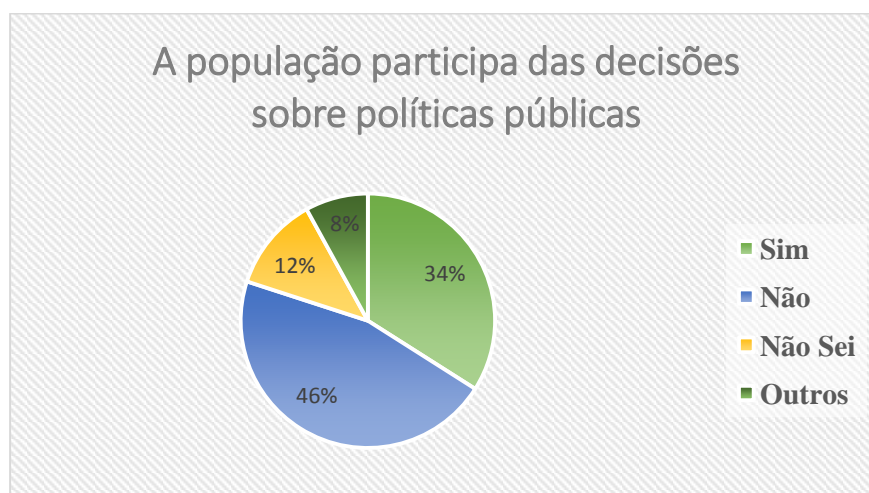
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

A partir dos dados obtidos no gráfico 10, observa-se que 38% informaram que no município de Camaçari existe política de troca de favores, enquanto que 30% afirmaram que não, ou seja, se compararmos os gráficos 3,4,5 com o 10 pode-se deduzir que os 30% que responderam não, são cargos comissionados, terceirizados ou efetivos e comissionados que se encontram dentro do sistema de troca de favores e que desta maneira não irão se expor contra o sistema.

Gráfico 10. Política clientelista

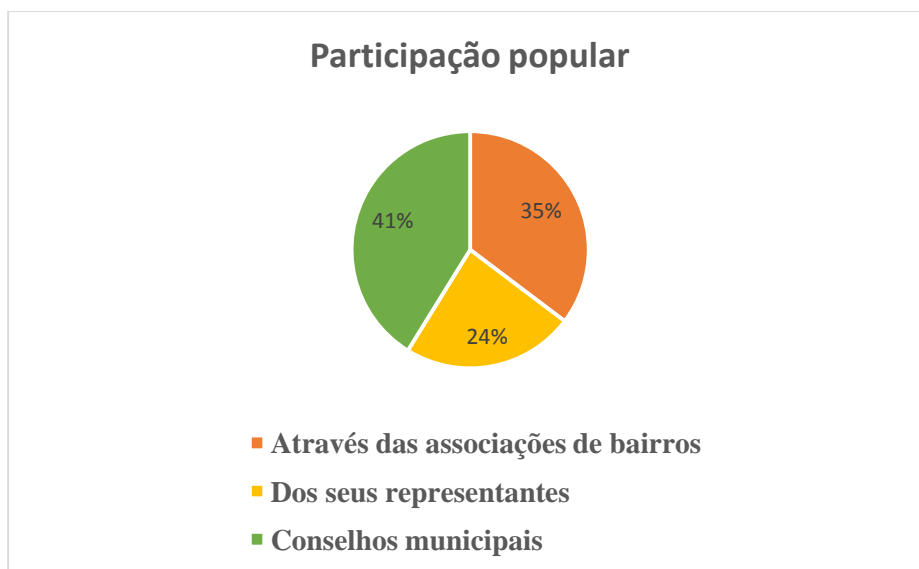
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Quanto a participação popular nas decisões sobre políticas públicas, 46% responderam que a população não participa das decisões sobre as políticas públicas no município e 34% informaram que sim que há participação popular. Desta forma, avaliamos que algumas ações, que possuem irrelevância, porém que tenham grande repercussão no município ou no estado são apresentadas ao povo o projeto ou plano pronto, só faltando a execução e na entrega deste, é realizada um evento político com a “participação popular” como se estivessem atendendo às demandas sociais da comunidade, entretanto no planejamento e execução dos programas e planos não há participação popular.

Gráfico 11. A participação da população nas decisões sobre políticas públicas

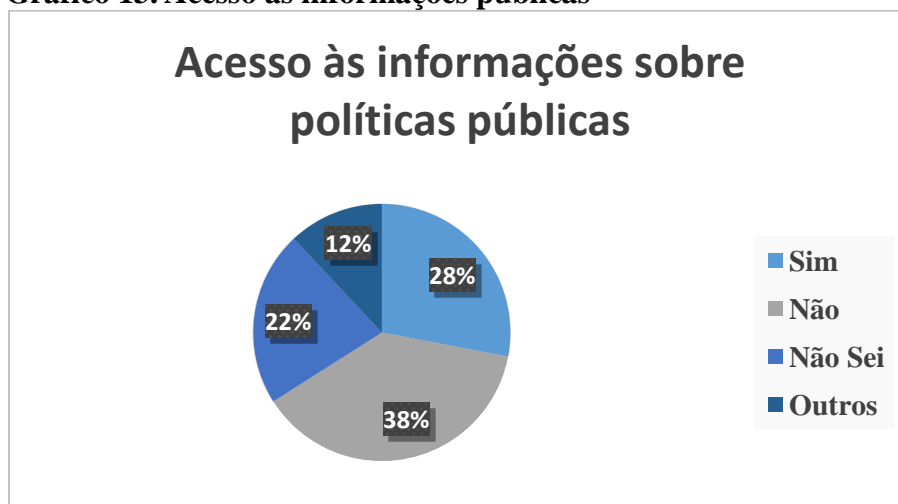
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Segundo podemos observar no gráfico 12, os que responderam que há participação popular, 35% disseram que a comunidade participa através das associações de bairros, 41% informaram que é através dos Conselhos Municipais e 24% afirmaram que a participação se dá com os representantes (Vereadores).

Gráfico 12. Participação popular

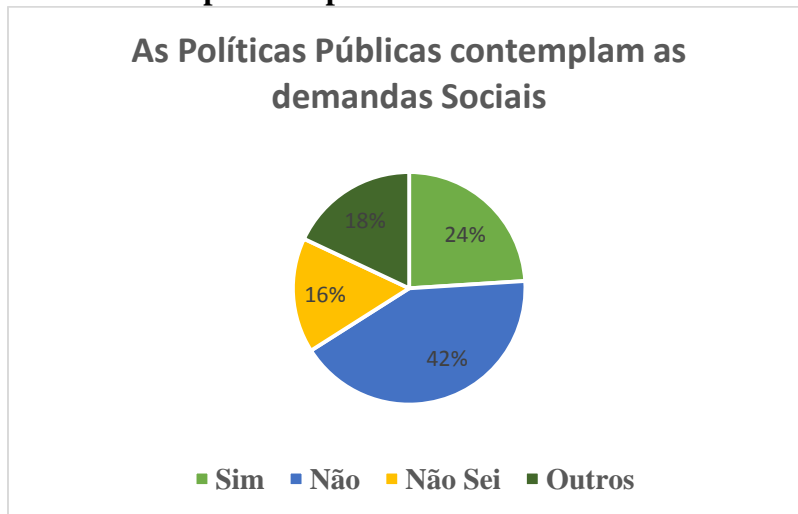
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Conforme o gráfico 13, 38% dos entrevistados afirmaram que a comunidade não possui acesso as informações a respeito de políticas públicas do município, isso ocorre porque, apesar de existir na administração pública o instrumento, o site da transparência não desempenha a sua função de acordo com a Lei 12.527/2011 e não há cobrança das instituições (TCM, MP) que tem a competência para fazê-lo para que a lei seja obedecida.

Gráfico 13. Acesso às informações públicas

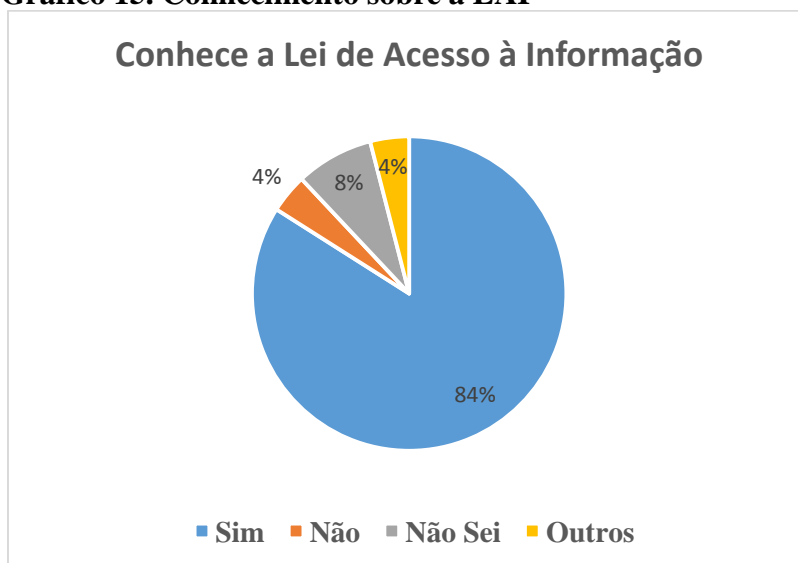
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Segundo a representação gráfica 14, 42% das pessoas entrevistadas confirmaram que as políticas públicas não atendem as questões sociais, enquanto que 24% responderam que atendem, 16% não sabem e 18% responderam outros.

Gráfico 14. As políticas públicas e as demandas sociais

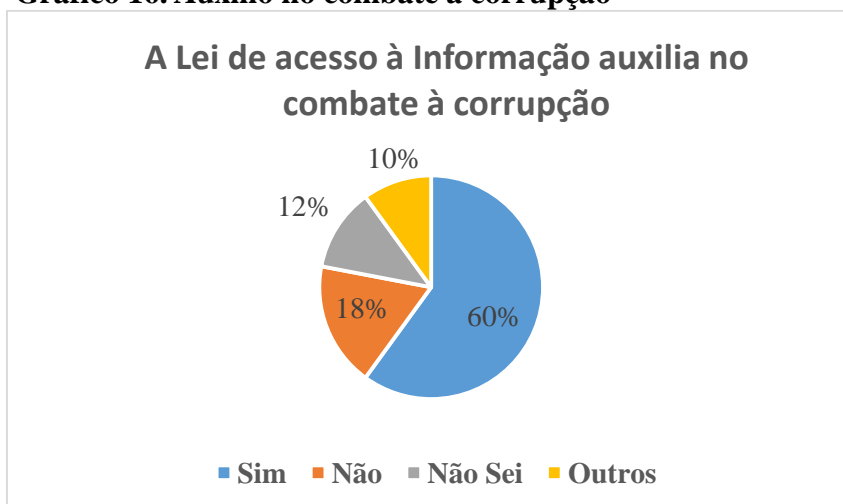
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

A maioria dos servidores entrevistados, 84%, informou que conhecem a Lei de Acesso à Informação, apenas 8% disseram que desconhecem a Lei.

Gráfico 15. Conhecimento sobre a LAI

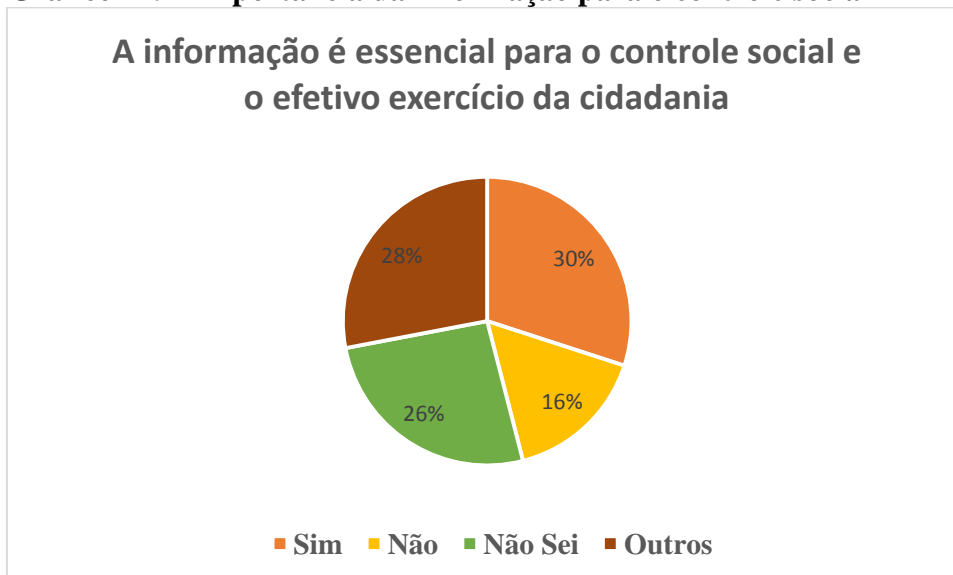
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Conforme gráfico abaixo, 60% do público confirmou que a Lei de Acesso à Informação auxilia no combate à corrupção, enquanto que 18% informaram que não auxilia e 12% não souberam responder.

Gráfico 16. Auxílio no combate à corrupção

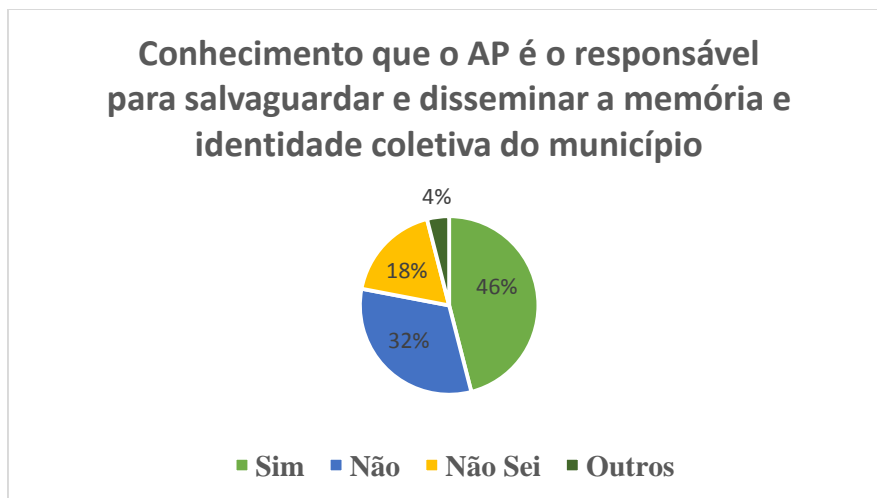
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Em relação ao Controle social e ao efetivo exercício da cidadania, os dados nos trazem que 30% afirmam que a informação é importante para o Controle da social e para o efetivo exercício da cidadania, enquanto que 16 % responderam que não, 28% responderam outros e 26 % não souberam responder. A interpretação que tivemos dos dados foi a que a informação somente não garante o controle social e a efetividade da cidadania, o que necessita é de participação ativa da comunidade.

Gráfico 17. A importância da informação para o controle social

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Mesmo com um percentual de 46% reconhecerem o Arquivo Público como o responsável por salvaguardar e disseminar a memória e identidade coletiva é notório que uma grande quantidade de pessoas não conhece as competências do APMC, daí a necessidade de maior divulgação no município das suas atribuições.

Gráfico 18. Competência do Arquivo público

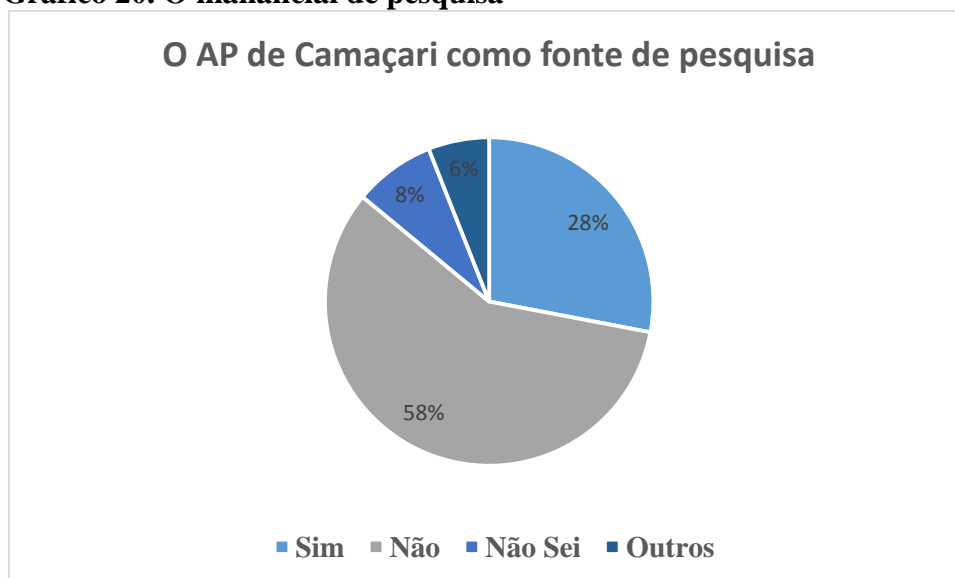
Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Segundo observa-se no Gráfico 19, 44% sabem que é de competência do APMC a gestão documental dos documentos do município, entretanto esse reconhecimento não traduz a importância que se dá aos documentos públicos do município de Camaçari. Entendemos que o descaso é proposital para que os documentos que comprovam os atos ilícitos e imorais da administração pública não venham à tona.

Gráfico 19. Gestão documental do município

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

As pessoas sabem que o Arquivo Público é fonte de pesquisa, porém não valorizam, só há importância devida quando há uma citação ou notificação judicial e que necessitam com urgência de algum documento antigo para comprovar algo e que ninguém nunca se preocupou antes em gerir os documentos e guarda-los.

Gráfico 20. O manancial de pesquisa

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

É notório que as instalações, recursos humanos, orçamento limitado da Secretaria de Cultura para manter um organismo ativo e dinâmico de grande importância para a administração e para a sociedade que é o Arquivo Público. Utilizando-se do improviso, quase sempre, o que implica diretamente na execução das suas competências originárias, sendo assim, não desempenhadas de maneira adequada, desta forma, será oferecido um serviço público precário sem condições de receber as demandas diárias da gestão pública e da comunidade.

Gráfico 21. A efetividade das competências

Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho de conclusão de curso abordou, analisou e identificou a importância da Gestão da Informação na tomada de decisões da administração pública.

Explanou-se sobre o nascimento do Estado e, por conseguinte da Burocracia segundo Max Weber, apresentou-se os problemas da burocracia, o aparelhamento do Estado, os agentes públicos e seus sujeitos, conceituou-se a cultura patrimonialista, o clientelismo através da política de favores associada aos cargos públicos.

Exibiu-se a importância da gestão da informação na tomada de decisão, pois ela proporciona uma decisão mais rápida baseada em estatísticas, dados e informações documentais, sem ter que apelar para achismos e suposições, de tal modo, diminuindo a margem de erro. Desta forma, a gestão da informação enquanto ferramenta para uma excelência na idealização estratégica do governo municipal funciona como uma mina de informações ajustadas para a tomada de decisões.

Conceituou-se a democracia e mostrou-se os dispositivos para a sua materialização, escreveu-se a respeito do princípio da transparência e da lei de acesso a informação como organismo para a concretização da democracia. Identificou-se que uma das dificuldades da transparência do município é a falta de aplicação efetiva da lei de acesso a informação.

Escreveu-se sobre a gestão democrática participativa, orçamento participativo, formação e atuação dos conselhos municipais, associação de moradores, categorias profissionais, os movimentos sociais e religiosos na criação de políticas públicas. Identificou-se quais são os princípios do controle social, os instrumentos de avaliação de políticas públicas e de que forma eles influenciam no exercício da cidadania.

Constatou-se que entre os diversos obstáculos da gestão pública, o clientelismo é o mais danoso, pois encontra-se enraizado, pode-se afirmar que trata-se de uma cultura organizacional do município. Conceituou-se a respeito das políticas públicas e as políticas de arquivos, identificou-se as políticas de arquivo dentro das políticas públicas do município, conforme a lei 12.527/2011, conhecida como lei da Transparência. Destacou-se circunstâncias reais da cultura organizacional da gestão municipal de Camaçari-Ba e confrontou-se com a teoria estudada.

De certo, demonstrou-se que as limitações do município em relação à gestão de documentos encontram-se vinculada às questões exclusivamente políticas, pois essas não são prioridades da gestão municipal atual, já que na desorganização fica mais difícil descobrir os vícios, e os atos discricionários imorais.

Examinou-se que o Arquivo Público é o guardião de fonte de investigação, preservador

do conhecimento, da coletividade e da tradição do município, que ele deve ser o reflexo da administração pública.

Igualmente, perante a história do município e da sua respeitável participação econômica e social no estado da Bahia, percebemos que é essencial para o desenvolvimento do município que a sua história seja resguardada e difundida, assim como os documentos públicos que historicam esse momento e que é de estima material incomensurável.

Bem como a preservação da memória, a história do município carece de ser disseminada para a coletividade e para as gerações futuras, fomentando, dessa maneira, uma identidade coletiva. A sociedade necessita conhecer a cultura do seu povo, o resgate da memória é essencial, primordial para transmitir as tradições e os modos comportamentais dos nossos ancestrais com o intuito de compreendermos a nossa sociedade contemporânea e o nosso amanhã.

Todavia, desta maneira, é notória a necessidade de implantação de políticas públicas de arquivo, todavia, acredita-se que não há interesse político neste tipo de políticas pública, pois por consequência irá ocorrer mais transparência nos atos públicos, e maior controle social, desta forma, os gestores não almejam uma sociedade informada e assegurada dos seus direitos individuais e coletivos.

Do mesmo modo, é indispensável que haja o aumento na fiscalização na esfera administrativa por não haver controle de mérito no que se refere aos atos administrativos discricionários, deixando lacunas para ações diferentes da propositura da administração pública em relação ao interesse público. Assim, estes atos camuflados, por agentes competentes, podem ser legitimados ocasionando ilegalidades e imoralidades.

Segundo a pesquisa de campo, concluiu-se que no município possui o clientelismo, e que é empregado como moeda de troca os cargos comissionados e terceirizados, a imoralidade é camuflada pelos atos discricionários. Os questionários aplicados foram limitados somente aos funcionários públicos do município devido ao pouco tempo para a sua aplicação e mensuração dos dados, acreditou-se que este estudo deva ser realizado também com a população do município e ampliado para outros municípios de Salvador e região metropolitana.

Os comissionados e terceirizados procuram agradar os seus patrocinadores com intuito de galgar posições melhores dentro da administração públicas no período de 4 anos, pois com a eleição, caso esses não sejam também efetivos, pode ocorrer o risco de saírem da gestão, assim estes procuram se vincular em outros cargos ou funções.

O desvio da finalidade pública acontece por meio dos agentes públicos, entretanto estes com motivos e objetivos diferentes do interesse público, assim, por encontrar-se em funções

privilegiadas, eles utilizam-se de instrumentos administrativos para camuflar, esconder a verdadeira finalidade do ato, que pode ser para beneficiar a si próprio ou a terceiros se favorecendo da troca de favores, nunca à finalidade comum. Em alguns episódios os atos são empregados para perseguir, punir adversários políticos dentro do arcabouço da administração.

Pelo exposto, fica demonstrada a grande dificuldade dos servidores públicos que tentam combater este tipo de prática e a comunidade que não possui o esclarecimento devido para utilizar-se dos mecanismos disponíveis para o controle social e a participação democrática ativa, ou seja, não adianta existir os instrumentos de controle das ações dos gestores públicos se a sociedade não exerce efetivamente a cidadania.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. In: **São Paulo em Perspectiva**. O novo município - economia e política local, nº 3. Jul. set. /1996, Fundação SEADE, vol.10. Rio de Janeiro: 1996.

ANDRADE, Carlos Drumond. “**Claro enigma**”. Poesia completa. Rio de Janeiro: Nova Agilar, 2002.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, Maria Helena Pires Martins. **Filosofando: Introdução à Filosofia**. 4ª. ed, São Paulo: Moderna, 2009.

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**. n.4 Brasília, 2010. Disponível em: <<http://mpdft.gov.br/revistas/index.php/revistas/article/view//39>> Acesso em: 01. Nov. 2012.

BARBOSA, M. L. de O.; OLIVEIRA, M. G. M. de. **Um Toque de Clássicos**. 2. ed. rev. e amp. Belo Horizonte: UFMG, 2002. p. 106-149.

BARRETO, Ângela Maria. **Memória e sociedade contemporânea: apontando tendências**. Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina, Florianópolis, v 162 .12, n.2, p. 161-176, jul. /dez., 2007.

BARROS, D.S. & AMÉLIA, D. **Arquivo e memória: uma relação indissociável**. TransInformação, Campinas, 21(1): p. 55-61, jan./abr., 2009.

BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. Cidade: Editorap.33p., 1993.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, Ed. Saraiva: Rio de Janeiro, 20ª ed., 2013, 183p.

BORGES, Mônica Erichsen Nassif. A informação como recurso gerencial das organizações na sociedade do conhecimento. **Ciência da Informação**, [S.l.], v. 24, n. 2, Ago. 1995. ISSN 1518-8353. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/cienciainformacao/index.php/ciinf/article/view/551/500>>. Acesso em: 11 Nov. 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p.2, 28 maio 2009. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=28/05/2009>>. Acesso em: 20/03/2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em : 24/08/2015.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Diário Oficial da

União, Brasília, DF, p. 82, 5 maio 2000. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=82&data=05/05/2000>>. Acesso em: 20/03/2012.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 9, 24 de dez de 1991. Disponível em: <[Http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=24/12/1991](http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=24/12/1991)>. Acesso em: 20 nov.2015.

_____. Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

BRASIL TRANSPARENTE – **Acesso à informação pública**. Uma introdução à lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Controladoria-Geral da União: Brasília, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos Direitos Humanos**. In: Direitos Humanos e Políticas Públicas. São Paulo. Pólis, 2001. (Cadernos Polis, 2), Disponível em : <http://www.ceap.br/material/MAT13042011213603.pdf>. Acesso em 01/11/2015.

CABRAL, Charles dos Santos. **A democracia**. São Paulo. Disponível em Jusbrasil.com/artigos/democracia.2014. Acessado em 30 nov.2015

CAMPOS, Edval Bernardino. **Política Social e Cidadania**, In: Anais do 3º Congresso Assistência Social da Amazônia, Belém, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 15ª. Ed. Rio de Janeiro/RJ: Civilização Brasileira, 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5ª ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

CAVALCANTI, Luanna. **Campanha do Arquivo Público pede fotos antigas da cidade**. Camaçari, 01 abr.2009. Disponível em: <http://www.camacari.ba.gov.br/2015/detalhe_noticia.php?cod_noticia=4165> Acesso em: 26 nov.2015.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista Mestrado em Direito**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 356-384, jul./ dez. 2011.

CGU, CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação Pública: uma introdução à lei n. 12527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU.

_____. **Orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social**, Brasília DF.2008.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

CHIELI, Gladimir. **O que todo prefeito precisa saber ao iniciar o mandato**. 1ª Ed. Porto Alegre: CORAG, 2008.

COSTA, José Eduardo Pinto. **O Significado da Transparência, janeiro de 2009**. Disponível em: <<http://cepen.org/portaldacidadania/2009/01/o-significado-da-transparencia>>. Acesso em 06jul 2010.

COUTURE, Carol; ROSSEAU, Jean-Yves. **Os fundamentos da disciplina arquivística**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.

CRETELLA JR., José. **Direito Municipal**. Livraria Editora Universitária Forense Ltda, São Paulo, 1975.

CRUZ, Geovania. Pesquisa aponta Camaçari como grande potência econômica do Brasil: levantamento atualizado mostra em números a realidade pujante do Polo Industrial e da cidade de Camaçari. **Camaçari Notícias**, Camaçari (BA), n.158, p.3, jun./2015.

CUNHA, Catherine da Silva, CONSTANTE, Sonia Elisabete. **Cultura na Perspectiva Arquivística: Uma Análise a partir da legislação e das políticas**. Biblos: Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação, v. 26, n.1, p.31-42, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=arquivo%20e%20cultura>>. Acesso em 13 dez. 2015.

CUNHA, Eleonora Schettini M. Conselhos de políticas: possibilidades limites no controle público da corrupção. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n. 3, p.111 – 126, 2011.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª Ed.. Rev. Ampl.e atual. Salvador. Editora juspodivm, 2014.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. In: Seminário para que participação nos governos locais, 1996, Recife. **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 21-26, 1996. 72 p. (Publicações Fórum, 2).

DICIONÁRIO Brasileiro de Terminologia Arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. 232p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social Versus Transparência Pública: uma questão de cidadania**. Brasília, 2010.

FARIA, Claudia Feres. **Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura nor-**

mativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. 2010. Disponível em < http://sureco.grude.ufmg.br/module_externo/file.php/26/Textos_de_leitura_obrigatoria/Texto2.pdf>. Acesso em: 6 de maio de 2010.

FERREIRA, Maria da Graças; FIEL FILHO, Alécio; KANAANE, Roberto. **Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas.** São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Mariana Carnaes. **O clientelismo e os cargos comissionados: impacto na eficiência da administração pública.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 125, jun 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14137&revista_caderno=4>. Acesso em ago 2015.

JARDIM, José Maria. **A invenção da memória nos arquivos públicos.** Ciência da Informação, vol 25, nº2, 1995. Disponível em: <http://www.braperci.inf.br/repositorio/2010/03/pdf_cfb64eeaa1_0008801.pdf>. Acesso em 01 out.2015

_____. O inferno das boas intenções: legislação e políticas arquivísticas. In: **Acesso à informação e política de arquivos.** Eliana Mattar, organizadora. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. **Representação política e organizações civis: novas infâncias de mediação e os desafios da legitimidade.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n.60, fev. 2006.

LEITÃO, Dorodame Moura. **A informação como insumo estratégico.** Ciência da Informação, [S.l.], v. 22, n. 2, ago. 1993. ISSN 1518-8353. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/ciencia-dainformacao/index.php/ciinf/article/view/1178/821>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

LE GOFF, J. **História e memória.** Campinas: Editora da Unicamp, 1996, Capítulo sobre “Memória” (pp.423-484).

LIRA, Ana Magda de Azevedo; Rosa, Antônio Quintino; Filho, Ary Braga Pacheco; Gomes Beatriz Pinheiro de Melo; Santos, Denise Curcio; e Moraes, Evelise Quadrado de. **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social.** 2003. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 06 jun. 2010.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn e ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista katálysis [online].** v.13, n.1, p. 86-94, 2010. ISSN 1414-4980

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira.** João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000. 315 p.

LUSTOSA, Oton. **A lei, o costume, o Direito.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n.51, 1 out.2001, disponível em <http://jus.com.br/artigos/2112>. Acesso em 28 out.2015.

MAIA, Luiza. Síntese. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MARCHIORI, Patricia Zeni. **A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional**. Ciência da Informação, [S.l.], v. 31, n. 2, Out. 2002. ISSN 1518-8353. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/cienciadainformacao/index.php/ciinf/article/view/159>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Administração pública ainda sem democracia. Problemas Brasileiros**, São Paulo, a. 23, n. 256, p. 37-53., mar. /abr. 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Marcus André. Crise Federativa. Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal - efeitos perversos da descentralização? In: **São Paulo em Perspectivas**. O Novo Município – economia e política local, v. 10, n. 3, Fundação SEADE. São Paulo: 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORARES, Alexandre De. **Reforma Administrativa – Emenda Constitucional nº 19/1998**. 2º ed. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, João Elias de. **Ouvidoria Geral do Estado do Paraná 10 anos – 1991 a 2001**, 35p. 2001. Circulação interna.

OLIVEIRA, Virgínio César da Silva e. **Sociedade, Estado e administração pública**: análise da configuração institucional dos Conselhos gestores do município de Lavras – MG. 2009. 301 p. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009

PINHO, Judicael Sudário de. **Transparência e Controle social na Carta Maior**. Disponível em: < www.tcm.ce.gov.br/site/_arquivos/servicos/...controle.../tcm-04.pdf>. Acessado em: 13 de novembro de 2012.

REIS, José Carlos Vasconcellos dos. **Os municípios no Estado Federal Brasileiro: algumas considerações ante a nova lei de Diretrizes Urbanas**. In: **Revista de direito Administrativo**.

Rio de Janeiro: Editora Renovar Ltda. n. 228, abril/junho, 2002.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia - Coleção Folha Explica**. São Paulo; Publifolha. 2012, 36p.

ROCHA, José Cláudio. *A participação popular nos conselhos municipais de educação da Bahia*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001a.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2ª. Ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC, 2012.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Rideel, 2008.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Controle Social e a Transparência da Administração Pública Brasileira**. 2004. Disponível em <www.tcu.gov.br>. Acesso em 10 jul. 2010.

SCHEFFER, Ester Inês. **Transparência Fiscal**. Disponível em: <http://www.aciben.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=75> Acesso em 06 jul. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992. 768 p.

SMOLKA, Ana Luiza Bustamante. **A memória em questão: uma perspectiva histórico-cultural**. Educ. Soc., vol.21, nº.71, Jul 2000 (p.166-193). Disponível em: <http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>. Acesso em: 20 set.2015.

SOUZA, C. **Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização**. São Paulo em Perspectiva, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

SOUZA MIRANDA, Raimundo José. Acompanhamento de resultados. Conselho de gestores de políticas públicas e democracia participativa. **Revista Sociologia Política**. N. 25, p. 209-213. 2004

TEIXEIRA, Elenaldo Celso; CARVALHO Ináia Maria Moreira de. Descentralização e participação na gestão local alguns problemas e desafios. In: SEMINÁRIO PARA QUE PARTICIPAÇÃO NOS GOVERNOS LOCAIS, 1996, Recife. *Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. São Paulo: SUDENE, Instituto Pólis, 61-70, 1996. 72 p. (Publicações Fórum, 2).

TEIXEIRA, S.M. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katalysis**, v.10, p.154-163, dez. 2007.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discrecionalidade administrativa: ação de improbidade & controle principiológico**. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

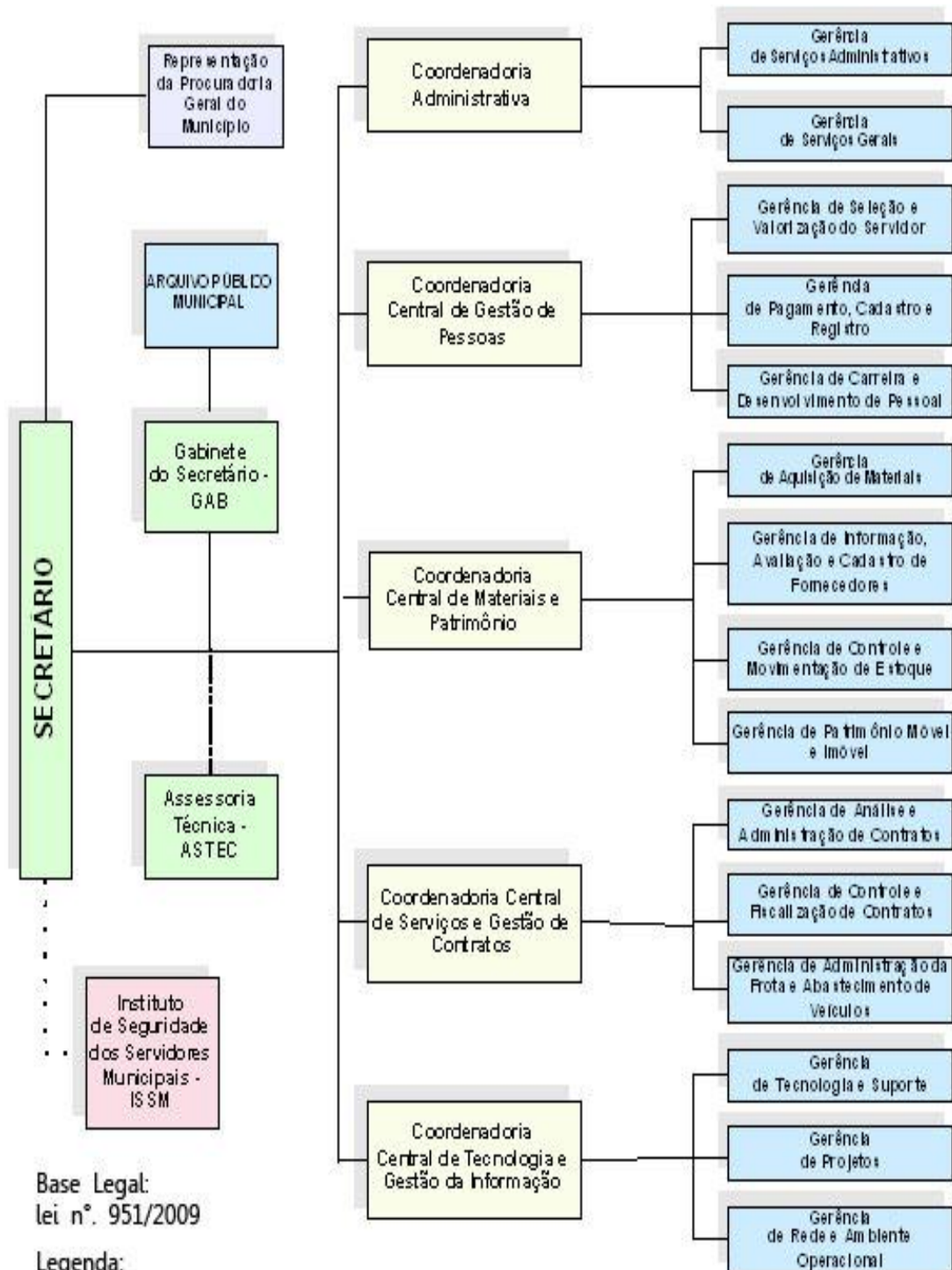
VICENTE, Paulo, ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 22ª. Ed. Rev. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

WEBER, Max. **O que é a burocracia**. Obra consultada no site

<http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia> em 02 de dezembro de 2013.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
165 p.

ANEXO A - Organograma da Secretaria de Administração



Base Legal:
lei n.º. 951/2009

Legenda:
Subordinação Administrativa —————
Assessoria - - - - -
Administração Indireta

Apêndice A- Questionário da pesquisa de campo

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira
Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Gestão da informação enquanto ferramenta estratégica para uma administração pública de transparência no município de Camaçari-Ba

Claudia Estrela

Daniel Souza

Lázaro Castro

Instrumento 1. O objetivo deste questionário é coletar dados sobre as políticas públicas do município de Camaçari-Ba

As informações coletadas aqui serão utilizadas no âmbito apenas da referida pesquisa e não colocará nenhum dos entrevistados em situação de constrangimento e / ou risco no seu ambiente de trabalho.

Data: ___/___/___ **Questionário n°** ___ **Perfil do servidos n°** _____

Setor: _____

Observação:

ROTEIRO PARA QUESTIONÁRIO

PARTE 1 - IDENTIFICAÇÃO

1. Gênero?

Masc. () Fem. () Outros ()

2. Faixa Etária?

16 a 19 () 20 a 59 () 60 em diante ()
não sabe ()
não respondeu ()

3. Cor (autoclassificação)

() Branca
() Parda
() Negra
() Galega
() Morena
() Outros

4. Qual a sua religião?

() Católica
() Evangélica
() Candomblé
() Espírita
() Umbanda
() Outras

() não sabe
() não respondeu

5. Qual a sua escolaridade?

() 1º grau completo () 1º grau incompleto () 2º grau completo () 2º grau incompleto

() 3º grau completo () 3º grau incompleto () 3º grau com pós graduação
() não sabe
() não respondeu

6. Qual a sua situação conjugal?

() Solteiro (a)
() Casado (a)
() Viúvo
() Ajuntado / amigado

Sim () Não () () Não sei Outros
()

19. As propostas de Políticas Públicas do governo contemplam as demandas sociais?

() Sim () Não () Não sei () outros.

20. Se sim, de que forma? Se não, por que?

21. Vocês conhecem a Lei de Acesso à Informação?

Sim () Não () () Não sei outros ()

22. Em sua opinião a Lei de Acesso à Informação auxilia no combate a corrupção na administração pública?

() Sim () Não () Não sei () outros.

23. A informação é essencial para o Controle Social e exercício efetivo da cidadania do município?

() Sim () Não () Não Sei () Outros.

24. É de seu conhecimento que é de competência do Arquivo Público a guarda, gestão e eliminação dos documentos do município?

Sim () Não () () Não Sei () Outros.

25. É de seu conhecimento que o Arquivo Público é o responsável para salvaguardar e disseminar a memória e identidade coletiva do município?

() Sim () Não () Não sei () outros.

26. Vc acha importante salvaguardar a memória e a identidade de sua cidade? Por que?

27. O Arquivo Público de Camaçari é uma fonte de pesquisa, assim como as Bibliotecas e os Museus?

() Sim Não() () Não sei () outros.

28. Em sua opinião, atualmente, o Arquivo Público Municipal de Camaçari realiza suas atividades e competências em conformidade com as necessidades sociais do município?

() Sim Não() () Não sei () outros.

29. Se sim, Como? Se não, por quê?
