

O ACESSO À INFORMAÇÃO COMO UM FACILITADOR DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A QUESTÃO DOS DIREITOS HUMANOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Ronald do Amaral Menezes

Resumo: A partir dos princípios da transparência e acesso à informação pública, consubstanciados na Lei nº 12.527/2011, o estudo se propõe a investigar a condução das políticas públicas de Direitos Humanos e a participação social nos conselhos de políticas públicas, no âmbito municipal.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Direitos Humanos. Cidadania. Acesso à Informação Pública. Participação e Controle Social.

Abstract: *Based on the principles of transparency and access to public information, embodied in Law No. 12.527/2011, the study aims to investigate the conduct of public policies on human rights and social participation in local public policy councils.*

Keywords: *Public Policies on Human Rights. Citizenship. Access to Public Information. Participation and Social Control.*

INTRODUÇÃO

Marco do processo de redemocratização do Brasil, a Constituição de 1988 (CF/1988), ainda em seu art. 1º, institui um Estado Democrático de Direito, erigindo a cidadania e a dignidade da pessoa humana à condição de fundamentos da República. Ao conferir ao povo a titularidade do poder e possibilitar que este seja exercido diretamente, contribui para a superação dos limites da democracia representativa.

Em um cenário no qual a noção de cidadania adquire contornos mais amplos, a participação e o controle social se tornam importantes elementos de influência dos processos decisórios governamentais, e de monitoramento e fiscalização das ações desempenhadas no âmbito da administração pública. Entretanto, a efetividade dessas ações está diretamente associada à existência de uma cultura de transparência e acesso a informações públicas, capaz de subverter a lógica na qual o sigilo é a regra. Nesse

contexto, a Lei de Acesso à Informação (LAI) representa um marco nesse processo, ao assegurar um direito reconhecido internacionalmente como um direito humano, inserido no âmbito normativo do direito à liberdade de expressão e analisado sob o prisma da dignidade da pessoa humana, princípio matriz dos direitos fundamentais. Não obstante, fatores como a falta de regulamentação da lei por entes subnacionais e a persistência de uma cultura avessa à transparência e ao livre acesso a informações públicas podem significar entraves ao exercício da cidadania.

Com a promulgação da CF/1988, lançam-se as bases para a emergência de instâncias e mecanismos de participação social, de que são exemplos os conselhos gestores de políticas públicas. Esse processo ganha relevo, sobretudo, ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores em razão de seu projeto político democratizante e participativo, nos quais se busca consolidar a participação social como método de governo. Nesse contexto, destacam-se a publicação do Decreto nº 8.243/2014, que institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), e da Lei nº 13.019/2014, que institui o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

Entretanto, em um processo de construção democrática que se desenvolve sob a égide de projetos políticos distintos e em disputa, que desempenham importante papel na ampliação ou restrição das potencialidades democráticas desses institutos, resta claro que a participação cidadã na gestão das políticas públicas se torna suscetível a avanços e retrocessos. E, nesse contexto, crises tais como esta de natureza político-econômica sem precedentes por que passa o Brasil representam combustível adicional para esses movimentos. Assim, os últimos anos foram marcados pelo *impeachment* de uma Presidente da República e, por conseguinte, a emergência de um novo projeto político que, para muitos, representou, ao menos no plano federal, uma importante inflexão no que diz respeito à participação social que, assim, passa a não ocupar posição central na agenda governamental.

Como agravante, a crise econômica que trouxe a recessão, o desemprego e levou milhões de brasileiros de volta à pobreza, fez-se acompanhar de medidas de austeridade fiscal, cortes em programas sociais e descontinuidade de políticas públicas,

com potencial impacto aos Direitos Humanos. Nesse contexto, destaque para a EC nº 95/2016, conhecida como a Emenda do Teto de Gastos, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Fiscal da União, estabelecendo um limite para as despesas públicas que pode trazer reflexos negativos em áreas como saúde e educação. A emenda foi duramente criticada por Philip Alston, relator especial da ONU para extrema pobreza e Direitos Humanos. Para ele, a medida é o resultado de um processo apressadamente conduzido no Congresso Nacional pelo novo governo com a limitada participação dos grupos afetados e sem considerar seu impacto sobre os Direitos Humanos, que colocará o Brasil em uma categoria única em matéria de retrocesso social¹. As políticas de austeridade também foram criticadas por Juan Pablo Bohoslavsky, relator da ONU para Dívida Externa e Direitos Humanos. Segundo o relator, as políticas de austeridade têm caminhado junto com um processo que mina os Direitos Humanos, afetando os direitos à educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho, previdência, água e saneamento, assim como direitos políticos e civis, tais como acesso à Justiça, direito de participação, liberdade de expressão e associação². Esta parece ser a percepção de organizações que atuam na promoção e defesa dos Direitos Humanos, tais como a Anistia Internacional e a *Human Rights Watch* que, em seus relatórios anuais, têm apontado grave deterioração dos Direitos Humanos no Brasil nos últimos anos. Segundo o relatório anual da ONG britânica *Global Witness*, o Brasil foi o país com mais mortes de defensores de direitos humanos e socioambientais, em 2017³. Para a diretoria executiva da Anistia Internacional no Brasil, Jurema Werneck, a crise econômica e política serviu como cortina de fumaça para que fossem colocados em pauta projetos que ameaçam seriamente a defesa de direitos⁴. Os reflexos dessa crise nos entes subnacionais são presumidos, em especial nos municípios, locus da efetivação das políticas públicas, sobretudo em razão da forte

¹<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>

²<https://exame.abril.com.br/economia/politicas-economicas-no-brasil-devem-considerar-direitos-humanos-diz-onu/>

³https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/07/brasil-e-o-pais-com-mais-mortes-de-defensores-de-direitos-humanos-e-ambientais.shtml?loggedpaywall#_=_

⁴<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/02/direitos-humanos-retrocederam-no-brasil-em-2017-diz-anistia.shtml>

dependência econômica e política que estes têm em relação aos demais entes subnacionais⁵.

Diante do exposto, e com base nos elementos de transparência e acesso à informação consubstanciados na LAI, formulou-se a seguinte pergunta-problema para a pesquisa: como vêm sendo conduzidas as políticas públicas de Direitos Humanos e, nesse contexto, a participação da sociedade civil organizada no âmbito dos municípios brasileiros?

Assim, o objetivo-geral da pesquisa é investigar a condução das políticas públicas de Direitos Humanos nos municípios e a participação social nesses contextos, no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas, por meio da LAI. Como objetivos específicos, verificar no âmbito dos municípios: (i) o cumprimento dos ditames da LAI; (ii) a execução das políticas de Direitos Humanos; e (iii) a atuação dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos.

No que tange aos seus aspectos metodológicos, tendo por base a tipologia apresentada por Gil (2002), a pesquisa, quanto aos fins, tem características de pesquisa exploratória e descritiva; quanto aos procedimentos técnicos utilizados, alia pesquisas bibliográfica e documental, e levantamento. A amostra, definida a partir do universo dos 5570 municípios brasileiros, foi constituída pelas capitais dos estados e demais municípios com mais de 500.000 habitantes, resultando em 46 municípios. Os dados foram coletados a partir de pedidos de informação encaminhados aos municípios no âmbito da LAI entre os meses de março e maio de 2018. Quanto aos aspectos de delimitação, elegeu-se o período de 2014 a 2017, que compreendeu fatos marcantes e considerados relevantes à consecução dos objetivos estabelecidos para a pesquisa, tais como: (i) o último ano do governo da Presidente Dilma Rousseff e sua reeleição para um segundo mandato; (ii) a crise econômica que se instaura ainda em 2014 e leva o país a uma forte recessão, aliada a uma crise política deflagrada por denúncias de corrupção; (iii) o *impeachment* da Presidente Dilma, em 2016, e a posse de seu vice, Michel Temer.

⁵ Dados do Tesouro Nacional publicados no Boletim Balanço em Foco apontam que as transferências federais e estaduais corresponderam a mais de três quartos do orçamento em 82% das prefeituras, em 2016. (STN, 2016)

A próxima seção aborda as questões atinentes ao controle e à participação social no Estado constitucional. A seção 2, por sua vez, é dedicada às questões de transparência pública e acesso à informação. Já na seção 3, são apresentados os resultados da pesquisa. Finalmente, na seção seguinte, são apresentadas as considerações finais do estudo.

1. CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO ESTADO CONSTITUCIONAL

Várias são as teorias sobre a formação do Estado. Para os contratualistas, o Estado consiste em um ente imaterial e abstrato que surge a partir de um acordo de vontades com vistas a organizar e garantir a vida em sociedade. Nesse contexto, Bobbio (2000a) alude à doutrina do duplo contrato de Giovanni Althusius segundo a qual o Estado seria instituído a partir de dois contratos sucessivos: (i) o *pacto societatis*, por meio do qual os indivíduos, almejando uma convivência pacífica, abdicam do estado de natureza em prol do estado civil; e (ii) o *pacto subjectionis*, segundo o qual aqueles, já organizados em sociedade como *populus*, submetem-se a um poder soberano e provido de força coercitiva, em troca de segurança. Assim, o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força e da produção e aplicação do Direito, estabelecendo regras que tanto limitam a liberdade individual em prol do interesse coletivo, como contêm o poder político estatal com vistas à proteção das liberdades individuais.

O poder político estatal se manifesta por meio das funções executiva, legislativa e judiciária. A ideia de separação das funções estatais remonta à antiguidade com Aristóteles, mas se desenvolve no século XVII com Locke, e, sobretudo, com Montesquieu quando ganha contornos definitivos. Ao defender que as funções estatais deveriam ser executadas por organismos distintos, independentes e harmônicos entre si, o francês buscava evitar o exercício concentrado e despótico do poder pelo Estado. Como decorrência, surge a noção de controle político do Estado, baseado na limitação do poder pelo próprio poder, por meio de controles recíprocos entre os órgãos incumbidos do exercício das funções estatais. Tem-se, pois, o que, hodiernamente, denomina-se sistema

de freios e contrapesos, segundo o qual cada órgão, sem usurpar as funções dos demais, pode corrigir ou anular ações que estes tenham realizado e que tenham sido consideradas abusivas.

Há, ainda, o controle administrativo do Estado, direcionado à Administração Pública. Para Carvalho Filho (2017, p. 1001), tal controle se baseia em um “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”. Ainda segundo o autor, o controle administrativo tem como pilares de sustentação: (i) o princípio da legalidade, na medida em que a ação administrativa deve estar adstrita aos ditames da lei; e (ii) o que denomina “princípio das políticas públicas”, relacionado ao poder de a Administração estabelecer políticas, planos, diretrizes e metas, sempre mediante a observância da indisponibilidade do interesse público. O controle administrativo possibilita aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas⁶.

Nesse contexto, o conceito de *accountability* se apresenta relacionado ao dever de o Estado, por meio de seus agentes, tornar públicas suas ações, possibilitando a atribuição de responsabilidades por ações e omissões, e pelos resultados auferidos. O’Donnell (1998) segmenta o conceito de *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. A primeira se relaciona com o controle exercido por organizações pertencentes ao aparato do próprio Estado sobre políticas e serviços; a segunda diz respeito aos mecanismos de controle disponíveis aos cidadãos. Baseados na *accountability* vertical de O’Donnell (1998), Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem o conceito de *accountability* societal, relacionado ao controle permanente realizado pela sociedade civil sobre a formulação e, sobretudo, a execução de políticas públicas.

Segundo Campos (1990), a *accountability* governamental começou a ser entendida como questão de democracia, tendendo a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. Para a autora, a necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas para que o

⁶ No Brasil, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda vigente, que, entre outras providências, dispõe sobre a organização da Administração Federal, elege o controle como um dos princípios fundamentais da Administração Federal (BRASIL, 1967).

Estado cumpra suas funções vem acompanhada da necessidade de proteção aos direitos do cidadão contra usos e abusos do poder público. A ausência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público enfraquece o ideal democrático, expondo os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia. Nesse sentido, Lopez (2010) afirma que a questão que se apresenta tem relação com os mecanismos de conciliação das possíveis tensões entre burocracia e democracia, com reflexos nos processos de formulação e execução de políticas públicas que venham ao encontro das demandas e interesses da sociedade.

Não obstante ter abrigado forças políticas ideologicamente diversas e antagônicas, o processo que, no Brasil, culmina com a promulgação da CF/1988, resta por consagrar um projeto político democratizante, engendrado na luta de setores da sociedade brasileira contra o regime militar, e fundado na expansão da cidadania e na participação da sociedade civil. Nesse contexto, a emergência dos movimentos sociais traz à cena novos atores e sujeitos de direitos coletivos que reivindicam a sua legitimidade com vistas à efetiva participação e que “carregam consigo o anúncio de novos direitos que, no entanto, esbarram em antigas estruturas oligárquicas de poder conservadas no âmbito das instituições de Estado” (ESCRIVÃO FILHO; SOUZA JUNIOR, 2016).

Para Dagnino (2004), essa luta por direitos que caracteriza a organização dos movimentos sociais no Brasil a partir da década de 1980 contribui para a emergência de uma nova noção de cidadania que trabalha com uma redefinição da ideia de direitos e tem como ponto de partida a concepção de um direito a ter direitos. Essa nova cidadania não está limitada a provisões legais, ao acesso a direitos previamente definidos ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos, mas, também, à invenção/criação de novos direitos que emergem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Requer a constituição de sujeitos sociais ativos que pleiteiam não apenas o pertencimento ao sistema político, mas o direito à participação de sua definição, da invenção de uma nova sociedade. Esse pensamento se coaduna com o de Hanna Arendt para quem, segundo Lafer (1997), cidadania correspondia ao direito a ter direitos, pois, sem ela, não se trabalha a igualdade que requer o acesso ao espaço público, pois os direitos não são dados, mas construídos no âmbito de uma comunidade política.

Elemento central nesse contexto, a participação cidadã tem o potencial de se estabelecer como um importante complemento à democracia representativa. Para Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer, a noção de complementaridade implica uma articulação mais profunda entre as democracias representativa e participativa. Pressupõe o reconhecimento de que o procedimentalismo participativo⁷, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte dos processos de representação e deliberação verificados no modelo hegemônico de democracia liberal representativa que

apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.32)

Essa nova perspectiva é retratada pela Carta Iberoamericana de Participação Cidadã na Gestão Pública⁸, na qual a participação cidadã na gestão pública é vista como consubstancial à democracia, um processo de construção social das políticas públicas que, de acordo com o interesse geral da sociedade democrática, canaliza, dá resposta ou amplia os direitos econômicos, sociais, culturais, políticos e civis das pessoas, e os direitos das organizações ou grupos no âmbito dos quais essas pessoas se integram. (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, 2009, p. 209).

No Brasil, o instituto da participação dos cidadãos na gestão pública se faz presente em vários dispositivos do texto constitucional, como nos casos: (i) do art. 29, XII ao prever a cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (ii) do art. 194, parágrafo único, VII, ao estatuir que compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base no caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; (iii) do art. 198, III, ao estabelecer que as ações e serviços públicos de saúde integram

⁷ O procedimentalismo participativo consiste em um processo de participação ampliada que compreende um extenso debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição.

⁸ Aprovada no âmbito da XI Conferência Iberoamericana de Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado, realizada em Lisboa, Portugal, nos dias 25 e 26 de Junho de 2009.

uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com a diretriz da participação da comunidade; (iv) do art. 204, que dispõe que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes, e organizadas com base, entre outras diretrizes, na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (v) do art. 206, VI que estabelece que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei; e (vi) do art. 227, § 1º ao dispor que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas.

Assim, como decorrência do processo de democratização brasileiro, diversas instâncias e mecanismos de participação social foram instituídos, com especial destaque para os conselhos gestores de políticas públicas. Estes podem ser entendidos como instâncias colegiadas, temáticas e permanentes, integrantes das estruturas governamentais, e instituídas por ato normativo, com representação do governo e da sociedade civil, voltadas à gestão das políticas públicas de suas respectivas áreas de atuação. Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) destacam, no entanto, que tais instâncias podem diferir substancialmente umas das outras em razão do perfil das organizações da sociedade civil que nelas atuam, da competência a elas atribuída (consultiva, deliberativa, fiscalizadora e/ou normativa), do equilíbrio entre a representação governamental e societal, dos recursos disponíveis, entre outras especificidades e diferenças. Atualmente presentes nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, no contexto de uma gestão pública descentralizada e participativa, os conselhos se tornaram obrigatórios em algumas áreas de políticas tais como saúde, assistência social, e criança e adolescente, condicionando o repasse de recursos à sua existência e funcionamento.

Impende observar, no entanto, que o processo de construção democrática, no Brasil, tem se dado sob a égide do que Dagnino (2004) denomina confluência perversa de dois projetos políticos distintos e em disputa. De um lado, tem-se um processo de alargamento da democracia, que se expressa na participação cidadã nos processos de

discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. De outro, uma concepção liberal de democracia, caracterizada pela limitação da participação cidadã, individual ou coletiva, com vistas a não onerar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em risco a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nesse contexto, a participação cidadã na gestão das políticas públicas é susceptível a avanços e retrocessos.

Não obstante a importância das questões retroabordadas, o exercício da cidadania mediante participação e controle social pressupõe uma cultura de transparência e de acesso a informações públicas, assunto que será objeto de discussão na próxima seção do presente estudo.

2. TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A publicidade dos atos estatais é elemento indispensável aos Estados democráticos de Direito, restando imprescindível para a viabilização do controle social da *res publica*, para a proteção de direitos fundamentais, e para a moralidade e a eficiência administrativa. Mendes e Branco (2012) estatuem que o princípio da publicidade está associado ao direito de informação dos cidadãos, bem como ao dever de transparência do Estado, conectando-se, diretamente, ao princípio democrático, podendo ser apreendido a partir da perspectiva: (i) do direito à informação e do seu acesso, como garantia da participação e do controle social dos cidadãos, em conformidade com as disposições relacionadas no art. 5º da CF/1988; e (ii) da atuação da Administração Pública em sentido amplo, tal como expresso no art. 37, *caput*, da Carta de 1988. De acordo com Bobbio (2000b, p. 42):

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

Transparência e acesso à informação também se coadunam com o princípio fundamental da democracia, expresso no parágrafo único do art. 1º da CF/1988. Nesse contexto, destaca-se o voto vencedor do Ministro do STF Carlos Ayres Britto no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130/DF⁹:

(...) Princípio constitucional de maior densidade axiológica e mais elevada estatura sistêmica, a Democracia avulta como síntese dos fundamentos da República Federativa brasileira. Democracia que, segundo a Constituição Federal, se apoia em dois dos mais vistosos pilares: a) o da informação em plenitude e de máxima qualidade; b) o da transparência ou visibilidade do Poder, seja ele político, seja econômico, seja religioso (STF, 2008).

O direito à informação está inserido no âmbito normativo do direito à liberdade de expressão, devendo ser analisado sob os prismas dos direitos fundamentais e do princípio da dignidade da pessoa humana. Mendes e Branco (2012) destacam que o argumento humanista acentua a liberdade de expressão como corolário da dignidade da pessoa humana na medida em que a plenitude da formação da personalidade de um indivíduo pressupõe que este disponha de mecanismos para conhecer a realidade e suas diferentes interpretações, habilitando-o participar da vida social. O referido direito foi alçado por Bonavides (2013) a direito fundamental de 4ª geração, ao lado dos direitos à democracia e ao pluralismo político.

Segundo Oliveira e Lazari (2017), os direitos e garantias fundamentais tomam por base os Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente. Assim, a CF/1988 está arraigada no ideário dos Direitos Humanos. Nos termos do seu art. 4º, II, a República Federativa do Brasil rege-se em suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos Direitos Humanos. Ao mesmo tempo, o país se torna bastante receptivo ao processo de internacionalização de tais direitos. Nesse contexto, destaque para o § 3º do art. 5º que estabelece que os tratados e convenções internacionais sobre Direitos Humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos de seus membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

⁹ STF, ADPF 130 MC, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 27 de fevereiro de 2008.

No plano externo, o direito à informação está positivado em diversas normas de direito internacional, destacando-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que, em seu art. 19, dispõe que todo o ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão, direito este que inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios, independentemente de fronteiras¹⁰ (UNIC RIO, 2009).

No âmbito da Declaração Interamericana de Princípios de Liberdades de Expressão, o Princípio 4 estabelece que o acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo e, nesse sentido, os Estados são obrigados a garantir o exercício desse direito (OEA, 2000).

Por fim, nos termos dos arts. 10 e 13 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o direito à informação representa uma importante arma no combate à corrupção:

Artigo 10

Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, [...] adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...]. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública [...];

[...]

- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Artigo 13

¹⁰ De forma similar, o direito de acesso à informação está positivado no art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992a) e no art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) (BRASIL, 1992b)

Participação da Sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas [...] para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público [...] na prevenção e na luta contra a corrupção [...]. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:
 - a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
 - b) Garantir o acesso eficaz do público à informação [...];
 - c) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção [...] (BRASIL, 2006).

No âmbito do direito pátrio, tamanha a sua importância, a CF/1988 traz, em seu bojo, diversos dispositivos que asseguram o acesso à informação, como é o caso dos incisos XIV, XXXIII e LXXII do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

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

[...]

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

Destaque, ainda, para a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de julho de 1998, que, ao alterar o § 3º do art. 37 da CF/1988, cria as condições para que a participação e o controle social se efetivem. Estabelece o aludido dispositivo constitucional, *in verbis*, que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

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

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

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública (BRASIL, 1998).

No Brasil, a cultura da transparência na administração pública se materializa, em novembro de 2004, com a edição do Portal da Transparência do Governo Federal, que disponibiliza, aos cidadãos, informações precisas sobre a aplicação dos recursos públicos¹¹. Para que se tenha uma ideia de volume e da importância do referido portal, desde a sua criação até novembro de 2017 haviam sido realizados mais de 102 milhões de acessos a informações sobre transferências de recursos, gastos diretos do Governo Federal, execução orçamentária e financeira, receitas, convênios, remuneração de servidores entre outras¹². Ainda nesse contexto, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹³ com vistas à promoção da transparência da gestão fiscal dos entes federados. Inova, pois, ao determinar, por meio do art. 48, II c/c art. 73-B, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem, para toda a sociedade, em tempo real e segundo meios

¹¹ Graças à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, todos os demais entes federativos também estão obrigados disponibilizar informações pormenorizadas na internet sobre execução orçamentária e financeira.

¹² http://www.transparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/novembro-2017.xls.

¹³ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira.

Ao regulamentar o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37, e no § 2º do art. 216 da CF/1988, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011¹⁴, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), se traduz em instrumento de importância singular para a consolidação do processo de democratização do Brasil. A LAI é uma lei nacional e, como regra geral, seus dispositivos devem ser observados por todos os entes federativos no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário¹⁵, bem como às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público.

Nos termos do art. 3º da referida norma, os procedimentos que nela são previstos se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: (i) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (ii) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (transparência ativa); (iii) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (iv) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e (v) desenvolvimento do controle social da administração pública.

Cunha Filho e Xavier (2014) destacam, ainda, outros princípios e regras característicos da LAI: (i) desmotivação do pedido, regra que dispõe sobre a desnecessidade de o cidadão apresentar a motivação para o pedido de acesso à informação; (ii) celeridade e facilidade de acesso, princípio que estabelece a obrigação do Estado em disponibilizar a informação solicitada de forma célere e completa; (iii) duplo grau de julgamento, regra segundo a qual o Estado deve, no âmbito administrativo, disponibilizar ao cidadão ao menos uma possibilidade de recurso frente a uma decisão denegatória de acesso à informação; (iv) universalidade, princípio segundo o qual todos têm o direito de receber informações do Estado; e (v) proteção aos denunciantes: princípio

¹⁴ A lei entrou em vigor somente em 16 de maio de 2012, tendo em vista o *vacatio legis* de 180 dias.

¹⁵ Cumpre observar, no entanto, que a lei traz dispositivos que se aplicam, exclusivamente, à administração pública federal; outros somente ao Executivo federal.

que objetiva proteger os indivíduos que trazem a público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes.

O art. 7º dispõe que o acesso à informação de que trata a LAI compreende, entre outros, os direitos de obter: (i) orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; (ii) informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; (iii) informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado; (iv) informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; (v) informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; (vi) informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; (vi) informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e (vii) informação concernente ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Nos termos do art. 9º, o acesso a informações públicas será assegurado por meio: (i) da criação de serviço de informações ao cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e (ii) da realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

O pedido de acesso à informação inaugura o procedimento administrativo no âmbito da LAI, estabelecendo os limites da pretensão do demandante. Segundo o art. 10 da lei, o pedido de acesso à informação deverá conter a identificação do demandante e a especificação da informação requerida. Realizado o pedido, o órgão ou entidade deverá se manifestar, franqueando o imediato acesso à informação demandada e disponível, ou

apontando as razões para a negativa de acesso. No contexto da negativa de acesso, destacam-se três hipóteses de restrição: (i) informações classificadas, consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado; (ii) informações restritas em razão de sigilo legal especial; e (iii) informações pessoais.

Não sendo possível conceder acesso imediato à informação disponível e não restrita, deverá fazê-lo no prazo de até 20 dias, que, no entanto, poderá ser prorrogado por mais 10 dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

Cumpra-se observar que o cidadão poderá interpor recursos contra decisões que, porventura, deneguem pedidos de acesso à informação, e, ainda, apresentar reclamação à autoridade de monitoramento da lei no âmbito do órgão ou entidade no caso de omissão de resposta a pedido de acesso. Nesse contexto, a lei, em seu art. 32, prevê a possibilidade de responsabilização do agente público em razão da prática de condutas ilícitas, entre as quais destacam-se: (i) a recusa ou demora no fornecimento da informação ou o seu fornecimento de forma correta, incompleta ou imprecisa quando este se dá de maneira intencional; (ii) a atuação com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação; (iii) a imposição de sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem; e (iv) a destruição ou subtração, por qualquer meio, de documentos concernentes a possíveis violações de Direitos Humanos por parte de agentes do Estado.

A LAI estabelece que os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso (art. 34).

Por fim, o art. 45 estabelece que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas na LAI, definir regras específicas, especialmente no que tange à estrutura de acesso às informações e sistema recursal. No âmbito do Executivo federal, a lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, sendo que os pedidos de acesso à

informação são recebidos e tratados pelo e-SIC¹⁶. No Poder Judiciário, a regulação é feita por meio da Resolução CNJ nº 215, de 16 de dezembro de 2015. No que tange ao Poder Legislativo Federal, na Câmara dos Deputados, a regulação se faz por meio do Ato da Mesa 45/2012; no Senado, por meio do Ato da Comissão Diretora 9/2012.

Decorridos pouco mais de 13 anos do lançamento do Portal da Transparência e quase seis anos da entrada em vigor da LAI, impende reconhecer que houve avanços expressivos no âmbito da transparência e do acesso à informação no Brasil. Em relação à LAI, os avanços mais significativos se deram no âmbito do Poder Executivo Federal. Desde a entrada da lei em vigor, foram recebidos pelos cerca de seus 300 órgãos e entidades, 610.148 pedidos de informação, com um total de 914.905 perguntas feitas por 306.412 cidadãos¹⁷. Pedidos de informação foram originados de todas as unidades da Federação, bem como de outros países, por pessoas físicas de diferentes graus de escolaridade e jurídicas dos mais variados ramos de atividade.

No entanto, as maiores dificuldades na operacionalização da LAI se verificam no âmbito dos entes subnacionais, em especial, nos municípios, parte em decorrência da não regulamentação da lei – até mesmo em razão do disposto em seu art. 45 –, parte pelas dificuldades inerentes a uma mudança de uma cultura até então baseada no sigilo para uma cultura baseada no acesso, na transparência pública que promove a cidadania.

Tendo em vista o disposto no art. 41 da LAI, a CGU empreende um conjunto de ações com vistas ao enfrentamento desses problemas. Nesse contexto, a Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013, institui o Programa Brasil Transparente, com o objetivo geral de apoiar estados e municípios na implementação da LAI, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto. Nos termos do art. 2º da referida norma, o Programa tem como objetivos principais: (i) promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social; (ii) apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais

¹⁶ O Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo federal, além de entrar com recursos e apresentar reclamações. A Portaria Interministerial CGU/MPOG nº 1.254/2015 instituiu a obrigatoriedade do uso do e-SIC no âmbito do Poder Executivo federal.

¹⁷ Período de contabilização: 16 de maio de 2012 a 30 de abril de 2018. Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

sobre transparência; (iii) conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação; (iv) contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã; (v) promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social; (vi) disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos; (vii) incentivar a publicação de dados em formato aberto na rede mundial de computadores - internet; e (viii) promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação. Decorridos pouco mais de cinco anos da publicação da portaria supramencionada, contabilizam-se 1.806 adesões voluntárias ao Programa, sendo 33% de municípios da Região Nordeste, 20% da Sul, 24% da Sudeste, 11% da Norte e 12% da Centro-Oeste¹⁸.

Objetivando medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros, a CGU lança, em 2015, a Escala Brasil Transparente (EBT), um indicador para avaliar o grau de cumprimento dos dispositivos da LAI pelos entes subnacionais com o foco na modalidade de transparência passiva. Nessa modalidade, o órgão ou entidade é demandado pela sociedade a prestar informações que sejam de interesse geral ou coletivo, desde que não resguardadas por sigilo, tal como previsto no art. 10 da referida lei.

Em sua primeira edição (EBT 1.0), realizada entre os meses de janeiro e maio de 2015, foram avaliados 519 entes da Federação, quais sejam, os estados, o Distrito Federal (DF) e suas capitais, além de 465 municípios com até 50 mil habitantes. Na edição seguinte (EBT 2.0), realizada no mesmo ano, avaliou-se 1.614 entes federativos, compreendidos neste rol todos aqueles avaliados na edição anterior. Finalmente, a terceira edição da referida escala (EBT 3.0) contou com uma etapa de avaliação, realizada entre 27 de junho e 26 de agosto de 2016, seguida de duas etapas de revisão, abrangendo 2.355 entes federativos: os estados, o DF e suas respectivas capitais, além de 2.301 municípios.

Composta de 12 quesitos, a EBT permite atribuir a cada ente federado subnacional uma nota entre 0 e 10, cuja composição é 25% referente à regulamentação

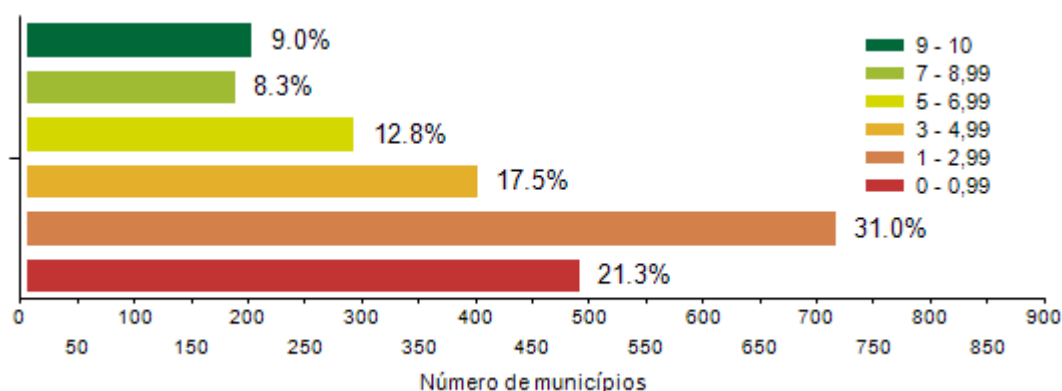
¹⁸ Dados de abril de 2018. Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

da LAI e 75% relacionada à efetividade da modalidade de transparência passiva, baseada na existência e atuação dos Serviços de Informação ao Cidadão – SIC. Assim, na implementação da escala, buscou-se realizar quatro pedidos de acesso à informação: três voltados para assuntos das principais áreas sociais (saúde, educação e assistência social) e um relacionado à regulamentação do acesso à informação pelo ente avaliado.

No que tange aos resultados auferidos no âmbito da EBT 3.0, verifica-se que, nos municípios, ainda há um longo caminho a percorrer no âmbito da transparência e do acesso à informação, já que, dos 2.328 municípios pesquisados, 69,8% obtiveram notas inferiores a 5,00 na referida escala, conforme apresentado na figura 1.

FIGURA 1

Panorama dos Municípios - EBT 3.0



Fonte: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

3. LÓCUS DE CONTROLE: POLÍTICAS MUNICIPAIS EM DIREITOS HUMANOS

Não obstante o conceito de Direitos Humanos ter natureza fluida e aberta, fruto de uma construção histórica e social de caráter progressivo, pode-se afirmar a sua relação com os direitos inerentes ao homem enquanto condição para a sua dignidade, não importando sua raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Nesse contexto, a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948

constitui o marco principal para uma concepção contemporânea dos Direitos Humanos, baseada na universalidade, indivisibilidade e interdependência de direitos individuais e coletivos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, essenciais para a plena realização da dignidade da pessoa humana. Assim, a Declaração de 1948 se torna inspiração para a elaboração de tratados internacionais e cartas constitucionais voltados à proteção dos Direitos Humanos por meio de normas cogentes ou programáticas que obrigam Estados nos planos externo e interno.

A relevância dessas questões se materializa na Carta Constitucional de 1988, na medida em que a dignidade da pessoa humana é alçada a princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º), e que os princípios da prevalência dos direitos humanos e do repúdio ao terrorismo e ao racismo devem reger suas relações no plano internacional (art. 4º). Ainda, entre os objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º, encontram-se a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais; além da promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O enunciado sistemático dos Direitos Humanos se encontra no Título II da Constituição, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, abrangendo, entre outras questões, os direitos e deveres individuais e coletivos; e os direitos sociais.

Embora o Título II da Carta disponha sobre direitos e garantias fundamentais, este não pode ser considerado o único lócus sobre direitos fundamentais no texto constitucional, sendo que o rol de direitos nele apresentados é meramente exemplificativo. Ressalte-se, também, que o § 2º do art. 5º da CF/1988 estabelece que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Tal dispositivo revela que, no Brasil, adotou-se um sistema aberto de direitos fundamentais.

No entanto, não basta afirmar direitos – é preciso garanti-los e, sobretudo, efetivá-los. Nesse contexto, destacam-se as políticas públicas, instrumentos que orientam a ação governamental que produz reflexos na vida dos cidadãos. No Brasil, o principal mecanismo de exteriorização e planejamento da Política Nacional de Direitos Humanos

é o Programa Nacional de Direitos Humanos, atualmente em sua terceira versão (PNDH-3), instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. O Programa é o resultado de um processo democrático e participativo, que incorporou resoluções da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, além de propostas aprovadas em mais de 50 conferências temáticas em áreas como segurança alimentar, educação, saúde, habitação, igualdade racial, direitos da mulher, juventude, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos e meio ambiente. Concebe a efetivação dos Direitos Humanos como política de Estado focada na dignidade humana e na criação de oportunidades para que todos, indistintamente, possam desenvolver seu potencial de forma livre, autônoma e plena. Nesse contexto, compartilham-se responsabilidades entre União, estados, municípios e Distrito Federal na execução de políticas públicas e na criação de espaços de participação e controle social com vistas ao respeito, proteção e efetivação dos Direitos Humanos.

A agenda de Direitos Humanos é complexa e multifacetada, “um campo que se constrói em contextos de fortes disputas entre atores com interesses diversos, em meio a dinâmicas políticas de avanços e retrocessos ou ameaças de retrocessos” (DELGADO *et al.*, 2016). Ainda, crises de naturezas econômica, política e institucional também podem representar entraves à efetivação de políticas públicas. No caso brasileiro, tais reflexos podem se fazer mais importantes no âmbito dos municípios, em razão da forte dependência que estes têm em relação aos demais entes federativos.

Assim, tendo em vista o atual momento do país, o estudo buscou investigar a condução das políticas públicas de Direitos Humanos no âmbito dos municípios e a participação da sociedade no contexto dos respectivos conselhos gestores. Importante ressaltar que, ao fazer uso das estruturas dos SICs municipais para a obtenção dessas informações, buscava-se atingir outro objetivo: avaliar a implementação da LAI nesses entes subnacionais.

Para tal, foram encaminhados pedidos de informação aos municípios selecionados, por meio de suas estruturas de e-SIC. As demandas versavam sobre informações relacionadas a:

1. Planos, programas e ações concernentes à defesa e à promoção dos Direitos Humanos em âmbito municipal.

- a. Para cada iniciativa, foram solicitados os dados sobre dotação e execução orçamentárias referentes aos anos de 2014 a 2017.
2. Fundo Municipal de Direitos Humanos.
 - a. Relação das receitas que o compõem
 - b. Dados sobre arrecadação e execução nos anos de 2014 a 2017
3. Atuação do Conselho Municipal de Direitos Humanos (ou similar).
 - a. Número de reuniões realizadas nos anos de 2014 a 2017.
 - b. Atas das três últimas reuniões do período 2014-2017.

A primeira dificuldade encontrada contexto da submissão de demandas no âmbito da LAI teve relação com o locus para a realização dos pedidos de informação nos sites internet de grande parte das prefeituras pesquisadas. Nesse contexto, ainda que as *homepages* de grande parte das prefeituras contenham *banners* e/ou *links* relacionados à LAI, a disposição de tais elementos na página se faz de maneira discreta, geralmente nos cantos superior ou inferior, e, muitas vezes, em tamanho reduzido.

Por outro lado, muitas prefeituras não disponibilizam qualquer informação sobre a LAI em suas *homepages*, mas em páginas internas de transparência pública. Exigências de confirmação de cadastramento e de unicidade de pedidos de informação sob pena de desconsideração do pleito também foram verificadas.

Tendo em vista que essas questões podem significar importantes entraves à submissão de pedidos de acesso a informações públicas, não há como não se cogitar a possibilidade da intencionalidade no sentido de se atender aos ditames da lei sem, no entanto, estimular o exercício direito de acesso às informações públicas, pelos cidadãos.

No caso de algumas prefeituras, restou inviabilizada a submissão de pedidos de informação, seja em razão de erros ocorridos no âmbito de seus e-SIC, seja em razão da completa inexistência de informações relacionadas à LAI em seus sítios na internet. Dessa forma, não foi possível submeter pedidos de informação aos municípios de Feira de Santana, Salvador, São Gonçalo e Sorocaba.

Excluídos os municípios supracitados, dá-se início a avaliação da efetividade dos demais municípios no que tange à modalidade de transparência passiva no contexto da LAI. Nesse aspecto, os resultados obtidos apontam que nos municípios de Ananindeua,

Boa Vista, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Manaus, Ribeirão Preto, Rio de Janeiro, Teresina e Uberlândia não houve resposta aos pedidos de informação interpostos, em clara ofensa ao art. 11 e, eventualmente, ao art. 32 da LAI, podendo, neste caso, suscitar a responsabilização do agente público envolvido. Nos municípios de Aracaju, Belo Horizonte, Campinas, Campo Grande, Cuiabá, Duque de Caxias, Guarulhos, Jaboatão dos Guararapes, Londrina, Macapá, Maceió, Natal, Nova Iguaçu, Osasco, Palmas, Porto Alegre, São Bernardo do Campo, São Paulo e Serra, embora tenha havido resposta, os prazos estabelecidos no art. 11 da lei foram descumpridos. Finalmente, os municípios de Aparecida de Goiânia, Belém, Brasília, Contagem, Fortaleza, João Pessoa, Juiz de Fora, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Santo André, São Luís e Vitória cumpriram os ditames da lei no que tange a prazo, ainda que alguns tenham solicitado a prorrogação prevista no §2º do artigo supramencionado.

A tabela 1 sintetiza as informações sobre os municípios que não responderam, os que responderam com atraso e, por fim, os que responderam no prazo, neste grupo incluídos os municípios que solicitaram a prorrogação do prazo nos termos da lei.

TABELA 1. Municípios que não responderam e responderam com atraso e no prazo

Não respondeu	Respondeu com atraso	Respondeu no prazo
Ananindeua	Aracaju	Aparecida de Goiânia
Boa Vista	Belo Horizonte	Belém
Curitiba	Campinas	Brasília
Florianópolis	Campo Grande	Contagem
Goiânia	Cuiabá	Fortaleza
Manaus	Duque de Caxias	João Pessoa
Ribeirão Preto	Guarulhos	Juiz de Fora
Rio de Janeiro	Jaboatão dos Guararapes	Porto Velho
Teresina	Londrina	Recife
Uberlândia	Macapá	Rio Branco
	Maceió	Santo André
	Natal	São Luís
	Nova Iguaçu	Vitória
	Osasco	
	Palmas	
	Porto Alegre	
	São Bernardo do Campo	
	São Paulo	

	Serra	
--	-------	--

Neste ponto, cumpre observar que o fato de o município responder a um pedido de informações por meio do e-SIC não significa que este, efetivamente, o tenha atendido, fornecendo as informações solicitadas. O já mencionado art. 11 da lei, em seu § 1º, incisos II e III, estabelece que não sendo possível conceder o acesso imediato à informação solicitada, o órgão ou entidade pública deverá: (i) indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou (ii) comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

No entanto, muitas vezes, os mencionados preceitos não foram observados. Nesse contexto, os municípios de Duque de Caxias de Nova Iguaçu alegaram falta de condições para responderem aos quesitos formulados no pedido, sendo que, no caso de Duque de Caxias, o respondente solicita que o demandante envie um e-mail diretamente para o Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos para fins de obtenção das informações requeridas. Aracaju se manifestou alegando não dispor das informações solicitadas, algo que soa estranho, tendo em vista os quesitos apresentados. No caso de Aparecida de Goiânia, não foi possível acessar o anexo com a resposta em razão de falhas no sistema.

Em muitos casos, o município respondeu apenas parcialmente ao pedido, não se manifestando sobre um ou mais quesitos formulados, e não apresentando qualquer justificativa em relação ao conjunto de informações faltantes. A tabela 2 apresenta a relação dos municípios enquadrados nesta situação.

TABELA 2. Municípios que não responderam a todos os quesitos do pedido de informações

Quesito não respondido	Municípios
Dados sobre dotação e execução orçamentárias referentes a planos, programas e ações concernentes à defesa e à promoção dos direitos humanos, do período de 2014 a 2017.	Campo Grande, São Bernardo do Campo, Belém e São Luís
Informação sobre a existência de fundo municipal de Direitos Humanos, as receitas que o compõem e dados de arrecadação e execução nos anos de 2014 a 2017.	Londrina, Osasco, Palmas, São Bernardo do Campo, Belém e João Pessoa

Informação sobre a atuação do Conselho Municipal de Direitos Humanos (ou similar), incluindo o número de reuniões realizadas nos anos de 2014 a 2017 e atas das três últimas reuniões do referido período.

Belém

Impende ressaltar que, não obstante a LAI, em seu art. 15, preveja a possibilidade de interposição de recursos, tal prerrogativa não foi adotada, pois, buscava-se aferir a capacidade de os entes municipais responderem de plano, tempestiva e corretamente aos quesitos formulados.

Passando à análise do conteúdo das respostas, o primeiro quesito formulado buscava coletar informações sobre o planejamento e a execução de iniciativas em prol dos Direitos Humanos no âmbito dos municípios no quadriênio 2014-2017.

Em alguns municípios, a análise do primeiro quesito restou totalmente prejudicada:

- No caso de Fortaleza, a resposta obtida foi a de que o município havia instituído diversos projetos voltados para os mais variados públicos, tais como: população em situação de rua, pessoas com deficiência, idosos, mulheres, crianças e adolescentes. Alegando que o arquivo com tais informações seria muito grande, solicitou que fosse enviado e-mail para a Assessoria de Comunicação da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, para fins de obtenção das informações.
- O município de Campo Grande, por sua vez, encaminhou informações sobre o Plano Plurianual (PPA) da Subsecretaria de Defesa dos Direitos Humanos para o período 2018-2021, período que não corresponde ao solicitado.
- O município de Belém fez remissão à Lei municipal nº 9.026/2013, que dispõe sobre o PPA para o período de 2014 a 2017. Não foram entregues informações sobre dotação e execução orçamentárias.
- A resposta obtida de Porto Alegre para este quesito foi a de que os planos, programas e ações concernentes à defesa e à promoção de Direitos Humanos no âmbito municipal estariam descritos no site da prefeitura e, principalmente, no caderno da V Conferência Municipal de Direitos Humanos de 2016. Não foram entregues informações sobre dotação e execução orçamentárias e não foi possível identificar as iniciativas em Direitos Humanos em nível municipal.
- O Município de Porto Velho remete ao Portal de Transparência para informações sobre o PPA 2014-2017, dotação e execução orçamentárias. No

entanto, não foi possível realizar a consulta, em razão de erros no sistema do referido portal.

- Palmas afirmou ter gasto R\$ 199.335,66 em políticas de Direitos Humanos no ano de 2017. Esta informação isolada não teve serventia aos propósitos do estudo.
- Contagem alegou não dispor das informações, sugerindo que estas fossem solicitadas à Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.
- A Prefeitura de Serra só enviou os dados de execução orçamentária do ano de 2014, informação que, fornecida isoladamente, não teve serventia aos propósitos do estudo.
- O arquivo com as informações sobre dotação e execução orçamentárias recebido do Município de Campinas estava corrompido.
- No que tange a Guarulhos, a resposta obtida de inexistência da informação solicitada. A justificativa apresentada foi a de que Secretaria de Assuntos Difusos teria sido criada pela Lei Municipal nº 7.550 em abril de 2017, e, por esta razão, seus programas só constariam no PPA 2018-2021.
- Londrina apresentou relatórios de despesa de órgãos supostamente ligados à questão dos Direitos Humanos no município. No entanto, não se depreende, pela leitura das demonstrações, a associação entre despesas e planos, programas ou ações de Direitos Humanos.
- O Município de Cuiabá informou não possuir informações sobre planos, programas ou ações de Direitos Humanos.

Em alguns casos, só foram encaminhadas informações orçamentárias, o que não permite verificar se os recursos foram, efetivamente, gastos na execução das políticas públicas de Direitos Humanos. Ainda assim, a simples análise do orçamento dos programas pode sinalizar a atribuição de menor ou maior prioridade de um ano para o outro. Nos casos em que foram enviadas informações de orçamento e execução, foi possível analisar eventuais discrepâncias entre o que foi orçado e executado no âmbito dos respectivos municípios. Como destaques, têm-se as seguintes situações:

- Em Belo Horizonte, verificou-se uma diminuição significativa nos recursos executados no âmbito da ação “Educação Política em Direitos Humanos e Cidadania - Sensibilização de Agentes Públicos e Sociedade Civil” ao longo dos anos de 2014 a 2017. O mesmo foi constatado com a ação “Promoção de Ações Afirmativas dos Movimentos Sociais - Ações

Afirmativas BH Cidadã: sem homofobia”, com execução de R\$ 53.800,00 em 2014 e de apenas R\$ 2.300,00 em 2017.

- Em Rio Branco, chama à atenção as anulações de créditos orçamentários, reduzindo, significativamente, as dotações orçamentárias finais. Ainda assim, o grau de inexecução ou execução parcial é elevado. Como exemplo, a ação “Capacitação para a Cidadania LGBT” só foi executada em 2014, sendo que não havia dotação para os anos de 2015 e 2016. Não houve execução no âmbito do Programa de Orientação aos Egressos do Sistema Prisional, ainda que houvesse recursos orçados nos anos de 2014 e 2015.
- Em Maceió, a dotação orçamentária para os programas de manutenção e funcionamento dos conselhos municipais do idoso, da pessoa com deficiência e da condição feminina é bem menor nos anos de 2016 e 2017 quando comparada com 2014 e 2015. O mesmo acontece com as ações “Promoção de Direitos humanos e Cidadania” e “Formação Continuada em Direitos Humanos”, sendo que, neste último caso, não houve execução em 2015 e 2016.
- Em Macapá, destaca-se a queda significativa e progressiva na dotação orçamentária concernente à manutenção administrativa dos conselhos tutelares entre os anos de 2014 e 2017.
- Em Brasília, a inexecução de ações e programas foi significativa. Mesmo com recursos orçamentários, não houve execução no âmbito da ação de assistência ao idoso. Embora houvesse recursos orçamentários para capacitação nos anos de 2016 e 2017, não houve execução. Por fim, na ação de Promoção de Igualdade Racial, apenas 23% dos recursos foram executados em 2016. Nos anos de 2015 e 2017, ainda que houvesse dotação, não houve execução.
- Em Vitória, não há quebra no padrão das dotações orçamentárias no período de 2014-2017. Destaque para o volume das dotações para os programas de atenção ao idoso e de juventude. O mesmo ocorre em João Pessoa, onde o destaque é a dotação orçamentária para a política de atendimento à criança e ao adolescente.
- Em São Paulo, o destaque é a baixa execução ao longo dos anos, sobretudo em 2017, nas ações de educação em Direitos Humanos e nas ações permanentes de inclusão da pessoa idosa, de integração e promoção social e econômica da população em situação de rua, e da Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes.
- No Município de Santo André, o destaque é a baixa execução no âmbito da Secretaria de Humanidades, em torno de 60% do que havia sido orçado.

- Em Osasco, não houve execução na ação de Promoção da Igualdade Racial, de Gênero e outras diversidades durante os anos de 2016 e 2017. Também não houve execução no âmbito da ação de assistência ao idoso em 2017.

O segundo quesito diz respeito à existência, nos entes federativos pesquisados, de fundo municipal de Direitos Humanos, bem como à relação das receitas que o compõem, e aos dados de arrecadação e execução nos anos de 2014 e 2017.

Nos termos do arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. A aplicação das receitas vinculadas ao fundo deverá ser feita por meio de dotação na lei de orçamento ou em créditos adicionais, e os saldos positivos do fundo, apurados em balanço, deverão ser transferidos para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, salvo disposição em contrário na lei de sua criação. Esta lei poderá determinar as normas de controle, prestação e tomada de contas, desde que não contrarie a legislação vigente. Assim, o fundo municipal de Direitos Humanos, criado por lei, objetiva receber os recursos destinados à execução da política municipal de Direitos Humanos formulada pelo conselho municipal de Direitos Humanos. Além do aspecto de vinculação às políticas de Direitos Humanos, a existência de um fundo facilita sobremaneira o controle social, na medida em que possibilita acompanhar a origem e a aplicação dos recursos.

Entre os municípios pesquisados, somente Recife e Natal possuem fundo municipal de Direitos Humanos, entretanto, sem receitas no período 2014-2017. Impende observar que o Município de Serra relatou a existência de proposta de revisão da lei que instituiu o Conselho Municipal dos Direitos Humanos, no sentido de instituir o fundo municipal de Direitos Humanos, que será gerido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e pelo referido Conselho. A proposta, já aprovada e com parecer favorável da Procuradoria Geral do Município, seguirá, em breve, para a Câmara Municipal de Serra. Por fim, registre-se que, a despeito de não possuírem um fundo específico de Direitos Humanos, os municípios de Macapá, São Paulo, Contagem,

Fortaleza, Porto Velho e Rio Branco sinalizaram a existência de ao menos um fundo de direitos (crianças e adolescentes, e idosos).

O terceiro e último quesito tem relação com a existência e atuação de conselho municipal dos Direitos Humanos (ou similar) no período de 2014 a 2017. Entre os respondentes, Brasília, Porto Alegre, Vitória, Campinas, Campo Grande, Jaboatão dos Guararapes, João Pessoa, Serra e Recife manifestaram a existência de conselho municipal de Direitos Humanos. Nos municípios de Natal, São Luís, Palmas e Rio Branco há projetos em curso com vistas à criação do referido conselho no âmbito daqueles entes. Conquanto somente uma pequena parcela dos municípios tenha se manifestado quanto à existência de conselhos de Direitos Humanos, em boa parte dos entes pesquisados há conselhos voltados a grupos específicos tais como mulheres, criança e adolescente, pessoas com deficiência, idosos, população LGBT, entre outros, em pleno funcionamento.

No que tange ao funcionamento dos conselhos afetos à questão dos Direitos Humanos, embora poucos municípios tenham encaminhado informações sobre as reuniões realizadas no período 2014-2017, não há, no geral, elementos que possam caracterizar paralisia em suas atividades, inibindo a participação social na gestão das políticas públicas em Direitos Humanos. Como exceções, poder-se-ia destacar os conselhos municipais de Direitos Humanos de Jaboatão dos Guararapes, inativo desde 2015, e de Porto Alegre, sem reuniões entre os anos de 2014 e 2017, neste último por falta de quórum. A tabela 3 apresenta síntese das informações sobre o funcionamento dos conselhos afetos à questão dos Direitos Humanos.

TABELA 3. Atuação dos conselhos municipais na questão dos Direitos Humanos.

Município	Nome	Composição / Caráter do Conselho	Reuniões
Brasília	Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humano (1996)	Paritário / Deliberativo e fiscalizador	2014: 7 ordinárias; 1 extraordinária 2015: 10 ordinárias; 2 extraordinárias 2016: 6 ordinárias; 4 extraordinárias 2017: 10 ordinárias; 2 extraordinária
Porto Alegre	Conselho Municipal de Direitos Humanos (1994)	Paritário / Consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador	Não houve reuniões no ano de 2014, 2015, 2016 e, no ano de 2017 houve uma reunião no dia 06 de dezembro sem quórum.

Município	Nome	Composição / Caráter do Conselho	Reuniões
Vitória	Conselho Municipal de Direitos Humanos (2006)	Paritário / Deliberativo e fiscalizador	2014: 11 reuniões ordinárias 2015: 11 reuniões ordinárias 2016: 11 reuniões ordinárias; 1 extraordinária 2017: 11 reuniões ordinárias; 1 extraordinária
Jaboatão dos Guararapes	Conselho Municipal de Direitos Humanos (2005)	Paritário / Deliberativo	Funcionou plenamente até o final de 2015, quando foi dada ênfase aos conselhos setoriais. Não foi fornecido o número de reuniões nos anos de 2014 e 2015.
Serra	Conselho Municipal de Direitos Humanos (2015)	Paritário / Normativo, deliberativo e fiscalizador	2016: não houve atividades 2017: 9 reuniões ordinárias, 1 extraordinária
Recife	Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã (2001)	Paritário / Deliberativo e fiscalizador	2016 a 2017: 14 reuniões
São Paulo	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991)	Paritário / Deliberativo e fiscalizador	2014: 5 reuniões 2015: 6 reuniões 2016: 15 reuniões 2017: 11 reuniões
São Paulo	Conselho Municipal dos Direitos da Juventude (2008)	Paritário / Consultivo e fiscalizador	2016: 3 reuniões
São Paulo	Conselho Municipal de Políticas LGBT (2005)	Paritário / Normativo e fiscalizador	2014: 9 reuniões 2015: 3 reuniões 2016: 4 reuniões 2017: 3 reuniões
Londrina	Conselho Municipal de Assistência Social	Paritário / Normativo, deliberativo e fiscalizador	2014: 23 reuniões ordinárias; 4 extraordinárias 2015: 17 reuniões ordinárias; 3 extraordinárias 2016: 22 reuniões ordinárias; 7 extraordinárias 2017: 19 reuniões ordinárias; 7 extraordinárias
João Pessoa	Conselho Municipal de Assistência Social	Paritário / Deliberativo e fiscalizador	2017: 15 reuniões

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante os problemas com a amostra no que tange à participação e à qualidade das informações encaminhadas, o estudo mostra que, em muitas prefeituras,

houve decréscimo nas dotações orçamentárias de ações e programas relacionados aos Direitos Humanos e, na grande maioria dos municípios, execução aquém das respectivas dotações ou, em muitos casos, inexecução total, talvez, reflexos da recente crise brasileira e de eventuais escolhas do gestor diante de cenários de grande restrição econômico-financeira.

Fundos específicos de Direitos Humanos ainda são raros no âmbito dos municípios, a despeito dos benefícios associados à vinculação dos recursos e ao controle social. Quando aos conselhos de Direitos Humanos, os resultados são mais alvissareiros, não apenas pelo fato de terem sido instituídos em um número maior de municípios, mas pelo fato de que muitos sinalizaram processos em curso com vistas à sua instituição. Ainda assim, espera-se um aumento nessas instâncias de modo a viabilizar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas. Nesse contexto, cumpre destacar a ação que compete ao Ministério dos Direitos Humanos no PNDH-3 no sentido de fomentar a criação e o fortalecimento dos conselhos de Direitos Humanos em todos os Estados e Municípios e no Distrito Federal, bem como a criação de programas estaduais de Direitos Humanos.

Diante do exposto, não há dúvidas de que o Brasil obteve avanços expressivos na promoção do direito fundamental à informação, sobretudo após a entrada em vigor da LAI. No entanto, a mudança cultural que envolve transformar o sigilo, antes regra, em exceção não se faz da noite para o dia, tampouco se esgota no processo legiferante. Nesse contexto, os problemas verificados quanto ao cumprimento da lei pelos municípios pesquisados, relacionados, à ausência de resposta, às respostas incompletas ou incompatíveis com os pedidos, ao descumprimento de prazos e à falta de articulação entre os órgãos do mesmo ente federativo sugerem haver um longo caminho a ser percorrido no âmbito dos 5.570 municípios brasileiros. Caminho tão ou mais longo é aquele relacionado às políticas públicas em Direitos Humanos e à participação social nesses contextos. Até lá, compromete-se, significativamente, o exercício da cidadania por meio da participação e do controle social da *res publica*, bem como a efetivação dos Direitos Humanos.

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed. São Paulo: Mandarim, 2000a.

_____. **O futuro da democracia**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 106-E, 5 jun. 1998. Seção 1, p. 1.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 12 mai. 2018.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 10 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 16 de dezembro de 1966. Brasília: Presidência da República, 1992a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Congresso Nacional, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CNJ. **Resolução CNJ nº 215, de 2015.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>>. Acesso em 12 mai. 2018.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. **Lei de Acesso à Informação**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DELGADO, Ana Luiza de Menezes *et al.* **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**: coletânea. Brasília: ENAP, 2016.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos. In: DELGADO, Ana Luiza de Menezes *et. al* (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**: coletânea. Brasília: ENAP, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed . São Paulo: Atlas, 2002.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos Avançados**. v.11, n.30, pp. 55-65, 1997.

LOPEZ, Felix Garcia. *Accountability* e controle social na administração pública federal. In: SÁ E SILVA, Fabio de; LOPEZ, Felix Garcia; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia**. Livro 9. v. 2. Brasília: Ipea, 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. v. 59, n. 3, pp. 789-822. Rio de Janeiro: IESP/UERJ, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: São Paulo, n. 44, 1998.

OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão**. Aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2000. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>. Acesso em: 5 de jun. 2017.

OLIVEIRA, Bruna Pinotti Garcia; LAZARI, Rafael de. **Manual de Direitos Humanos: volume único**. 3. ed. Salvador: Juspodvm, 2017.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 45, out. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal accountability in Latin America*. **Journal of Democracy**, Washington, D.C., v. 11, n. 4, Oct. 2000.

STF. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF n. 130 MC/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, 27 de fevereiro de 2008.
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608505>. Acesso em: 17 nov. 2016.

UNIC RIO. **Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de janeiro de 1948**. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 12 mai. 2018.