

# e estudios/Working Papers

(WP-2014-32)

## Título

**Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil**

## Autor(es):

Matias-Pereira, José

## Cargo/Adscripción:

Universidade de Brasília



Recibido: 16/12/2013

Aceptado: 31/01/2014

Publicado: 03/02/2014



**Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.**

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



# Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil

Matias-Pereira, José

## Resumen/Abstract:

O objetivo principal deste estudo é avaliar se as medidas e ações implementadas pelos governantes para aperfeiçoar o modelo de governança pública brasileiro estão contribuindo para elevar o nível de controle social e de transparência na administração pública. Pressupomos que a promoção da transparência e do acesso à informação é uma medida essencial para o fortalecimento do controle social e da democracia, e por decorrência, para a melhoria da qualidade da gestão pública. Trata-se de um artigo teórico-empírico e bibliográfico, apoiado nas abordagens das teorias da governança, neoinstitucional e da agência. A partir da literatura, relatórios e das normas legais, buscamos identificar inicialmente as motivações que levaram à adaptação e transferência das experiências da governança corporativa para o setor público. Realizou-se, ainda, uma pesquisa de campo para avaliar a qualidade das informações das despesas públicas disponibilizadas pelos portais de transparência dos 200 municípios mais populosos do país. Conclui-se, por fim, que ainda existem inúmeros desafios e obstáculos a serem superados nos âmbitos sociocultural e institucional. Essas dificuldades são agravadas por deficiências de competência e de valores éticos e morais dos governantes e políticos, essenciais para viabilizar uma boa governança pública, elevar a transparência e aumentar o controle social no Brasil. / The main objective of this study is to assess whether the measures and actions taken by governments to improve the model of Brazilian public governance are contributing to raising the level of social control and transparency in public administration. We assume that the promotion of transparency and access to information is an essential measure to improve social and democracy, and consequently, to improve the quality of public administration. This is an article theoretical and empirical literature, supported by the theories of governance approaches, neoinstitutionalist and agency. From the literature, reports and legal norms, initially we tried to identify the reasons that led to the adaptation and transfer of experience of corporate governance in the public sector. Held also a field survey to assess the quality of information of public expenditure provided by portals transparency of 200 most populated municipalities of the country. We conclude, finally, that there are still many challenges and obstacles to be overcome in the socio-cultural and institutional contexts. These difficulties are compounded by deficiencies of competence and ethical and moral values of the rulers and politicians, essential for achieving good public governance, raise transparency and increase social control in Brazil

## Palabras clave/Keywords:

Governança pública, controle social, transparência

## Extracto curricular/Author Information:

José Matias-Pereira é economista e advogado. Doutor em ciência política — área de governo e administração pública — pela Universidade Complutense de Madri, Espanha, e Pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). Professor de administração pública e finanças públicas e pesquisador associado do programa de pós-graduação em contabilidade da Universidade de Brasília.

E-mail: [matias@unb.br](mailto:matias@unb.br)

## Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil

Matias-Pereira, José

### Introdução

Observa-se que a maioria dos países no mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento, estão envoltos num cenário sombrio provocado pela crise econômica mundial, passando por transformações profundas nos campos socioeconômicos, político, cultural e tecnológico. Uma parcela significativa desses países estão sofrendo os efeitos de políticas econômicas de austeridade, que estão produzindo efeitos drásticos na redução do crescimento econômico, no aumento do desemprego e na queda na renda, agravados em muitos casos, pela inflação. Esse cenário está contribuindo para o aumento acentuado dos movimentos sociais, nos quais as populações estão exigindo mudanças nas políticas econômicas, e a adoção de ações inovadoras por parte dos governantes e da administração pública.

É importante ressaltar que, inúmeros fenômenos estão contribuindo, nos últimos anos, para estimular as transformações na administração pública mundial, notadamente as mudanças de paradigmas nos campos tecnológicos, econômicos, políticos, sociais e culturais. Destaca-se, entre eles, a proliferação das redes sociais e o acesso à informação instantânea. Nesse novo cenário, os destinatários ou usuários de serviços públicos, intensificaram o nível de cobrança junto aos governantes e políticos, especialmente por meios de mobilizações populares, exigindo uma gestão pública mais efetiva.

Os Estados-nação na busca de encontrar soluções para esses problemas passou a estruturar um modelo de governança no setor público inspirado nas experiências do setor privado. Dessa forma, a busca para viabilizar uma boa governança nas organizações públicas intensificou-se por meio do processo de transferência das experiências da governança existente no setor privado. Em que pese o setor público e o privado possuírem focos específicos, observa-se um elevado grau de similitudes entre eles, como por exemplo, as questões que envolvem a separação propriedade e gestão, responsável pela geração dos problemas de agência, os instrumentos definidores de responsabilidades e poder, o acompanhamento e o incentivo na execução das políticas e objetivos definidos, entre outros. Verifica-se, num sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética<sup>1</sup>.

É oportuno ressaltar que os focos da governança, tanto no setor privado como no setor público, refere-se à forma como os agentes responsáveis pela governança reagem às pressões

---

<sup>1</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Manual de Administración Pública: Enfoque en gobernanza, transparencia y ética en la gestión pública. E-book. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

institucionais. No setor privado o foco está na alavancagem ou reversão do resultado financeiro, na busca da melhor remuneração do capital investido para sobrevivência da empresa e salvaguarda das ações de decisões dos gestores. Por sua vez, no setor público o foco está no cumprimento de normas e determinações legais. A salvaguarda das ações e decisões dos gestores depende do cumprimento de ritos legais e mitos culturais, independentemente dos resultados alcançados.

O Estado para tornar-se capaz de atender de forma adequada as crescentes demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade e com menores custos, necessita ter um perfil inteligente-mediador-indutor, o que exige instituições democráticas sólidas; valores éticos e morais na política; transparência; orientado para eficiência, eficácia e efetividade; busca pela excelência; criação de valor público; flexibilidade e inovação; abordagem gerencial; ethos no serviço público e, competência em recursos humanos, entre outras. O Estado inteligente-mediador-indutor deve ser entendido como aquele Estado capaz de criação de valor público, geração de capital social, engajamento cívico, coordenação de atores público e privados, inclusão social, e compartilhamento de responsabilidades (Matias-Pereira, 2010a). Considerando o perfil delineado nesse conceito, pode-se especular que o Estado brasileiro não possui esses pré-requisitos.

Observa-se, por sua vez, que está em movimento no Brasil - que está vivenciando essas transformações de forma intensa -, uma crescente onda insatisfação da população em relação aos governantes e políticos, motivadas pela falta de ética na política, corrupção, serviços públicos de baixa qualidade, em especial, educação, saúde, segurança pública, transporte público. Diante desse contexto, pode-se argumentar que, essas reivindicações, de forma direta ou indireta, envolvem a questão da governança pública, do controle social e da transparência na administração pública.

Nesse sentido, torna-se possível, após essas considerações, formular as seguintes perguntas:

*As medidas e ações implementadas pelos governantes para aperfeiçoar o modelo de governança pública brasileiro estão contribuindo para elevar o nível de controle social e de transparência na administração pública?*

*As ações e normas legais criadas para permitir o acesso da população às informações sobre as despesas públicas, por meio dos portais de transparência, estão se concretizando?*

Este artigo tem como objetivo principal avaliar se as medidas e ações implementadas pelos governantes para aperfeiçoar o modelo de governança pública brasileiro estão contribuindo para elevar o nível de controle social e de transparência na administração pública. Pressupomos que a promoção da transparência e do acesso à informação é uma medida essencial para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da qualidade da gestão pública. Para alcançar esse propósito vamos procurar conhecer e compreender os fundamentos das principais ações e medidas legislativas e institucionais orientadas para melhorar o desempenho do setor público, e por decorrência, o aumento do nível de transparência no país. Nesse esforço iremos utilizar como referências básicas a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.755/1998, a Lei Complementar no. 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar no. 131/2009, que altera a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência pública; e a Lei no. 12.527/2011, Lei de acesso à informação (LAI). Registre-se que essas normas, no seu conjunto, obrigam as entidades públicas a divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos públicos previstos nos instrumentos orçamentários, objetivando promover o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos e responsabilizar os gestores que descumprirem as normas.

## Relevância do estudo sobre governança, controle social e transparência

Constata-se que a transparência das contas da gestão pública, além de ser um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101/2000), é também pressuposto essencial para a promoção da cidadania, por meio da participação popular. A LRF impôs mudanças na gestão pública no que se refere ao planejamento das ações do governo, bem como, à regulação dos gastos, contribuindo para a evolução de conceitos de responsabilidade, eficiência e transparência na gestão pública. A transparência, por sua vez, é um mecanismo de controle social.

No estudo que abordaram a informação como ferramenta de auxílio no exercício do controle social, assinalam Coelho, Cruz e Platt Neto (2011), que a informação contábil é um meio de se assegurar a participação popular na gestão fiscal do governo. Ressaltam os autores que a transparência é um dos pilares da democracia moderna, e uma das condições para uma transparência efetiva é de que as informações colocadas à disposição ao cidadão sejam compreensíveis e relevantes.

Ao tratar do tema da transparência da gestão fiscal, assinala Silva (2009, p.10) que, “a transparência tem como objetivo garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio de diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e divulgação de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.”

A disponibilização das informações públicas aos cidadãos, conforme ressalta Pires (2011), deve possuir caráter qualitativo em relação à atuação administrativa, pressupondo a disponibilização de informações de qualidade aos interessados por meio de tecnologias interativas, como condição de participação da cidadania no processo de autonomia coletiva e de controle social das políticas públicas. Para o autor, a estruturação dos portais de informação deve, cada vez mais, levar em conta o papel da informação (sua transparência) nos processos emancipatórios.

Para Cruz et al (2012), a transparência está estritamente relacionada à "disposição de informar" ou, ainda, a responsabilidade em prestar contas (*accountability*) em razão da

gerência de recursos públicos. É preciso ressaltar, porém, que as tecnologias de informação podem facilitar a transparência e a e-participação, enquanto instrumento de acesso às informações e interação entre governo e cidadãos, mas não têm por si capacidade de pôr fim à existência de déficit democrático e de *accountability*.

A transparência do Estado, sustenta Matias-Pereira (2012b, 2013c)<sup>2</sup>, se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e a sociedade civil. Esforços no sentido de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com destaque para acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, estão sendo gradativamente implementados no Brasil, inclusive com iniciativas de regulação própria por parte de diversos municípios.

Assim, a relevância deste estudo envolvendo o tema governança, controle social e transparência na administração pública, explicitando novas tendências de administração pública e de acessos às informações pode ser mensurado pelo crescente destaque que a literatura vem dedicando nos últimos anos ao assunto. Foi realizada, ainda, uma pesquisa empírica de avaliação dos portais de transparência dos municípios mais populosos. O objetivo da referida pesquisa empírica foi mensurar, por meio de uma amostra dos 200 municípios mais populosos, no universo dos 5.565 municípios brasileiros (Brasil/IBGE, 2012), com vista a avaliar se eles estão cumprindo de forma adequada as exigências definidas pela Lei Complementar nº 131/2009 em relação à transparência e às informações disponibilizadas em seus portais de transparência. A avaliação foi realizada por meio de visita virtual a cada um dos portais dos municípios selecionados.

## Referencial teórico e metodologia

Neste artigo, no qual debatemos o complexo e amplo tema da governança pública, controle social e transparência na administração pública, nos apoiaremos em diversas teorias e autores que enfocam as doutrinas que orientadas para as reformas administrativas, notadamente no campo da transparência e controle. Destacam-se nesse estudo, além das teorias de governança, as contribuições das teorias neoinstitucional (neoinstitucionalismo) e da agência.

É oportuno ressaltar, em que pese a sua relevância para este estudo, que a teoria de agência possui algumas deficiências para explicar as dificuldades da incorporação de mudanças no setor público brasileiro, visto que se restringe aos aspectos relacionados apenas as questões que envolvem o principal-agente. A teoria neoinstitucional (neoinstitucionalismo), por sua vez, indica um rumo pelo qual se amenizam os obstáculos às mudanças organizacionais, por meio da incorporação de elementos institucionalizados, e portanto legitimados, que permitem uma garantia para as decisões, e dessa forma, além de criar as condições necessárias de proteção da organização, evita que as decisões do gestor sofram algum tipo de questionamento.

Registre-se que a teoria neoinstitucional sustenta que as instituições públicas são relevantes para entender e explicar as interações entre os indivíduos, pois estão dotadas de uma lógica

---

<sup>2</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas - Revista de Administração Municipal. Revista de Administração Municipal, v. 282, p. 5-17, 2013.

própria que condiciona as preferências individuais (Lapsley; Oldfield, 2001:217). O conceito de instituição adotado aqui é o proposto por Serna (2001): é o conjunto de valores, normas, regras, rotinas e processos, que se desenvolvem em um determinado entorno organizativo e que incidem diretamente na atuação desenvolvida pelos distintos atores implicados, dirigindo e limitando seu comportamento.

Deve-se destacar também neste estudo, a relevância das teorias de governança; dos *stakeholders*, e da ação coletiva para a compreensão da governança. As teorias de governança torna possível compreender os seus objetivos, princípios e os mecanismos que permitem uma maior interação dos *stakeholders* na administração; a teoria dos *stakeholders* contribui para a compreensão de como implementar ações que permitam a efetiva participação dos interessados na administração do recurso natural; a teoria da ação coletiva diz respeito às possibilidades de jogos de interação social e aos desafios de como coordenar as ações individuais de forma a produzir melhores resultados coletivos.

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (Bhatta, 2003:5-6).

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e a política. A governança (governance) sob a ótica econômica tem como foco o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (Withley, 1996). Os estudos mais relevantes da governança sob a perspectiva econômica estão apoiados na teoria de custos de transação (Williamson, 1975, 1985, 1991) e na teoria institucional (Meyer; Rowan, 1992).

Na ótica da ciência política, a governança pública está associada a uma mudança na gestão política. Nesse sentido o enfoque da ciência política está orientada para as formas de interação nas relações de poder entre o Estado, governo e sociedade, dedicando especial atenção aos processos de cooperação e aos mecanismos para estimular as relações entre os principais atores envolvidos nesse esforço: governo, setor privado e terceiro setor (Matias-Pereira, 2010a; 2013a).

Coube a Coase (1991), sob o enfoque da visão econômica, a realização dos estudos seminais no campo da governança. A partir da metade da década de 1970 esses estudos foram aperfeiçoados por Williamson (1975). A governança, de acordo com as análises de Coase e reforçadas por Williamson, designaria os dispositivos operacionalizados pela firma para conduzir coordenações eficazes que tangem a dois registros: os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas; os contratos e as aplicações de normas, quando ela se abre à terceirização. Há uma substituição das firmas hierarquizadas, integradas verticalmente, por organizações globais e em rede.

Para Coase e Williamson (1991), as trocas ou transações podem organizar-se em duas direções: o mercado ou as organizações (denominadas de hierárquicas por Williamson). O

mercado para ser eficaz, deve responder a uma condição de atonicidade; é portanto uma forma organizacional fragmentada. Para os autores a complexidade dessas trocas geram custos. As escolhas são arbitradas por preços. A grande firma integrada impõe-se historicamente como um meio para reduzir esses custos de transação. Registre-se que, o uso do termo governança importado do mundo da empresa para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados seria aplicado posteriormente ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termos de contexto são fundamentais.

Metodologicamente buscamos analisar, apoiado na literatura, relatórios e na legislação sobre o tema tratado neste artigo, as motivações que levaram à concepção e a aplicação da governança corporativa no setor público; e os seus efeitos na transparência na administração pública brasileira. Trata-se de um artigo teórico-empírico e bibliográfico, apoiado nas abordagens das teorias da agência, neoinstitucional e da governança. É oportuno ressaltar que não temos a pretensão de esgotar neste artigo o assunto em debate, diante de sua amplitude e complexidade.

## **Características da nova administração pública**

A relação do Estado com o setor privado e com o terceiro setor alterou-se de forma significativa nas últimas décadas, o que exige mudanças substanciais no enfoque e no conteúdo da gestão pública. A forma de operação da gestão pública foram influenciada pelo movimento da New Public Management (NPM), cujo objetivo maior era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. O propósito da NPM era diminuir o tamanho do Estado, em particular, promover a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos. Nesse sentido, os estudos feitos pelo Canadian Centre for Management Development (CCMD, 1999) oferecem importantes lições que devem constar no planejamento de organizações voltadas para o cidadão-usuário (Blythe; Marson, 1999).

Nesse contexto, assinala Bresser-Pereira (1998), que a reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 1990 em todo o mundo, foi uma resposta à crescente escassez de recursos financeiros, às modernas regras de economia de mercado e principalmente à crise do Estado burocrático, que começou a se delinear em quase todo o mundo nos anos 1970 e somente assumiu plena definição nos anos 1980. A economia de mercado caracterizou-se pelo modelo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados de formular e implementar políticas.

Observa-se que a nova administração pública voltada para o cidadão é caracterizada na atualidade pelo reconhecimento dos limites de sua atuação, que passou a ser mediada pelo poder e pela ação do setor privado e das organizações do terceiro setor. Por sua vez, a complexidade e amplitude que envolve o processo de interação entre o Estado-setor privado-terceiro setor, no qual ocorrem infinitas relações e mediações burocráticas, revela a existência de indícios de que é preciso dar continuidade nos esforços de redefinição e implementação de políticas inovadoras para fortalecer a gestão do setor público. Pressupomos também que para

isso ocorrer é indispensável intensificar o nível de interação e cooperação entre o governo, o setor privado e o terceiro setor.

Nesse sentido, assinala García Sánchez (2007:37), que “la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.”

Por sua vez, ao abordar o tema da gestão estratégica da administração pública brasileira, sustenta Matias-Pereira (2010a), que a construção de um novo modelo de gestão estratégica para a administração pública no Brasil precisa levar em consideração três dimensões: o contexto, a estratégia, o modelo de gestão e a gestão de pessoas. Nesse esforço, é importante não desconsiderar as rápidas mudanças que estão ocorrendo na sociedade, especialmente o nível de cidadania da população brasileira, que exige eficiência, eficácia, efetividade e transparência na aplicação de recursos públicos. Fica evidente, assim, para cumprir o seu papel de forma adequada, que a administração pública precisa criar as condições necessárias para garantir os direitos constitucionais dos cidadãos.

A literatura tem evidenciado que a gestão pública brasileira, apesar dos esforços para estruturar um modelo de governança pública consistente, ainda encontra-se num estágio distante do ideal. Os processos de desestatização e democratização implementados pós-Constituição de 1988, ainda não foram capazes de permitir a consolidação de uma rede de governança baseada nas relações do setor público com o setor privado e o terceiro setor. A configuração dessa rede de governança pública ainda não aderiu no nível desejável aos conceitos que dizem com o novo papel do Estado no mundo contemporâneo (Matias-Pereira, 2010b, 2013a).

## **Concepção da governança corporativa aplicada ao setor público**

O termo governança, com base na literatura acadêmica, pode ser definida, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (Rodhes, 1996). Os aspectos freqüentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Observa-se que, no debate mais recente que o conceito de governança já superou seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. Assim, além dos mecanismos

tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se na fase atual as redes sociais informais - de fornecedores, famílias, gerentes -, hierarquias e associações de diversos tipos.

Torna-se necessário destacar neste artigo, a importância das contribuições e estímulos que vem sendo dados por organismos multilaterais e instituições privadas nacionais nas últimas décadas, com destaque para o Banco Mundial (1992, 1997, 2007), OCDE (2001, 2005, 2011), IFAC (2001), MBC (2011) e IBGC (2009, 2010). Registre-se que o Banco Mundial, a partir de 1992, definiu de forma ampla, as seguintes dimensões para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e accountability; e informação e transparência.

Observa-se que o tema governança corporativa aplicada ao setor público ficou relegado a um plano secundário na agenda política no Brasil na última década. Por sua vez, deve-se destacar a importância das contribuições de algumas instituições privadas, como por exemplo, o Movimento Brasil Competitivo (Johanpeter, 2012), e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2012), que apoiam o fortalecimento do processo de implantação e aperfeiçoamento da governança pública no Brasil.

## Requisitos da boa governança no setor público

Na busca de permitir a implementação de uma boa governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações relacionadas a transparência e ética, sendo que a transparência é o mais importante para os investidores. Por sua vez, o novo paradigma da governança global no setor privado e público, tem como referência a necessidade promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro o setor.

Observa-se, nesse contexto, que o princípio da publicidade das questões administrativas é tema central nos regimes democráticos contemporâneos. Para Bandeira de Mello (2013), que não se admite em um Estado Democrático de Direito, onde o poder é exercido em nome do povo, que este fique privado das informações quanto à gestão da coisa pública.

Embora estejam em dimensões diferentes, as preocupações com a boa governança, transparência e ética também fazem parte do universo das organizações públicas. Isto porque tanto no setor privado como no público não pode ser desconsiderado os aspectos que envolvem a maneira como é feita a gestão das organizações, como identificam e tratam os seus stakeholders, como e em que base são estabelecidas as parcerias. A democracia participativa concebida na nova governança busca tornar o Estado mais permeável à influência da sociedade (Abruccio, 2005; Matias-Pereira, 2013a).

A capacidade governança, por sua vez, passa pela interação entre a capacidade de comando e de direção do Estado, tanto interna quanto externamente; a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo, buscando integrá-los de forma a garantir a coerência e a consistência das políticas governamentais; e, a capacidade de implementação supõe a adequação entre as diversas decisões tomadas e os recursos técnicos, humanos, informacionais, institucionais, financeiros, políticos necessários para que as decisões se materializem. Essa gestão pública deve estar preparada para realizar as suas estratégias e

políticas, usando os mecanismos disponíveis com eficiência, eficácia e efetividade na busca de implementar ações e alcançar resultados, em particular, a melhoria da qualidade de vida da população. Nesse sentido, a questão não é apenas reduzir custos e equilibrar contas, mas de melhorar a qualidade dos gastos dos serviços ofertados à população (Matias-Pereira, 2010b).

Observa-se que o termo governança vem sendo usado em diferentes contextos e com significados distintos. Recorde-se que na sua origem a expressão governança era utilizada para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais como — gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público — considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (OECD, 2001).

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito a capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade. Com a gestão política pode-se buscar a obtenção da legitimidade junto aos dirigentes, políticos e a população. A gestão da eficiência, eficácia e efetividade é a forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança.

## **Controle social e Lei de acesso à informação no Brasil**

Deve-se destacar que o direito a informação no mundo contemporâneo é protegido pela Declaração universal dos direitos humanos, pelo Pacto de direitos civis e políticos, por Convenções regionais de direitos humanos, bem como pela Constituição Federal do Brasil de 1988. Ao efetivar o direito de acesso, o Brasil procura consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão estabelece que o acesso à informação pública seja a regra, e o sigilo, a exceção (Brasil/CGU, 2011).

É sabido que a definição de ações e normas legais para permitir de maneira efetiva o acesso à informação pública é um fenômeno que ganhou maior dimensão política no Brasil a partir da segunda metade da década de 1980. Mesmo levando-se em consideração que algumas normas legais foram editadas na vigência do regime militar implantado em 1964 (autoritarismo), as medidas mais consistentes e relevantes nesse âmbito tem como marco referencial a reabertura democrática e a instituição da Assembleia Constituinte. Dessa forma, foi no período de elaboração da Constituição Federal de 1988 que o debate sobre a relevância do controle social, por meio do aumento da transparência na administração, e da definição de uma nova forma de governança pública passou a fazer parte da agenda política do país.

O controle social se efetiva por meio da participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos,

é um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalece a cidadania. Assim, o controle social para que se torne possível, requer-se: controle, fiscalização e responsabilização – e um ambiente institucional favorável. O controle, nesse contexto, pode ser aceito como a capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos (Dahl; Lindblom, 1971).

Assim, para concretizar-se o controle social depende de acesso à informação, para reduzir as assimetrias de informação entre os agentes públicos, transparência e publicidade; capacitação, ou seja, conhecimentos técnicos e políticos para atuação política; e mobilização da sociedade. Verifica-se, assim, que o objetivo principal da Lei de acesso à informação, além de ser um instrumento de controle de Estado, contribui para permitir e estimular que a sociedade tenha uma participação efetiva do processo de decisão do país. O acesso às informações, garantido por essas leis, é essencial para que o cidadão passe a participar do processo de controle da gestão dos recursos públicos.

## **Os efeitos da inclusão do princípio da eficiência na Constituição Federal**

Merece destaque no período pós-democratização, a inclusão no artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, do princípio da eficiência, que teve como propósito viabilizar a implementação do modelo de administração gerencial no país. Recorde-se que até 1998 os princípios elencados no citado dispositivo legal eram legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

A eficiência, conforme definem Caiden e Caiden (2001:82), é a relação entre os insumos e os resultados, sendo exemplos a utilização do mínimo de insumos para produzir um determinado resultado ou a obtenção de máximos resultados para um determinado nível de insumos. A eficiência pode ser medida por meio dos resultados, da produtividade e dos custos. A efetividade, por sua vez, sinaliza o êxito do programa e é focada em seus resultados, tais como são avaliados por meio das avaliações de efeito. Além disso, a qualidade dos serviços pode ser estimada por meio de medidas relacionadas com a satisfação dos usuários.

É oportuno alertar que o conceito do princípio de eficiência no setor público vai além da visão essencialmente econômica, visto que não podem ser desconsideradas, quando comparadas com a gestão no setor privado, as inúmeras diferenças que são impostas pelo caráter público das organizações. Assim, o seu propósito é balizar a atividade administrativa a procurar atingir os melhores resultados ao menor custo possível, por meio do emprego dos instrumentos e os meios que já estão disponíveis na administração. O princípio da eficiência, nesse sentido, busca viabilizar o funcionamento da administração pública tanto no aspecto da racionalidade na sua forma de atuar, como para exigir uma elevação no nível de desempenho dos gestores públicos (Matias-Pereira, 2013a).

## Normas legais e institucionais de transparência e acesso à informação

Observa-se que o direito de acesso à informação, instituído no Brasil pela Constituição de 1988, vem enfrentando dificuldades e resistências para se tornar efetivo. A literatura aponta que uma das principais causas dessa lentidão é decorrente da baixa participação social. Para diversos autores, como por exemplo, Jardim (1999, 2008), a noção de acesso à informação se relaciona a um direito, mas também a dispositivos políticos, culturais, materiais e intelectuais que garantem o exercício efetivo desse direito. O acesso jurídico à informação pode garantir ao usuário o acesso físico, mas não se consolida sem o acesso intelectual à informação. Para que haja transparência informacional, segundo o autor, é necessário um território para o qual confluam práticas informacionais do Estado e da sociedade. Para o autor, a “opacidade informacional” do Estado sinaliza, ao contrário, um hiato entre ele e a sociedade, configurando-se como processo e produto das características de geração e uso da informação pelo cidadão.

A transparência da gestão pública, para Silva (2009, p. 340-41), ainda se encontra em um estágio incipiente em decorrência de a divulgação de tais informações se dar em um ambiente político e cultural marcado por ideologias e interesses diversos. Para o autor, considera-se que a disponibilização de informações transparentes, tempestivas e relevantes acerca da gestão pública e da alocação dos recursos públicos por parte dos governantes constitui um ato de responsabilidade na prestação de contas, o que a literatura denomina de *accountability*.

O fortalecimento, por determinação constitucional, das funções dos tribunais de contas da União, dos estados e municípios, a criação da Controladoria-Geral da União e da Comissão de ética pública surgem no cenário da administração pública como medidas relevantes para aumentar o nível de transparência. Prioriza-se, nesse contexto, a transparência das despesas públicas, que tem como base legal a Lei Complementar nº. 101/2000, ou Lei de responsabilidade fiscal. Ao lado dessas medidas, o Estado intensificou a utilização de novas tecnologias de informações, como por exemplo, o Portal da transparência, as Páginas de transparência públicas, o Portal de compras do governo federal, entre outras medidas.

## Objetivos e características da Lei da Transparência

A lei complementar nº 131, sancionada no dia 27 de maio de 2009, também denominada de Lei da Transparência, alterou o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000), incluindo dispositivos que ampliam a transparência na gestão dos recursos públicos. A citada Lei determinou no seu artigo 48 a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Buscou-se, dessa forma, permitir que a sociedade acompanhasse de forma concomitante a execução do orçamento público, aumentando assim, o exercício do controle social. Veja a síntese da referida Lei no quadro 1, apresentado a seguir.

**Quadro 1: Síntese da Lei da Transparência – LC no. 131, de 2009**

Conteúdo da Lei	Objetivos e Características
Lei Complementar no. 131/2009	A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Dados que devem ser divulgados na internet	Conforme determinado pela LC 131/2009, todos os entes deverão divulgar: - Quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; - Quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
Legislação que regulamenta a Lei	Em consonância com o disposto pela Lei Complementar 131/2009, foi editado o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010, que define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. . A Secretaria do Tesouro Nacional também editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010, que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.
Entes obrigados a desenvolver portal da transparência	Conforme definido pela LC 131, todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local.
Prazos para o cumprimento da Lei	A LC 131/2009 definiu os seguintes prazos, a contar da data de sua publicação (27/05/2009): I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes – maio de 2010; II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes – maio de 2011; III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes – maio de 2013.
Definição de “tempo real”, para fins da Lei	Conforme definido pelo Decreto nº 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento.
Penalidades para o não cumprimento da Lei	Conforme disposto na LC no. 131/2009, o ente (Estado e/ou município) que não disponibilizar as informações no prazo estabelecido fica impedido de receber transferências voluntárias.
Forma de apresentação dos dados exigidos pela Lei	A LC no. 131/2009 determina o prazo de atualização e o conteúdo mínimo de informações sobre receita e despesa que devem ser divulgadas na internet. No entanto, boas práticas de promoção da transparência provam desejáveis a consideração de critérios de boa usabilidade, apresentação didática dos dados e em linguagem cidadã, possibilidade de <i>download</i> do banco de dados e canal de interação com os usuários.

Fonte: Matias-Pereira (2013), com adaptações.

## Principais Medidas de Transparência e Acesso à Informação no Brasil

Com o propósito de permitir uma visão sintetizada das principais normas legais e institucionais de transparência e acesso à informação no Brasil apresentamos, a seguir, o quadro 2.

**Quadro 2: Síntese das Principais Medidas de Transparência e Acesso à Informação no Brasil**

Denominação	Objetivo
<b>Gestão fiscal responsável</b>	A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, conforme definido no artigo 163 da Constituição Federal, bem como regula o artigo 169 da Constituição. O seu objetivo é estabelecer o regime de gestão fiscal responsável para as três esferas de governo e para cada um dos seus Poderes. A responsabilidade na gestão fiscal está definida no § 1º, do art. 1º da LRF.
<b>Transparência pública</b>	A Lei Complementar no. 131, de 27 de maio de 2009, altera a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência pública, em particular, ao determinar a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A referida Lei estabelece que todos os gastos e receitas públicos deverão ser divulgados em meios eletrônicos dos órgãos municípios, estaduais e federais.
<b>Acesso à Informação Pública</b>	A Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), tem como objetivo principal efetivar o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. A Lei e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ela representa uma medida importante para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Na medida em que busca permitir uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais, o acesso da sociedade às informações públicas permite o fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. O Programa Brasil Transparente, por sua vez, tem por objetivo prestar suporte técnico à implantação da Lei de Acesso à Informação e da Lei Complementar 131 em âmbito estadual e municipal.
<b>Portal da Transparência do Governo Federal</b>	O Portal da Transparência do Governo Federal é uma importante iniciativa no âmbito da busca da elevação do nível de transparência na administração pública foi o lançamento, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal ( <a href="http://www.transparencia.gov.br">www.transparencia.gov.br</a> ). Por meio do Portal tornou-se possível acompanhar informações atualizadas diariamente sobre a execução do orçamento, obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos). O Portal da transparência já expõe ao controle social o equivalente a US\$2 trilhões do orçamento público brasileiro, expressos em 780 milhões de unidades de informação. No ano de 2012 o número de acessos ao Portal da Transparência ultrapassou 1,1 milhões de visitas (Brasil/CGU, 2013).
<b>Páginas da Transparência</b>	As páginas de transparência pública dão continuidade às ações de governo voltadas para o incremento da transparência e do controle social, com objetivo de divulgar as despesas realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, informando sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Essas informações permitem complementar aquelas disponíveis no Portal da transparência, uma vez que os dados das Páginas detalham os gastos explicitando sua finalidade, indo além da informação sobre a execução financeira.
<b>Carta de Serviços ao Cidadão</b>	A Carta de Serviços ao Cidadão, que tem como objetivo estabelecer compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.
<b>Open Government Partnership ou Parceria para Governo Aberto</b>	O Open Government Partnership ou Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Fonte: Matias-Pereira (2013a), com adaptações.

É oportuno recordar que o governo eletrônico (e-gov), num sentido amplo, pode ser definido como um sistema informático que permite a interação reativa entre o interagente humano (cidadão) e a máquina (computador). A interatividade pode ser medida, segundo Barbosa et al (2011) como o grau de *feedback* imediato entre os responsáveis pela página eletrônica e o usuário.

## Pesquisa de avaliação dos portais de transparência dos 200 municípios mais populosos

No que se refere ao perfil da amostra da pesquisa, foram utilizados os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, agos. 2012), levantados nas estimativas populacionais para os municípios brasileiros em 01 de julho de 2012, o Brasil possui uma população de aproximadamente 190,7 milhões de habitantes, os quais estão distribuídos em 5.565 municípios. Neste estudo optou-se por avaliar os municípios considerados de grande porte (população-alvo). O critério adotado foi o recorte dos 200 maiores municípios brasileiros de acordo com a população, o que representa mais da metade do total da população do país, o que torna o estudo relevante, uma vez que investiga informações relativas à gestão pública para uma parcela bastante significativa da população brasileira.

Posição	Município	População
1	São Paulo	11 376 685
	=====	
200	Jau	133 900

Fonte: IBGE (ag. 2012)

Assim, o objetivo desta pesquisa empírica, desenvolvida de forma virtual, é avaliar se os gestores dos 200 municípios mais populosos do país estão cumprindo de forma adequada as exigências definidas pela Lei Complementar nº 131/2009, em relação a qualidade das informações disponibilizadas em seus portais de transparência.

Para alcançar esse propósito elaborou-se uma ficha com quatro critérios entendido como os mais relevantes para mensurar a qualidade dos portais dos governos municipais, identificando as práticas de governança em conformidade com a legislação brasileira vigente que estabelece transparência e accountability na gestão pública nacional como aspectos fundamentais para o exercício da cidadania e democracia para o povo brasileiro.

Nesse sentido, a ficha de avaliação considerou os seguintes itens: planejamento e prestação de contas (art. 48 da LRF), receitas e despesas e acessibilidade e facilidade de navegação. O processo de avaliação foi realizado por meio de visitas virtuais aos portais de transparência dos municípios selecionados, no período de 23 de abril a 31 de maio de 2013. Os critérios utilizados na avaliação foram os seguintes: “Eficiente”, quando o portal atende os quatro itens (planejamento e prestação de contas, receitas e despesas e acessibilidade e facilidade de navegação); “Deficiente”, quando deixa de atender um ou mais dos pré-requisitos definidos previamente.

Os resultados revelaram que dos 200 municípios avaliados apenas 53, o que representa 26,5% do total, possuem portais de transparência considerados como eficientes, ou seja, em conformidade com o previsto pela lei. Observa-se, nesse caso, que uma parcela representativa desses municípios são os considerados de grande porte (acima de 1 milhão de habitantes). Os

demais 73,5% foram enquadrados como deficientes, na medida em que apresentaram carências de informações, notadamente dados defasados e dificuldades de acessibilidade e de navegação.

Constata-se, com base nesses dados, que uma parcela significativa dos municípios brasileiros mais populosos não estão conseguindo cumprir de forma adequada as exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 131/2009 em relação à transparência e as informações disponibilizadas em seus portais. Os resultados da pesquisa nos permite argumentar, ainda, que os órgãos fiscalizadores, como por exemplo, os Tribunais de Contas, o Ministério Público e as Controladorias, estão com dificuldades para fazer cumprir as normas e os prazos definidos pela lei.

Pode-se argumentar, portanto, que a Lei Complementar nº 131/2009, deixa a desejar como um instrumento efetivo para elevar a transparência da administração pública no país. A baixa qualidade dos portais de transparências dos municípios avaliados, no que se refere a permitir que a população tenha conhecimento das contas públicas, por meio da divulgação dos dados de receita e despesas dos entes públicos na internet, não está contribuindo para uma efetiva participação popular na gestão dos recursos públicos municipais. Nessa sentido fica evidenciado as fragilidades da grande maioria dos portais criados para divulgar os dados da execução orçamentária dos municípios brasileiros como instrumentos de controle social, o que, por consequência, o que redundará na ineficácia da Lei da Transparência.

## Conclusões

Procuramos ao longo este artigo conhecer, compreender e avaliar os fundamentos das principais ações e medidas legislativas e institucionais orientadas para melhorar o desempenho do setor público, e por decorrência, o aumento do nível de transparência no país. A evolução e as dificuldades enfrentadas na implementação do modelo de governança do setor público brasileiro, bem como os efeitos que vem provocando na transparência na administração pública, nos permite afirmar o seguinte:

A gestão pública no Brasil vem se deteriorando de forma gradativa nessas últimas décadas. A situação em que o país se encontra, tanto em termos da baixa qualidade na oferta de serviços públicos, baixo nível de transparência e de corrupção na administração pública não é um fato novo. A variável nova nesse cenário é a determinação da população, por meio da intensificação de movimentos sociais, de exigir mudanças concretas na governança pública.

No conjunto das principais motivações que levaram à adaptação e transferência das experiências acumuladas pela governança corporativa para o setor público estão as sérias dificuldades que o Estado brasileiro tem para tornar efetivas as suas ações, – com destaque para as deficiências de gestão -, que em geral são morosas e inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. A boa governança pública, nesse novo contexto, assume uma relevância ainda maior nas questões que envolvem as relações complexas que existe entre o Estado e a sociedade no Brasil.

Observa-se que o Estado brasileiro, nos seus três níveis: União, estados e municípios - de formas dispare e ritmos diferenciados -, está procurando aperfeiçoar a sua organização estatal, por meio da adoção de ações e medidas legislativas e institucionais para tornar o seu modelo de governança no setor público mais consistente, na qual a transparência da administração pública ocupa um lugar de destaque. Esse esforço para tornar efetivas as suas ações, são caracterizadas pela lentidão e desarticulação, intra e inter no âmbito dos três entes governamentais.

Os resultados da pesquisa sobre as dificuldades de implementação dos portais no municípios para o atendimento adequado da Lei da Transparência, nos permite especular que é possível que esse mesmo fenômeno esteja ocorrendo para uma grande parcela dos municípios brasileiros em relação ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, o que reforça a nossa argumentação de que o modelo de governança pública necessita ser aperfeiçoado, em especial, no que se refere a coordenação, monitoramento, e suporte tecnológico e de recursos humanos aos municípios, além de um maior envolvimento dos atores principais institucionais e as comunidades locais, para a viabilização do sistema de transparência no país.

Pode-se concluir, por fim, apoiado nos resultados das análises e da pesquisa empírica, que ainda existem inúmeros desafios e obstáculos nos âmbitos sociocultural e institucional a serem superados, para viabilizar uma boa governança pública no Brasil. Essas barreiras estão prejudicando as ações para elevar a transparência na administração pública, dificultando o processo de controle social no Brasil. Isso nos permite argumentar que a mudança desse cenário passa, em particular, pela escolha pelos eleitores de governantes e políticos com perfis de competência e éticos, que compreendam que a administração pública, além da obrigação de informar, deve cultivar o desejo de informar - com qualidade e tempestivamente -, contribuindo assim para a geração de um clima de confiança, que irá refletir na legitimidade e facilitar a interação com a sociedade. 

## Referencias y fuentes/References

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 6. ed. São Paulo: FGV, 2005.
- ANAO. Australian National Audit Office. Performance Information in Portfolio Budget Statements (Audit Report Nº 18 2001-2002). Canberra: Commonwealth of Australia, 2002.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARBOSA. et al. , Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Revista Em Questão, Porto Alegre. v. 17, n. 1, p. 143-159, jan./jun. 2011.
- BARRET, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. AM Auditor General for Australia. 2005. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au>>. Acesso em: 20 mai. 2013.
- BHATTA, G. Post-NPM Themes In Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept. 2003.
- BLYTHE, Marie; MARSON, Brian. "Good Practices in Citizen-Centred Service". Canada: Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development, 1999.
- BRASIL. Constituição da república Federativa do. Brasília: Senado Federal, 2013.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei Complementar no. 131/2009. Altera a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR). Agenda Nacional de Gestão Pública. Brasília: SAE/PR, 2009. Disponível em <http://www.sae.gov.br>. Acesso em 15 mai. 2013.
- BRASIL. Advogacia Geral da União. Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: AGU, 2011.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controle Social - Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo. Brasília: CGU, 2012.
- BRASIL. IBGE. Estimativas populacionais dos municípios em 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 31 ago. 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br>. Acesso em 30 jun. 2013.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Em BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- CAIDEN, Naomi J.; CAIDEN, Gerald E. Enfoques e lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. Revista do Serviço Público, nº 1, jan./mar. 2001.
- BUTLER, B. Corporate Governance in the Public Sector. Annual Public Sector Symposium - Queensland, Australia, 4(16), June 2004.

- CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. "Citizen-Centred Service: Responding to The Needs of Canadians" Canada: Citizen-Centred Service Network, 1999.
- COASE, R.H. "The Nature of the Firm"(1937), in Williamson, O. & Winter, S., orgs., The Nature of the Firm, New York, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 18-33.
- CRUZ, Cláudia F. et al . Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, vol.46, no.1, p. 153-176, Jan./Feb. 2012.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Code of good practices on fiscal transparency. 2007. Disponível em: [www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf).
- GRACÍA SÁNCHEZ, I.M. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", in Presupuesto y Gasto Público, no. 47, 2007, p. 37-64.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa – CMPGC. 4ª revisão. São Paulo: IBGC, set. 2009. Disponível em [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br).
- IBGC. Governança Corporativa em tempos de crise. São Paulo: Saint Paulo, 2009.
- IBGC. Governança Corporativa: Internacionalização e convergência: os novos rumos das práticas de governança. São Paulo: Saint Paulo, 2010.
- IBGC. 13º Congresso Internacional de Governança Corporativa. Anais... São Paulo, 22 e 23 de outubro de 2012. Acesso em 12 jul. 2013.
- IBGC. O Relatório Anual 2012. São Paulo: IBGC, 2013. Disponível em: [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br). Acesso em 13 jul. 2013.
- IFAC. International Federation of Accountants. Governance in the Public Sector - A Governing Body Perspective. Study 13. 2001. Disponível em <http://www.ifac.org>. Acesso em 07 jul. 2013.
- JARDIM, J.M. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: Editora UFF, 1999.
- JARDIM, J.M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. Revista do Serviço Público, v.59, n.1, p.81-92, 2008.
- JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure, Journal of Financial Economics, v. 3, no. 4, p. 305-360, oct. 1976.
- JOHANNPETER, J. G. Por uma gestão pública eficiente. Brasília: MBC, 12 abr. 2012. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/>.
- KETTL, Donald F. Public Administration at the Millennium: The State of the Field. Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (1), 2000, p. 7-34.
- KIM, P.S. et. al. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. Public Administration Review, Washington, v.65, n.6, Nov./Dec. 2005.
- LAPSLEY, I.; OLDFIELD, R. "Transforming the Public Sector: Management Consultants as Agents of Change", The European Accounting Review, vol. 10, no. 3, 2001, p. 523-543.
- MARQUES, Maria da C. C. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. RAC, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007, p. 11-26.

- MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Comparada: Uma Avaliação das Reformas Administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42, p. 61-82, 2008.
- \_\_\_\_\_. Governança Corporativa no Setor Público. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2010a.
- \_\_\_\_\_. A Governança Corporativa Aplicada No Setor Público Brasileiro, Administração pública e gestão social, v. 2, n. 1, jan./mar., 2010b, p. 110-135.
- \_\_\_\_\_. Curso de Administração Estratégica - Foco no planejamento estratégico. São Paulo: Editora Atlas, 2011.
- \_\_\_\_\_. Manual de Gestão Pública Contemporânea. 4. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2012a.
- \_\_\_\_\_. Finanças Públicas: Foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público. 6a.. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012b.
- \_\_\_\_\_. Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública. São Paulo: Editora Atlas, 2012c.
- \_\_\_\_\_. Curso de Planejamento Governamental - Foco nas políticas públicas e indicadores sociais. São Paulo: Editora Atlas, 2012d.
- \_\_\_\_\_. Curso de Administração Pública – Foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas, 2013a.
- \_\_\_\_\_. The Effects of the Recovery of the Patrimonialist Model in Brazil - International Journal of Humanities and Social Science. International Journal of Humanities and Social Science, v. 3, p. 27-38, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Governança pública e transparência no Brasil: Evolução, dificuldades e perspectivas - Revista de Administração Municipal. Revista de Administração Municipal, v. 282, p. 5-17, 2013c.
- \_\_\_\_\_. Manual de Administración Pública: Enfoque en Gobernanza, Transparencia y Ética en la Gestión Pública. E-book. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- \_\_\_\_\_. Manifestações sociais e os cinco pactos nacionais propostos pelo governo: Desdobramentos democráticos para o Brasil. Revista Jurídica Consulex, jul. 2013d, p. 8-10.
- MBC. Movimento Brasil Competitivo. Programa Modernizando a Gestão Pública – PMGP. Relatório Anual 2011 do MBC. Brasília: Movimento Brasil Competitivo, 2011.
- MELLO, G. R. Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro. 127 f. Dissertação (mestrado em ciências contábeis). São Paulo: FEA/USP, 2006.
- MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalizes organizations: formal structure as myth and ceremony. In: MEYER, J.; SCOTT, R., Organizational environments: ritual and rationality. London: Sage Publications, 1992.
- NORTH, Douglas. (1993), Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, México.
- OECD. Organization for Economic Co-operation and Development. Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD, 2001. Disponível em <http://www.oecd.org>.
- OECD. OECD best practices for budget transparency - 2002. Paris: OECD, 2001. Disponível em: [www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf).
- OECD. Governance of State-Owned enterprises. Guidelines on the corporate. 2005. Paris: OECD. Disponível em <http://www.oecd.org>.

- OCDE. Avaliações da OCDE Sobre Governança Pública. Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública Íntegra. Brasília: OCDE, 2011.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: Editora UnB, 1992.
- PIRES, Maria C. Simões. Transparência e responsabilidade na gestão pública, 2011. Disponível em:<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1335.pdf>.
- Acesso em: 14/07/2013
- POLLIT, Christopher. Joined-up Government: a Survey. Political Studies Review, vol 1, 2003.
- RODHES, R.A.W. "The new governance: governing without government", in Political Studies, vol. 44, n°4, 1996, p. 652-667.
- RHODES, R.A.W. Governance and Public Administration. In: Jon Pierre (org.): Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 54-90.
- SERNA, M.S. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas", Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 20, June, 2001, p. 1-19.
- SHLEIFER, A., R. W. VISHNY. Politicians and firms, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June, 1994.
- SLOMSKI, V. et al. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.
- WILLIAMSON, O. E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. Administrative Science Quarterly, Ithaca, v. 36, n. 2, p. 269-96, Jun. 1991.
- WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism. London: Free Press, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. Markets and hierarchies. New York: Free Press, 1975.
- WITHLEY, R. Business systems and global commodity chains: competing or complementary forms of economic organizations. London: Competition and Change, v. 1, p. 411-425, 1996.
- WORLD BANK. World development report 1992: development and the environment. Washington D.C.: World Bank, 1992.
- WORLD BANK. World Development Report, 1997: The State in a Changing World, Washington, D.C., World Bank, 1997.
- WORLD BANK. Engagement on Governance & Anticorruption, Washington D.C.: World Bank, oct. 2007.

## Citación recomendada/Recommended citation

Matias-Pereira, José (2014): Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2014-33. 21 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

### Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

#### Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
ewp@gigapp.org